



612, rue St-Jacques, 15e étage
Montréal (Québec) H3C 4M8

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE
(ic.spectrumauctions-encheresduspectre.ic@canada.ca)

Montréal, le 2 octobre 2017

Directrice principale, Licences du spectre et opérations des enchères
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
235, rue Queen
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Objet : ***Gazette du Canada, Partie I, le 19 août 2017, Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz – Avis n°SLPB-005-17 – Commentaires de Québecor Média inc.***

Madame,

En conformité à la procédure décrite à l'Avis n°SLPB-005-17, nous vous faisons par la présente parvenir les commentaires de Québecor Média inc., déposés en son nom et en celui de Vidéotron s.e.n.c. dans le cadre de la consultation mentionnée en rubrique.

Recevez, Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Dennis Béland
Vice-président, Affaires réglementaires
Télécommunications
Ligne directe : 514 380-4792
Courriel : dennis.beland@quebecor.com



Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz

Avis de la Gazette du Canada SLPB-005-17

**Commentaires de Québecor Média inc.,
déposés en son nom
et en celui de Vidéotron s.e.n.c.**

2 octobre 2017

Table des matières

I.	INTRODUCTION ET SOMMAIRE	1
II.	RÉPONSES DE QUÉBECOR MÉDIA AUX QUESTIONS DU MINISTÈRE	3
	A) Questions relatives aux mesures favorables à la concurrence	3
	B) Question relative aux zones de licence	17
	C) Questions relatives à la structure et aux règles de mise aux enchères	18
	D) Questions relatives à la participation des soumissionnaires	22
	E) Questions relatives aux conditions de licence	23
	F) Questions relatives au processus des enchères	26
	G) Question relative au processus de renouvellement des licences	29

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. Québecor Média inc. (« Québecor Média »), en son nom et en celui de sa filiale à part entière Vidéotron s.e.n.c. (« Vidéotron »), a le plaisir de déposer les présents commentaires en réponse à la *Consultation sur un cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz*, avis n°SLPB-005-17 publié le 19 août 2017 dans la partie I de la Gazette du Canada (le « Document de consultation »).
2. Il est indéniable que ce n'est que par l'engagement sans faille des nouveaux entrants qui ont fait le choix de la concurrence fondée sur les installations que les consommateurs de chaque région du pays peuvent maintenant bénéficier d'avantages concrets et durables. À ce titre, les fournisseurs régionaux de services sans fil ont joué un rôle déterminant dans l'endigement de la puissance commerciale des trois grands fournisseurs titulaires de services sans fil. Cela dit, le travail n'est pas terminé. En effet, la politique du gouvernement fédéral visant l'arrivée de nouveaux entrants forts dans toutes les régions du Canada n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Un aspect clé de cette politique (qui doit être maintenue à tout prix) réside dans la nécessité d'assurer un accès équitable aux ressources spectrales, notamment au spectre de basses fréquences, en raison de ses caractéristiques de propagation et de pénétration supérieures.
3. Or, les fournisseurs titulaires détiennent une part écrasante du spectre de basses fréquences actuellement attribué au Canada. L'utilisation d'une réserve de fréquences dans le cadre des enchères de la bande de 600 MHz est la seule mesure concrète actuellement disponible qui permettrait de corriger ce déséquilibre. Aucune autre attribution de spectre de basses fréquences n'est prévue dans un avenir prévisible. C'est donc maintenant qu'il faut agir. Le Ministère propose de réserver 30 MHz du spectre pour les fournisseurs régionaux. Bien que nous saluions cette proposition, nous sommes d'avis qu'elle ne va pas assez loin. Augmenter la quantité de spectre réservé à 40 MHz ferait en sorte de garantir que la mainmise des titulaires sur le spectre de basses fréquences tombe à 73.4% (138 MHz sur 188 MHz). Étant donné qu'il existe plus d'un fournisseur régional dans certaines régions du Canada, nous considérons qu'une telle distribution serait optimale.
4. On peut prévoir sans grand risque de se tromper que les fournisseurs titulaires soutiendront que les fournisseurs régionaux ont amplement les moyens de participer à une mise aux enchères ouverte et que les fréquences de 600 MHz devraient être attribuées sans contrainte à ceux qui sont les plus disposés à payer le prix nécessaire pour les acquérir. Ces arguments n'ont rien de nouveau. Ce sont les mêmes qui ont été soulevés avant chaque mise aux enchères depuis 2008. Heureusement, le Ministère les a rejetés à chaque fois.
5. Quoi qu'il en soit, la menace d'un verrouillage passif (*foreclosure action*) opéré par les fournisseurs titulaires dans le but de bloquer l'accès des fournisseurs régionaux aux fréquences de la bande de 600 MHz est bien réelle, tout comme les conséquences négatives d'une telle tactique pour les consommateurs (les fournisseurs régionaux étant forcés de n'offrir à ces derniers qu'un service de portée limitée – *targeted service*). De l'avis de Québecor Média, la création

d'une réserve de 40 MHz représente le moyen le plus sûr d'éviter que cette menace ne se concrétise.

6. Québecor Média est d'accord avec la proposition d'utiliser les zones de service de niveau 2 en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz, puisqu'elle est conforme à l'approche préconisée par le Ministère en matière de délivrance de licence de spectre mobile depuis le tournant des années 2000. Nous sommes également d'accord à ce que les sept blocs de spectre appariés disponibles soient offerts comme licences génériques dans chacune des zones de service proposées. Le processus de soumission s'en trouvera grandement simplifié.
7. La structure d'enchères combinatoires au cadran (ECC) est extrêmement complexe et elle soulève certaines préoccupations liées à la gouvernance d'entreprise. La structure d'enchères combinatoires au cadran améliorées (ECCA) proposée par le Ministère répond directement à ces préoccupations. Premièrement, l'idée de fournir aux soumissionnaires de l'information sur leur paiement basé sur leur deuxième prix éventuel tout au long de l'étape d'attribution réduira considérablement l'incertitude à laquelle ils font face quant au deuxième prix éventuel d'un ensemble donné. Deuxièmement, le resserrement des règles de préférence révélée (particulièrement lors de la ronde supplémentaire) ainsi qu'une dépendance accrue sur les rondes au cadran pour l'établissement des prix finaux permettront de réduire le risque que les ensembles gagnants des soumissionnaires soient soudainement changés de façon inattendue pendant la ronde supplémentaire. En fait, ces modifications feront en sorte que la ronde supplémentaire servira essentiellement à réduire le nombre de licences surnuméraires disponibles après la dernière ronde au cadran. Compte tenu de ce qui précède, Québecor Média incite le Ministère à adopter la structure des ECCA en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.
8. La proposition de fonder le montant des offres de départ pour le 600 MHz uniquement sur les résultats des enchères de 700 MHz de 2014 nous apparaît très problématique. Une approche supérieure pour fixer les offres de départ consisterait à appliquer la méthodologie proposée par le Ministère à chacune des quatre enchères de spectre les plus récentes et ensuite faire une moyenne des résultats obtenus.
9. Québecor Média est globalement d'accord avec les conditions de licences et le processus de renouvellement proposés pour les licences lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz. Toutefois, nous sommes extrêmement préoccupés par la possibilité que l'accès « opportun » au spectre sous licence soit éventuellement imposé, puisque cela aurait pour effet de fausser les hypothèses sur lesquelles a été basée la décision commerciale d'investir dans l'acquisition du spectre. Le résultat : une perte de confiance envers les futurs processus d'enchères du Ministère.

II. RÉPONSES DE QUÉBECOR MÉDIA AUX QUESTIONS DU MINISTÈRE

10. La présente section contient les réponses de Québecor Média aux questions posées par le Ministère dans le Document de consultation.

A) Questions relatives aux mesures favorables à la concurrence

Q1A ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de mettre en œuvre du spectre réservé comme mesure favorable à la concurrence dans le processus de mise aux enchères de la bande de 600 MHz.

11. Aux paragraphes 16 à 24 du Document de consultation, le Ministère traite de la question de la nécessité de mettre en place ou non des mesures favorables à la concurrence dans le cadre des prochaines enchères de la bande de 600 MHz. Entre autres choses, le Ministère souligne que depuis l'application en 2008 de mesures visant à favoriser l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché du service sans fil, de nouveaux fournisseurs de service ont fait des investissements considérables afin de déployer des réseaux sans fil dans de nombreux marchés au Canada. Par conséquent, la concurrence a augmenté, et les consommateurs en ont bénéficié. Le Ministère cite également le Bureau de la concurrence, selon lequel les fournisseurs de services titulaires disposent d'une puissance commerciale en prestation du service mobile sans fil au détail. Sans mesures visant à favoriser l'accès au spectre pour les fournisseurs régionaux, la concurrence dans le marché du service sans fil risque de souffrir après les enchères.
12. Le Ministère poursuit en soulignant que les sociétés titulaires ont probablement les moyens et la capacité d'empêcher d'autres fournisseurs de service d'obtenir des licences de spectre pendant une mise aux enchères ouverte. Les organismes de réglementation du spectre de plusieurs autres pays ont remarqué des risques semblables, et ces organismes ont souvent choisi d'atténuer ces risques en appliquant des mesures favorables à la concurrence pendant les enchères comme ce fut le cas aux É.-U. lors des enchères incitatives de la bande de 600 MHz. À la lumière de tout ce qui précède, le Ministère propose à titre de mesure favorisant la concurrence de réserver du spectre lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz au Canada.
13. Québecor Média adhère pleinement à la proposition du Ministère de créer une réserve de spectre pour les fournisseurs de services régionaux lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz. Dans les pages qui suivent, nous expliquerons les raisons de notre soutien sous trois rubriques : (i) le rôle déterminant joué par les fournisseurs de services régionaux dans l'endiguement de la puissance commerciale des titulaires, ce qui permet aux consommateurs canadiens de véritablement bénéficier des avantages de la concurrence; (ii) le

déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs de services régionaux font face; et (iii) la menace et les conséquences bien réelles du verrouillage passif (*foreclosure action*) du spectre de basses fréquences par les titulaires.

Le rôle déterminant joué par les fournisseurs de services régionaux dans l'endiguement de la puissance commerciale des titulaires, ce qui permet aux consommateurs canadiens de véritablement bénéficier des avantages de la concurrence

14. Depuis maintenant plus d'une décennie, en fait, depuis la publication en 2006 du rapport d'expert préparé par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications¹, la politique du gouvernement fédéral en matière de télécommunications mobiles sans fil a été résolument axée sur les avantages découlant de la concurrence fondée sur les installations et, plus spécifiquement, sur le besoin de stimuler l'émergence d'un quatrième concurrent fort doté d'installations dans chacune région du Canada. La réalisation de cette politique a été marquée par des hauts et des bas. De regrettables retards de mise en œuvre sont survenus dans certaines régions et l'instauration de certaines mesures spécifiques a parfois nécessité plus de temps que prévu. Quoi qu'il en soit, une chose est sûre : les résultats positifs pour les consommateurs sont désormais indéniables.
15. La description probablement la plus claire des effets bénéfiques de la présence d'un quatrième joueur fort dans un marché donné nous vient du Bureau de la concurrence. Dans le cadre de son enquête relative à la proposition d'acquisition de MTS par Bell Canada, par exemple, le Bureau a dressé les constats suivants :

En se fondant sur l'analyse de l'information recueillie dans le cadre de la présente enquête, le Bureau de la concurrence (le Bureau) a conclu qu'en raison d'un comportement coordonné entre Bell, TELUS et Rogers, les prix du sans-fil mobile au Canada sont plus élevés dans les régions où Bell, TELUS et Rogers sont présents en l'absence d'un puissant concurrent régional. Le Bureau a aussi conclu que, inversement, lorsque Bell, TELUS et Rogers doivent composer avec un puissant concurrent régional, les prix sont substantiellement moins élevés. Le Bureau a conclu que les prix moins élevés sont causés par la présence d'un puissant concurrent régional qui peut perturber les effets de la coordination entre Bell, TELUS et Rogers.

Le Bureau a effectué une analyse approfondie des prix en se fondant sur des données internes confidentielles d'entreprises. Selon les résultats de cette analyse, les prix du sans-fil mobile en Saskatchewan, à Thunder Bay, au Québec et au Manitoba sont substantiellement moins élevés que dans le reste du Canada. Ces secteurs comptent tous un puissant concurrent régional. Une simple consultation des sites Web de Bell, TELUS et Rogers démontre l'importance de ces différences dans les prix. Pour illustrer ce fait, en date du 14 février 2017, Bell offrait sur son site

¹ Voir <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf10029.html>.

Web un forfait de 5 Go en Ontario pour 105 \$, mais le même forfait était offert à 60 \$ au Manitoba. La même tendance se dégage lorsqu'on tient compte des « marques dérivées ». Par exemple, en date du 14 février 2017, Virgin, la marque dérivée de Bell, offrait sur son site Web un forfait de 5 Go en Ontario pour 75 \$ et le même forfait au Manitoba pour 48 \$. L'enquête du Bureau a également révélé qu'en général, les Canadiens dans les secteurs où il y a un puissant concurrent régional utilisent un plus grand nombre de données que dans les secteurs où il n'y a pas de puissant concurrent régional.²

(nos soulignés)

16. De telles observations ne sont pas limitées au Canada. Du côté européen, par exemple, la Commission européenne a interdit le projet d'acquisition de Telefónica UK par Hutchison, qui aurait fait passer de quatre à trois le nombre d'opérateurs mobiles sans fil au Royaume-Uni. Dans son communiqué, la Commission indique :

La décision de ce jour fait suite à une enquête approfondie de la Commission sur l'opération, qui aurait associé «O2» (Telefónica UK) à «Three» (Hutchison 3G UK), donnant ainsi lieu à la création d'un nouveau leader sur le marché de la téléphonie mobile au Royaume-Uni. Le rachat aurait fait disparaître un concurrent important. En effet, l'entité issue de la concentration n'aurait plus eu à subir la concurrence que de deux opérateurs de réseau mobile, Everything Everywhere (EE), appartenant à BT, et Vodafone. La forte diminution de la concurrence sur le marché qui aurait résulté de l'opération aurait vraisemblablement entraîné une hausse des prix des services de téléphonie mobile au Royaume-Uni et une limitation du choix pour les consommateurs. Le rachat aurait également été susceptible d'influer négativement sur la qualité des services pour les consommateurs britanniques en entravant le développement de l'infrastructure de réseau mobile au Royaume-Uni.³

(nos soulignés)

17. Dans la décision, la Commission européenne décrivait comme suit l'effet de Three à titre de quatrième opérateur dans le marché du mobile sans fil au Royaume-Uni :

Three est le dernier arrivé sur le marché et son entrée a dynamisé la concurrence. Il a notamment bousculé les habitudes du secteur en matière de limitation de l'utilisation des données et de hausse du prix des données. Son comportement récent et actuel sur le marché montre qu'il s'agit de l'opérateur le plus agressif et le plus innovant. Ainsi, il pratique les prix les plus compétitifs en circuit direct et il a proposé la 4G sans frais supplémentaires, ce qui a obligé ses concurrents à abandonner leurs

² Énoncé du Bureau de la concurrence concernant l'acquisition de MTS par Bell, 15 février 2017, <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/04200.html>.

³ Concentrations: la Commission interdit le projet de rachat de Telefónica UK par Hutchison, Communiqué de presse de la Commission européenne du 15 mai 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1704_fr.htm.

stratégies de vente de la 4G à un prix plus élevé. Three est également à l'origine d'offres aussi appréciées que l'itinérance internationale gratuite et il a été le premier à lancer un service de «voix sur LTE» («VoLTE»). Bien qu'arrivé sur le tard, Three a réussi à développer un réseau performant, comme le montrent les enquêtes indépendantes, les tests effectués par des entreprises indépendantes de vérification des performances des réseaux et les chiffres du régulateur national OFCOM. Son réseau a notamment été jugé comme le plus fiable du Royaume-Uni.⁴

(nos soulignés)

18. Bien sûr, l'expérience de Québecor Média se limite au Québec et à l'Est de l'Ontario. Or, dans ces deux régions, la concurrence entre quatre joueurs dotés de leurs propres installations a clairement livré la marchandise pour les consommateurs, et ce, en raison de l'impact positif que l'arrivée de Vidéotron a eu sur le caractère abordable des services sans fil. Les preuves à cet effet sont nombreuses. Nous en présenterons quelques exemples au cours des paragraphes qui suivent.
19. Premièrement, le prix moyen des fournisseurs titulaires en 2016 pour tous les niveaux de services était nettement plus bas à Montréal (59,30 \$) qu'à l'échelle canadienne (77,72 \$), comme le démontre le tableau ci-dessous extrait de l'*Étude 2016 de comparaison des tarifs des services de télécommunication offerts au Canada et à l'étranger* que le groupe Nordicity a préparée à l'attention du CRTC (ci-après, l'« Étude Nordicity »)⁵ :

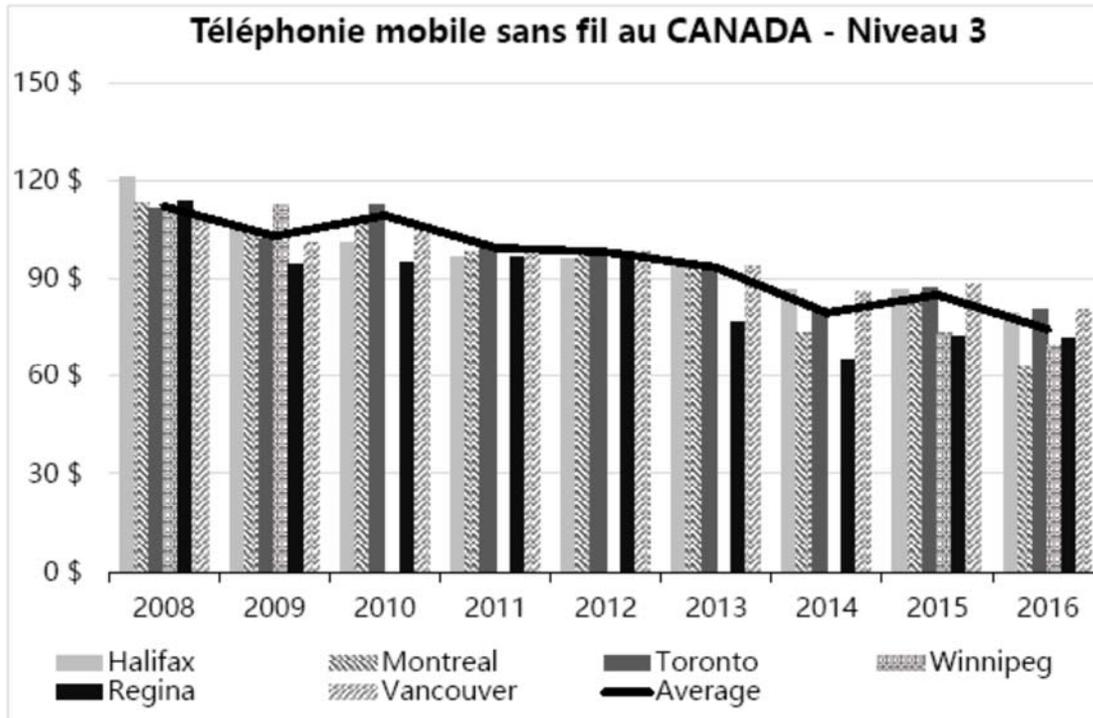
Ville	Type de fournisseur de services	Services d'accès mobile sans fil						Moyenne (ville)
		Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Niveau 6	
Montréal	Titulaires	40,57\$	44,40\$	62,40\$	70,40\$	78,73\$	190,40\$	59,30 \$
	Nouveaux fournisseurs	41,95\$	41,95\$	54,95\$	64,95\$	84,95\$	s.o.	57,75 \$
	Variation (%)	3,41%	-5,52%	-11,94%	-7,74%	7,90%	s.o.	-2,61 %
Moyenne (niveau)	Titulaires	40,92\$	49,04\$	74,87\$	84,37\$	101,87\$	252,10\$	77,72 \$
	Nouveaux fournisseurs	30,63\$	34,38\$	48,88\$	53,88\$	73,88\$	220,55\$	54,70 \$
	Variation (%)	-25,15%	-29,91%	-34,72%	-36,15%	-27,48%	-12,51%	-29,62 %

20. Deuxièmement, l'impact positif de Vidéotron sur le caractère abordable des services sans fil a commencé à se faire sentir dès le moment où elle a lancé son

⁴ Résumé de la décision de la Commission du 11 mai 2016 déclarant une concentration incompatible avec le marché intérieur (Affaire M.7612 — Hutchison 3G UK/Telefónica UK), 2016/C 357/08, paragraphe 20, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016XC0929\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016XC0929(02)).

⁵ Étude Nordicity, page 35, tableau 7, <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/compar/compar2016.htm>.

propre réseau mobile (en septembre 2010), et cet impact positif s'est accentué au fil du temps, tel qu'il appert du graphique et du tableau ci-joints provenant tous les deux de l'Étude Nordicity et qui illustrent l'évolution des prix entre 2008 et 2016 des offres de services de niveau 3 à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina et Vancouver⁶ :



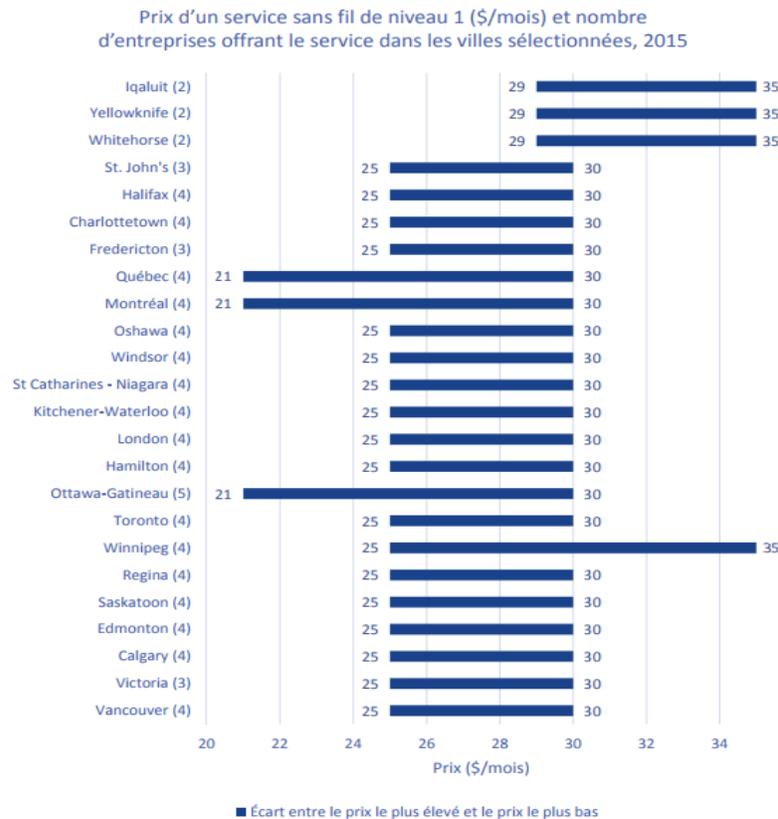
Année	Halifax	Montréal	Toronto	Winnipeg	Regina	Vancouver	Moyenne	Fluctuations annuelles en %
2008	121,04 \$	113,21 \$	111,51 \$	111,51 \$	113,67 \$	109,68 \$	112,34 \$	s.o.
2009	105,61 \$	104,38 \$	102,20 \$	112,82 \$	94,64 \$	101,24 \$	103,24 \$	-8,1 %
2010	101,44 \$	108,37 \$	112,63 \$	s.o.	94,97 \$	107,27 \$	109,59 \$	6,2 %
2011	96,73 \$	98,73 \$	100,76 \$	s.o.	96,69 \$	99,61 \$	99,69 \$	-9,0 %
2012	96,44 \$	98,92 \$	98,26 \$	s.o.	96,42 \$	98,22 \$	98,37 \$	-1,3 %
2013	94,40 \$	93,78 \$	93,89 \$	s.o.	77,07 \$	93,96 \$	93,59 \$	-4,9 %
2014	86,91 \$	73,59 \$	81,00 \$	s.o.	65,33 \$	86,46 \$	79,69 \$	-14,9 %
2015	86,76 \$	82,96 \$	87,36 \$	73,54 \$	72,56 \$	88,32 \$	85,22 \$	6,9 %
2016	79,29 \$	62,98 \$	80,48 \$	69,86 \$	71,59 \$	80,48 \$	74,67 \$	-12,4 %
TCAC	-5,1 %	-7,1 %	-4,0 %	-5,7 %	-5,6 %	-3,8 %	-5,0 %	s.o.

TCAC : Taux de croissance annuel composé entre 2008 et 2016
s.o. = sans objet
Fluctuations annuelles : Fluctuations annuelles

⁶ Étude Nordicity, figure et tableau C.2.3, page 95.

21. Troisièmement, le schéma suivant (extrait du plus récent *Rapport de surveillance des communications du CRTC*) démontre que l'impact positif de Vidéotron sur le caractère abordable des prix des services mobiles sans fil s'est non seulement fait sentir à Montréal, mais aussi à Québec et dans la région Ottawa-Gatineau⁷ :

Graphique 5.5.15 Prix d'un service sans fil de niveau 1 (\$/mois) et nombre d'entreprises offrant le service dans les villes sélectionnées, 2015



Source : Données recueillies par le CRTC

22. La réduction des prix engendrée par la présence de Vidéotron ne s'est pas faite aux dépens d'investissements dans un réseau de très grande qualité. En effet, selon la récente étude 2017 Canadian Wireless Network Quality Study de J.D. Power, Vidéotron se classe numéro un dans l'est du Canada pour la qualité globale de son réseau⁸.
23. Sur la base de ce que nous venons de voir, il nous apparaît indéniable que ce n'est que par l'engagement sans faille des nouveaux entrants qui ont fait le choix de la concurrence fondée sur les installations que les consommateurs de chaque région du pays peuvent ultimement bénéficier d'avantages concrets et durables. Cela dit, le travail n'est pas terminé, puisque la politique visant l'arrivée de nouveaux entrants forts dans toutes les régions du Canada n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Un aspect clé de cette politique (qui doit être maintenue à tout prix) réside dans la nécessité d'assurer un accès équitable aux ressources

⁷ CRTC, Rapport de surveillance des communications 2016, p. 312.

⁸ Voir <http://www.jdpower.com/press-releases/jd-power-2017-canadian-wireless-network-quality-study>.

spectrales situées aussi bien dans la gamme des hautes fréquences que dans celle des basses fréquences.

Le déficit en spectre de basses fréquences auquel les fournisseurs de services régionaux font face

24. Les autorités réglementaires nationales et les exploitants de réseaux mobiles qu'elles réglementent s'entendent généralement pour définir le « spectre de basses fréquences » comme étant celui situé en dessous de 1 GHz. Il est communément admis que ce type de spectre, comparativement au spectre situé au-dessus de 1 GHz, possède des caractéristiques supérieures en matière de propagation géographique et de pénétration des bâtiments. Par conséquent, le recours au spectre de basses fréquences est souvent privilégié pour atteindre des objectifs de couverture de réseau, tandis que le recours au spectre de hautes fréquences est souvent privilégié pour atteindre des objectifs de capacité de réseau.
25. Dans le *Fifteenth Mobile Wireless Competition Report*⁹ de la *Federal Communications Commission* (FCC) américaine, on retrouve un passage qui traduit bien l'importance des bandes de basses fréquences pour la couverture de réseau. Ce passage, qui résume les données factuelles disponibles à ce sujet, se lit comme suit :

293. More specifically, low-band spectrum can provide the same geographic coverage, at a lower cost, than higher-frequency bands, such as the 1.9 GHz PCS band, the 1.7/2.1 GHz AWS band, and the 2.5 GHz band. A licensee that exclusively or primarily holds spectrum in a higher frequency range generally must construct more cell sites (at additional cost) than a licensee with primary holdings at a lower frequency in order to provide equivalent service coverage, particularly in rural areas. For example, T-Mobile estimates that build out of 700 MHz spectrum would require approximately 25 to 30 percent of the sites needed to build out a comparable geographic area using AWS-1 spectrum. The National Institute of Standards and Technology (NIST) developed a propagation model comparing the 700 MHz, 1.9 GHz, and 2.4 GHz spectrum bands. It concluded that the favorable propagation characteristics meant that coverage using the same transmission power differed significantly, translating into the need for less infrastructure: while it required nine cells at 2.4 GHz and four cells at 1.9 GHz to span 100 meters squared, it was projected to require only one cell at 700 MHz. Similarly, an analysis using the Okumura-Hata model shows that rural, suburban, and urban cell sizes at 700 MHz are more than three times larger than cells in the PCS band.

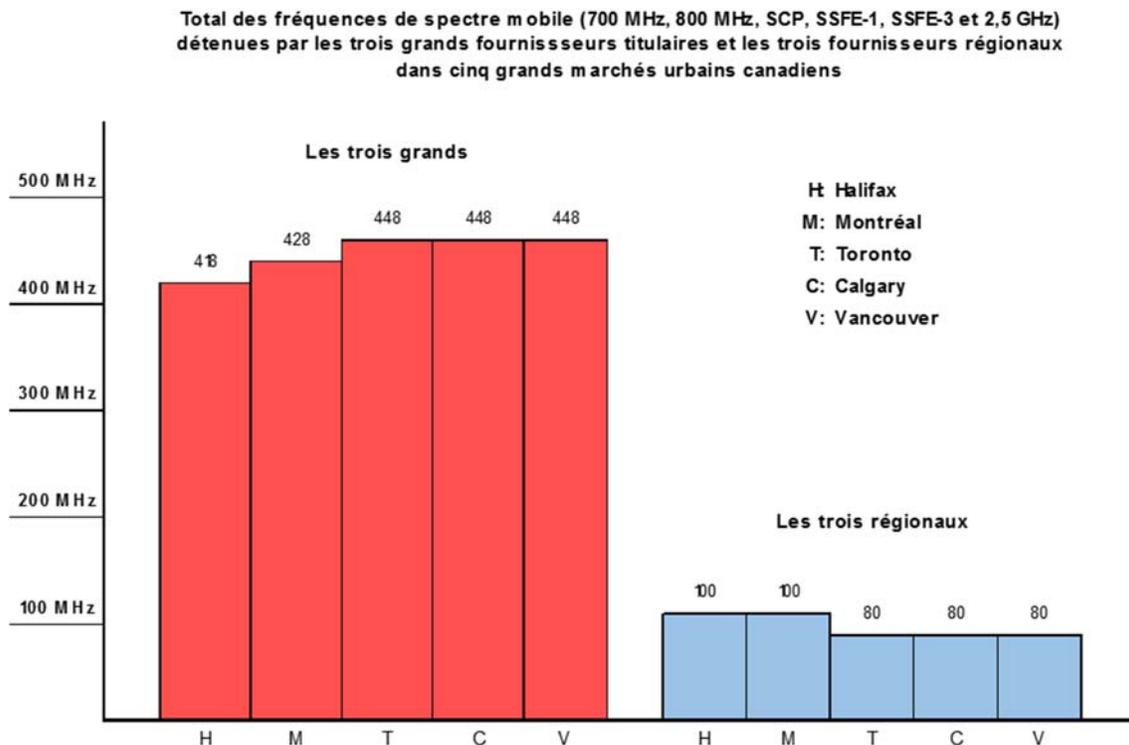
(notes de bas de page omises)
(nos soulignés)

26. Tout fournisseur de services mobiles sans fil doit donc nécessairement disposer d'une quantité adéquate de spectre de hautes fréquences **et** de basses

⁹ Voir <https://www.fcc.gov/document/15th-mobile-wireless-competition-report>.

fréquences s'il veut être à même de défendre sa place dans un marché aussi féroce concurrentiel que celui du sans-fil. C'est la condition *sine qua non* de sa rentabilité et de sa viabilité à long terme.

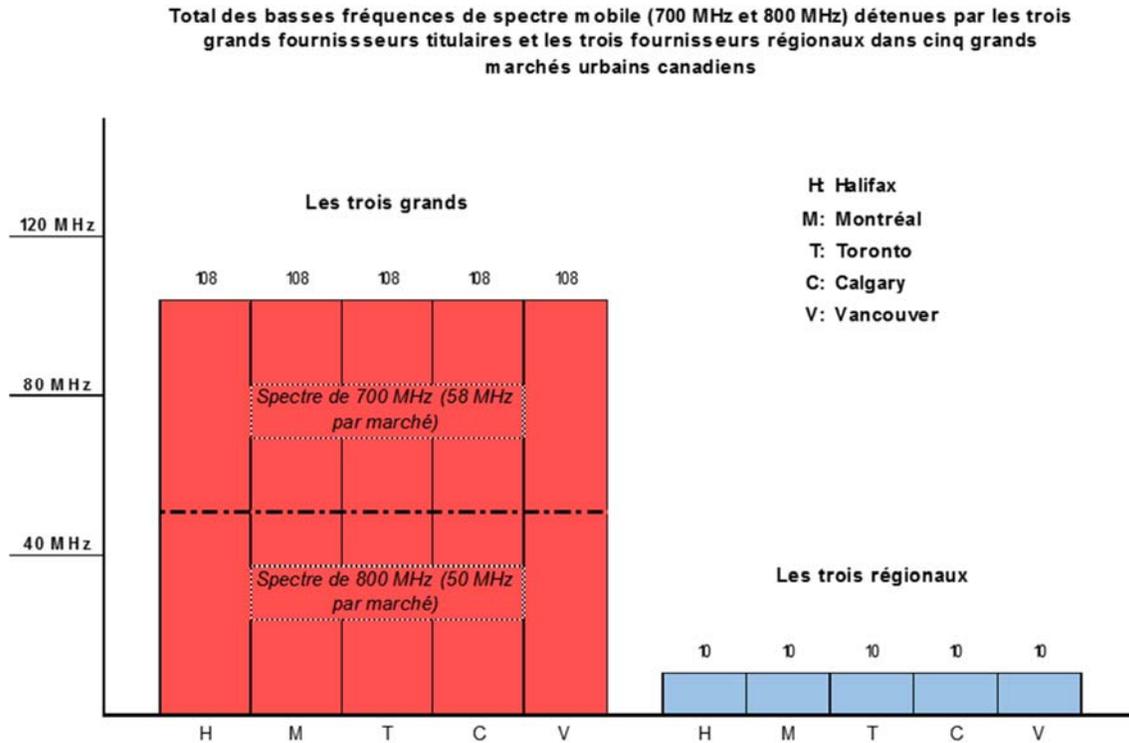
27. Or, le grave problème au Canada qu'est le très haut niveau de concentration de l'ensemble des fréquences de spectre mobile entre les mains des trois grands fournisseurs titulaires persiste encore en 2017, malgré toutes les mesures favorables à la concurrence que le Ministère a (judicieusement) pris à l'occasion des enchères de spectre mobile survenues depuis 2008.
28. Le tableau ci-dessous, qui met en comparaison l'ensemble des hautes et des basses fréquences de spectre mobile détenues par les trois grands titulaires (Bell, Rogers et TELUS) et les trois principaux fournisseurs régionaux (Vidéotron, Freedom et Eastlink) dans cinq grands marchés urbains canadiens, parle de lui-même :



Source : Liste des titulaires de licences de spectre – Site Web d'Innovation, Science et Développement économique Canada.

29. Dans le cas spécifique des basses fréquences, deux bandes sont actuellement attribuées à l'usage mobile sans fil au Canada : la bande de 800 MHz (c.-à-d. la bande cellulaire qui a été attribuée gratuitement aux trois grands fournisseurs titulaires au cours des années quatre-vingt) et la bande de 700 MHz (qui, elle, a été attribuée par le biais d'une vente aux enchères en 2014). La bande de 600 MHz sera la troisième bande de ce genre.
30. Ici, le problème est encore plus grave, puisque les fournisseurs titulaires détiennent une part écrasante du spectre de basses fréquences actuellement

attribué au Canada, tel qu'il appert du tableau ci-dessous qui met en comparaison les basses fréquences de spectre mobile détenues par les trois grands titulaires (Bell, Rogers et TELUS) et les trois principaux fournisseurs régionaux (Vidéotron, Freedom et Eastlink) dans cinq grands marchés urbains canadiens :



Source : Liste des titulaires de licences de spectre – Site Web d’Innovation, Science et Développement économique Canada.

31. Dans toutes les régions du Canada¹⁰, les fournisseurs titulaires détiennent collectivement la totalité de la bande de 800 MHz¹¹ et tous les sous-blocs de la bande de 700 MHz¹², sauf un – et ce n’est qu’en raison de la décision du Ministère d’instaurer des mesures favorables à la concurrence lors des enchères de la bande de 700 MHz en 2014 que les trois grands n’ont pu mettre la main sur ce dernier sous-bloc de 10 MHz dans chaque région du pays.
32. En termes de pourcentage, les titulaires détiennent 91.5% du spectre de basses fréquences dans chaque région du Canada (108 MHz sur 118 MHz). Les fournisseurs régionaux doivent se débrouiller avec seulement 8.5% de cette ressource publique.

¹⁰ Hormis quelques secteurs éloignés.

¹¹ Cette bande contient 50 MHz de spectre mobile sans fil au total, répartis en deux sous-blocs de 25 MHz.

¹² Cette bande contient 68 MHz de spectre mobile sans fil au total, répartis en trois sous-blocs appariés de 12 MHz et deux sous-blocs non appariés de 6 MHz dans la portion inférieure de la bande, ainsi qu’en deux sous-blocs appariés de 10 MHz dans la portion supérieure de la bande.

33. S'il fallait que le Ministère permette aux fournisseurs titulaires de soumissionner sur la totalité des 70 MHz bientôt disponibles dans la bande de 600 MHz et compte tenu du risque de verrouillage passif évoqué plus bas, ce pourcentage pourrait augmenter à 94.7% (178 MHz sur 188 MHz). Advenant cette éventualité, la capacité des fournisseurs régionaux de livrer concurrence aux titulaires sur une base durable serait sérieusement remise en question.
34. L'utilisation d'une réserve de fréquences dans le cadre des enchères de la bande de 600 MHz est la seule mesure concrète actuellement disponible qui permettrait de corriger ce déséquilibre. Aucune autre attribution de spectre de basses fréquences n'est prévue dans un avenir prévisible. C'est donc maintenant qu'il faut agir.
35. Le Ministère a proposé de réserver 30 MHz du spectre de la bande de 600 MHz pour les fournisseurs régionaux. Cela garantirait que la mainmise des titulaires sur le spectre de basses fréquences dans chaque région du Canada tombe à 78.7% (148 MHz sur 188 MHz).
36. Bien que nous saluions la proposition du Ministère, nous sommes d'avis qu'elle ne va pas assez loin. Augmenter la quantité de spectre réservé à 40 MHz ferait en sorte de garantir que la mainmise des titulaires sur le spectre de basses fréquences tombe à 73.4% (138 MHz sur 188 MHz). Étant donné qu'il existe plus d'un fournisseur régional dans certaines régions du Canada, nous considérons qu'une telle distribution serait optimale.

La menace et les conséquences bien réelles de verrouillage passif du spectre de basses fréquences par les titulaires

37. On peut prévoir sans grand risque de se tromper que les titulaires soutiendront dans les observations qu'ils déposeront en réponse à la présente consultation que les fournisseurs régionaux ont amplement les moyens de participer à une mise aux enchères ouverte et que les ressources spectrales devraient être attribuées sans contrainte à ceux qui sont les plus disposés à payer le prix nécessaire pour les acquérir.
38. Ces arguments n'ont rien de nouveau. Ce sont les mêmes qui ont été soulevés avant chaque mise aux enchères depuis 2008. Heureusement, le Ministère les a rejetés à chaque fois.
39. Pour se rendre compte à quel point l'argument préconisant l'ouverture des processus d'enchères est faux, il suffit de se pencher sur les résultats de chacune des enchères survenues depuis 2008. Vu sous l'angle des sommes dépensées dans l'absolu, on constate que les titulaires ont totalement dominé chacune de ces enchères. Sauf pour quelques rares exceptions, les fournisseurs régionaux ont systématiquement été confinés aux licences que les titulaires étaient empêchés d'obtenir en raison de l'existence de contraintes relatives aux soumissions et favorables à la concurrence.
40. Les motivations qui guident les fournisseurs titulaires dans le choix de leurs soumissions diffèrent de celles qui guident les fournisseurs régionaux dans le

choix des leurs et c'est pour cette raison que les fournisseurs titulaires sont en mesure de totalement dominer chacun des processus d'enchères. Tandis que les fournisseurs régionaux doivent soumissionner en se basant uniquement sur la valeur intrinsèque qu'ils attribuent à une licence donnée en prévision de l'offre de nouveaux services, les fournisseurs titulaires, eux, sont libres d'ajouter à ce montant une valeur qu'ils attribuent au verrouillage passif du marché dans le but d'entraver la nouvelle concurrence. Dans un rapport d'expert de mars 2013¹³ préparé pour T-Mobile à l'occasion des enchères américaines dans la bande de 600 MHz, l'ancien économiste en chef de la FCC (et maintenant professeur à la *American University*) Jonathan Baker a défini comme suit cette valeur attribuable au verrouillage passif du marché (*foreclosure value*) :

*When spectrum is auctioned, the "foreclosure value" that large incumbents may place on spectrum acquisitions can distort spectrum allocations and downstream competition. If the incumbent can limit competition from excluded rivals by acquiring a spectrum block at auction, the value it will place on that spectrum will include its market power benefit, and will therefore exceed the social value of the spectrum acquisition. In consequence, these firms may outbid rivals and succeed in obtaining or maintaining market power in downstream services, when that would not be the best outcome for consumers or society as a whole. Spectrum policies, such as auction rules that incorporate spectrum ownership caps, can limit or prevent such competitive distortions.*¹⁴

(note de bas de page omise)
(nos soulignés)

41. Ce qu'il faut bien comprendre dans le contexte actuel, c'est que la menace d'un verrouillage passif opéré par les titulaires ne concerne pas seulement la quantité absolue de spectre détenue par les nouveaux concurrents dans le marché, mais concerne également la gamme de fréquences de spectre détenue par ces mêmes nouveaux concurrents. Comme l'explique le professeur Baker, les autorités réglementaires doivent demeurer particulièrement vigilantes face au risque de verrouillage passif du spectre de basses fréquences :

The cost penalty for providing service without using a mix of spectrum frequencies is not symmetric: it is likely to be particularly high for providers that mainly employ high-frequency spectrum, with limited use of low-frequency spectrum. Low-frequency spectrum can serve the capacity function more typically associated with high-frequency spectrum. But the physical properties of high-frequency spectrum make it costly and less practical for wireless providers to use high-frequency spectrum to serve the coverage function more typically associated with low-frequency spectrum. Under such circumstances, a wireless provider may disadvantage rivals (raising their production costs) by denying them access to low-frequency spectrum, even if high-frequency spectrum can

¹³ Ci-après, le « rapport Baker ». Voir <https://ecfsapi.fcc.gov/file/7022130299.pdf>.

¹⁴ Rapport Baker, pages 3 et 4.

physically substitute for low-frequency spectrum to some extent with additional capital investment.¹⁵

(note de bas de page omise)
(nos soulignés)

42. Lorsque mis à exécution, le verrouillage passif du spectre de basses fréquences entraîne un impact négatif direct sur les consommateurs. En effet, cela force les concurrents à n'offrir aux consommateurs qu'un service de portée limitée (*targeted service*), ce que le professeur Baker a défini à la page 17 de son rapport comme un « *service with less coverage, more limited building penetration, or lower capacity* » :

*Under such circumstances, a large incumbent may be able to obtain or maintain market power by foreclosing rivals' access to low-frequency spectrum. Absent foreclosure, the rivals would have purchased low-frequency spectrum and offered service comparable to what the large incumbents provide. When foreclosed, the rivals would instead purchase high-frequency spectrum and offer targeted service. If, as a result, the rivals provide less of a competitive constraint for the large incumbents, those incumbents may be able to obtain or maintain market power, to the detriment of consumers.*¹⁶

(note de bas de page omise)
(nos soulignés)

43. En résumé, nous prions instamment le Ministère de tenir compte de ces avertissements et de poursuivre ses efforts pour établir des règles d'enchères qui garantissent un accès équitable au spectre de basses fréquences. Les titulaires possèdent non seulement la motivation, mais aussi les moyens requis pour bloquer l'accès des fournisseurs régionaux à ces ressources publiques. La création d'une réserve de 40 MHz lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz représente le moyen le plus sûr de garantir l'atteinte de cet objectif.

Q1B ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de réserver 30 MHz du spectre de la bande de 600 MHz pour les entités admissibles et d'avoir un appel d'offres ouvert (sans mesures favorables à la concurrence) pour les 40 MHz restants de la bande.

44. Au paragraphe 25 du Document de consultation, le Ministère souligne qu'un total de 70 MHz de spectre (sept blocs appariés de 5 + 5 MHz) sera disponible lors des prochaines enchères, et constate que des blocs plus gros permettraient d'augmenter la capacité et la vitesse et pourraient favoriser un déploiement plus économique comparativement à l'amélioration de la qualité du service atteinte. En considération de ces avantages potentiels, le Ministère propose de réserver

¹⁵ Rapport Baker, page 15.

¹⁶ Rapport Baker, page 18.

aux sociétés admissibles 30 MHz du spectre de la bande de 600 MHz, ce qui leur donnerait l'occasion d'augmenter leurs avoirs de spectre de bande basse à un niveau plus proche de ceux des fournisseurs de services titulaires nationaux. Les 40 MHz qui restent seraient ouverts à tous. Les blocs précis ne seraient pas préétablis, mais plutôt établis par les soumissionnaires pendant les enchères.

45. Comme nous l'avons expliqué dans notre réponse à la question 1A, bien que nous saluions la proposition du Ministère de créer une réserve de 30 MHz en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz, nous sommes d'avis qu'elle ne va pas assez loin. Augmenter la quantité de spectre réservé à 40 MHz garantirait que la mainmise des titulaires sur le spectre de basses fréquences tombe à 73.4% (138 MHz sur 188 MHz). Étant donné qu'il existe plus d'un fournisseur régional dans certaines régions du Canada, nous considérons que cette distribution serait optimale.

Q1C ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de limiter le critère d'admissibilité permettant de déposer une soumission pour le spectre réservé à ceux inscrits auprès du CRTC en tant que fournisseurs de service dotés d'installations qui ne sont pas des fournisseurs de service titulaires nationaux et qui fournissent activement un service commercial de télécommunications au grand public dans la zone de licence visée, et ce, à compter de la date de présentation de la demande de participation à la mise aux enchères de la bande de 600 MHz.

46. Au paragraphe 29 du Document de consultation, le Ministère propose que l'admissibilité à présenter des soumissions pour le spectre réservé soit limitée au sous-groupe des fournisseurs de service régionaux les mieux en mesure d'entrer en concurrence dans le marché du service sans fil commercial. Plus spécifiquement, le Ministère propose de limiter cette admissibilité aux fournisseurs de service dotés d'installations enregistrés auprès du CRTC sans être des fournisseurs nationaux titulaires, et qui fournissent déjà un service commercial de télécommunication au grand public dans la zone de licence visée, en date de la présentation de la demande à participer à la mise aux enchères. Selon le Ministère, restreindre ainsi l'accès au spectre réservé est plus susceptible de mener à la prestation de services sans fil de pointe et fiables, et donc de favoriser après les enchères une plus grande concurrence, efficace et continue, dans ce marché.
47. Nous constatons qu'il semble y avoir une certaine ambiguïté quant à la définition précise des fournisseurs de services qui seront admissibles à déposer une soumission pour le spectre réservé en vertu de la proposition du Ministère. Comme nous l'avons souligné plus haut, le Ministère, au paragraphe 29 du Document de consultation, fait référence aux « fournisseurs de service dotés d'installations enregistrés auprès du CRTC ». Par contre, au paragraphe 31 du Document de consultation (sous la rubrique « évaluation de la fourniture active du service de télécommunication commercial »), le Ministère fait explicitement référence à son intention d'« établir si le soumissionnaire potentiel fournit

activement au grand public un service de télécommunication sans fil commercial dans la zone de licence visée » (nos soulignés).

48. Comme nous l'avons expliqué dans notre réponse à la question 1A, seuls les fournisseurs de services sans fil régionaux forts dotés d'installations jouent un rôle déterminant dans l'endiguement de la puissance commerciale des titulaires, ce qui permet aux consommateurs canadiens de véritablement bénéficier des avantages de la concurrence. Par conséquent, nous prions instamment le Ministère de clarifier sa proposition en précisant que l'admissibilité à déposer une soumission sur le spectre réservé sera conditionnelle à la démonstration par un soumissionnaire potentiel qu'il possède des installations sans fil et qu'il offre des services sans fil commerciaux dans chaque zone de licence où il prévoit déposer une soumission pour du spectre réservé. Nous serions prêts à appuyer la proposition du Ministère dans la mesure où les précisions que nous demandons sont apportées.

Q1D ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de limiter la transférabilité du spectre réservé pour les cinq premières années de la période de validité des licences.

49. Au paragraphe 30 du Document de consultation, le Ministère propose de bloquer pendant les cinq premières années de validité d'une licence obtenue par un soumissionnaire admissible au spectre réservé le transfert à une société n'ayant pas été admissible. Le Ministère estime que l'imposition de cette restriction permettrait de veiller à l'efficacité de la mise en réserve, en plus d'éviter toute spéculation.
50. Québecor Média est d'accord avec le principe de restreindre pendant une certaine période de temps la transférabilité du spectre qui sera réservé lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz. Nous croyons toutefois qu'une telle restriction ne sera véritablement efficace que dans la mesure où le Ministère en prolonge la durée, à savoir de cinq à dix ans.
51. Selon nous, imposer un horizon de dix ans avant de permettre le transfert du spectre réservé à toute société initialement non admissible aura pour effet de stimuler l'investissement dans les installations et, de ce fait, la concurrence, ce qui mènera, pour reprendre à nouveau les mots du Ministère, à la prestation de services sans fil de pointe et fiables pour tous les Canadiens.

Q1E ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de mettre aux enchères le spectre réservé sous forme de trois blocs appariés distincts de 5 + 5 MHz.

52. Au paragraphe 32 du Document de consultation, le Ministère propose de mettre aux enchères le spectre réservé en trois blocs appariés distincts de 5 + 5 MHz plutôt qu'en un seul bloc apparié de 15 + 15 MHz. De l'avis du Ministère, offrir trois blocs appariés distincts de 5 + 5 MHz permettrait à plus d'un soumissionnaire admissible au spectre réservé d'obtenir des licences dans chaque zone de licence. Cela donnerait aussi aux soumissionnaires admissibles, pendant la mise aux enchères, une plus grande souplesse dans l'expression de la valeur qu'ils donnent à un ou plusieurs blocs.
53. Pour les motifs avancés par le Ministère, Québecor Média est d'accord avec la proposition de mettre aux enchères le spectre réservé en trois blocs appariés distincts de 5 + 5 MHz.

B) Question relative aux zones de licence

Q2 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition d'utiliser les zones de service de niveau 2 partout au Canada sauf dans les trois territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) où s'appliqueraient les zones de service de niveau 4.

54. Québecor Média est d'accord avec la proposition d'utiliser les zones de service de niveau 2 partout au pays (sauf dans le Nord) pour délivrer les licences de spectre de la bande de 600 MHz.
55. En effet, d'un point de vue historique, la pratique courante du Ministère en matière de délivrance de licence de spectre mobile depuis le tournant des années 2000 a été de préconiser, la plupart du temps, la délivrance de licences basées sur des zones de service de niveau 2.
56. Cela n'a rien de surprenant, puisque le recours à la délivrance de licences de niveau 2 dans le cadre de l'exploitation de services mobiles sans fil permet d'éviter les situations de morcellement géographique, ce qui rend possible une exploitation plus efficace du spectre ainsi délivré – le nombre de titulaires de licences étant moindre, la coordination inter opérateurs est facilitée.
57. Le Ministère, au paragraphe 36 du Document de consultation, mentionne l'existence d'un autre avantage résultant du recours à des licences de niveau 2 dans le contexte de la bande à l'étude :

Les zones géographiques de service plus grandes permettent également le déploiement de réseaux de grande envergure plus rentables grâce à des économies d'échelle, ce qui est essentiel au déploiement du spectre puisque les réseaux mobiles sans fil sont très exigeants en investissements.

58. Le recours à des zones de service de niveau 2 s'impose tout particulièrement en raison des caractéristiques de propagation propres au spectre de la bande de 600 MHz. Sur ce point, nous citerons à nouveau le Ministère :

Les bandes de basses fréquences, comme la bande de 600 MHz, se propagent sur de longues distances et les utilisateurs peuvent se déplacer sur de vastes territoires. Les zones de service mobile sont donc généralement vastes afin d'offrir une couverture continue. Dans cette bande, les ondes radio transportent les signaux radio sur des distances beaucoup plus importantes que les fréquences plus élevées comme les bandes du SSFE-3 et des 2500 MHz.¹⁷

C) Questions relatives à la structure et aux règles de mise aux enchères

Q3 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur :
a) sa proposition d'utiliser des licences génériques;
b) sa proposition de classer tous ces blocs obtenus par des soumissionnaires admissibles au spectre réservé comme des blocs réservés.

59. Au paragraphe 50 du Document de consultation, le Ministère propose que les sept blocs de spectre apparié (5+5 MHz) qui seront attribués lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz soient offerts comme licences génériques dans chacune des seize zones de service proposées.
60. Québecor Média reconnaît que l'utilisation de licences génériques simplifie grandement le processus de soumission, et reconnaît également que les sept blocs qui seront attribués lors des prochaines enchères remplissent tous les critères requis pour être considérés comme étant génériques, notamment leur similarité inhérente et le fait qu'ils ne soulèvent aucune contrainte liée à la technologie et au brouillage. Nous sommes par conséquent d'accord avec la proposition du Ministère quant à l'utilisation de licences génériques.
61. Au paragraphe 54 du Document de consultation, le Ministère propose que lorsqu'un ou plusieurs soumissionnaires admissibles au spectre réservé obtiennent collectivement plus de 30 MHz (la quantité proposée de spectre réservé) dans une zone autorisée sous licence, tous ces blocs soient considérés

¹⁷ Documentation de consultation, paragraphe 37.

comme des blocs réservés, et, effectivement, soient visés par les mêmes conditions de licence en matière de transférabilité et de divisibilité des licences.

62. Québecor Média convient que la proposition du Ministère permettrait que les blocs de spectre gagnés par les soumissionnaires admissibles soient traités de façon cohérente pour ce qui est de la transférabilité et de la divisibilité des licences. Nous sommes par conséquent d'accord avec la proposition du Ministère.

Q4 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur :
a) l'usage des soumissions anonymes pendant les enchères;
b) l'information qui sera dévoilée aux soumissionnaires pendant les rondes au cadran, tel que décrit à l'annexe A (ce qui s'appliquerait également aux ECC ayant une règle d'activité modifiée, tel que décrit à l'annexe B) et à l'annexe C

63. Au paragraphe 55 du Document de consultation, le Ministère propose d'utiliser des soumissions anonymes pendant les enchères de la bande de 600 MHz.

64. Québecor Média constate que lors des enchères de spectre précédentes, les soumissionnaires sont parfois demeurés anonymes (par exemple, lors des enchères 700 MHz en 2014 et 2 500 MHz en 2008), et parfois non (par exemple, lors des enchères SCP en 2001 et SSFE-1 en 2008). Nous avons participé aux deux types de situation, et nous n'en préférons aucune – l'élément crucial à nos yeux étant que les règles soient clairement annoncées avant la mise aux enchères. Par conséquent, nous n'avons aucune objection à formuler à l'égard de la proposition du Ministère.

65. Au paragraphe 55 du Document de consultation, le Ministère propose également qu'après chaque ronde au cadran, les soumissionnaires reçoivent des informations sur leurs propres activités reliées aux soumissions et à la demande globale pour chaque service, de même que sur leur admissibilité et les prix de tous les produits de la ronde suivante. Comme exception à cette règle, le Ministère propose que la demande globale au cours de la ronde au cadran finale ne soit pas dévoilée aux soumissionnaires avant les soumissions de la ronde supplémentaire, et ce, aussi bien dans le cas de la structure des ECC que dans celui de la structure des ECC ayant une règle d'activité modifiée.

66. Québecor Média appuie la proposition du Ministère concernant le niveau de dévoilement de l'information lors des rondes au cadran. Un tel niveau de dévoilement est nécessaire afin de faciliter une détermination des prix plus efficace à cette étape des enchères. Quant aux propositions du Ministère pour la ronde supplémentaire, nous tenons à souligner qu'en réponse à la question 5 de la présente consultation, nous appuyons l'adoption de la structure des ECCA. Tel que décrit au paragraphe 74 du Document de consultation, cette structure élimine la nécessité de non-divulgaration de l'information sur la demande globale après la ronde au cadran finale, et l'information sera fournie à tous les

soumissionnaires comme pour toutes les autres rondes au cadran. Cette caractéristique de divulgation améliorée est en fait l'un des éléments clés qui nous amènent à appuyer la structure des ECCA.

Q5 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur :

- a) les avantages et les désavantages des trois structures d'enchères pris en considération pour la mise aux enchères du spectre de la bande de 600 MHz :**
 - i. enchères combinatoires au cadran utilisant la règle d'activité fondée sur l'AFPR (annexe A);**
 - ii. enchères combinatoires au cadran utilisant la règle d'activité fondée sur l'AGPR (annexe B);**
 - iii. enchères combinatoires au cadran améliorées (annexe C);**
- b) en cas de préférence pour l'une ou l'autre de ces options, ISDE demande aux répondants de justifier et d'expliquer cette préférence.**

67. Aux paragraphes 57 à 77 du Document de consultation, le Ministère décrit la structure générale et les avantages de chacune des trois options envisagées pour les prochaines enchères de la bande de 600 MHz, c'est-à-dire :

- les enchères combinatoires au cadran (ECC) ayant des règles semblables à celles utilisées lors des enchères canadiennes des bandes de 700 et de 2 500 MHz;
- les ECC ayant une règle d'activité modifiée; et
- les enchères combinatoires au cadran améliorées (ECCA), qui utilisent aussi une règle d'activité modifiée.

68. Québecor Média reconnaît que la structure des ECC représente une avancée considérable en matière de conception d'enchères en comparaison avec la structure des enchères simultanées à rondes multiples (ESRM) qui existait avant elle. Premièrement, comme nous l'avons souligné plus haut dans notre réponse à la question 3, l'utilisation de licences génériques dans le cadre de la structure des ECC représente une avancée significative dans l'efficacité des enchères. Deuxièmement, et plus important encore, la possibilité d'effectuer des offres combinatoires dans le cadre de la structure des ECC atténue de beaucoup l'un des plus grands risques auxquels les soumissionnaires sont confrontés : le risque d'exposition.

69. Cela dit, il faut préciser que la structure des ECC est extrêmement complexe, une complexité qui soulève d'importants défis pour la gouvernance d'entreprise. Par exemple, le fait que les soumissionnaires devront ultimement payer un « deuxième prix » pour leur ensemble gagnant n'est pas un concept facile à assimiler pour les membres d'un conseil d'administration qui n'ont peut-être pas participé à toutes les étapes de préparation en vue de la mise aux enchères. De même, la possibilité que l'ensemble gagnant d'un soumissionnaire puisse être modifié de façon significative lors de la ronde supplémentaire n'est pas facile à

expliquer, et provoque également beaucoup d'incertitude tant chez les soumissionnaires que chez leurs dirigeants.

70. La structure des ECCA telle que proposée par le Ministère dans le Document de consultation répond directement à ces préoccupations. Premièrement, l'idée de fournir aux soumissionnaires de l'information sur leur paiement basé sur leur deuxième prix éventuel tout au long de l'étape d'attribution (tel que proposé avec la structure des ECCA) réduira considérablement l'incertitude à laquelle ils font face quant au deuxième prix éventuel d'un ensemble donné. Deuxièmement, le resserrement des règles de préférence révélée (particulièrement lors de la ronde supplémentaire) ainsi qu'une dépendance accrue sur les rondes au cadran pour l'établissement des prix finaux permettront de réduire le risque que les ensembles gagnants des soumissionnaires soient soudainement changés de façon inattendue pendant la ronde supplémentaire. En fait, tel qu'expliqué au paragraphe 74 du Document de consultation, ces modifications feront en sorte que la ronde supplémentaire servira essentiellement à réduire le nombre de licences surnuméraires disponibles après la dernière ronde au cadran. Selon nous, cela devrait toujours être le but premier de la ronde supplémentaire.
71. Compte tenu de ce qui précède, Québecor Média incite le Ministère à adopter la structure des ECCA en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.

Q6 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur :

- a) la proposition d'attribuer des blocs contigus aux soumissionnaires ayant obtenu plus d'un bloc d'une même zone de service;**
- b) la structure proposée de l'étape d'assignation, y compris l'ordre des rondes d'assignation et la combinaison des zones de service en une seule ronde d'assignation.**

72. Aux paragraphes 78 à 82 du Document de consultation, le Ministère propose une structure pour l'étape d'assignation des présentes enchères. Entre autres, le Ministère propose : (i) que les soumissionnaires ayant obtenu plus d'un bloc dans une zone de service reçoivent des licences contiguës; (ii) qu'il n'y aura pas de blocs précis réservés aux soumissionnaires admissibles au spectre réservé ou à ceux qui ne le sont pas; (iii) que l'étape d'assignation par rondes soit menée une zone de service à la fois, en ordre décroissant de population; et (iv) que deux zones de service ou plus soient attribuées dans la même ronde, si elles forment une zone géographique contiguë et si les soumissionnaires et le nombre de licences qu'ils ont obtenues sont les mêmes dans les zones de service visées.
73. Québecor Média constate que les propositions du Ministère concordent parfaitement avec la structure de la ronde d'assignation utilisée lors des enchères combinatoires au cadran précédentes. Nous considérons que la ronde d'assignation au cours de ces enchères s'est déroulée d'une manière efficace et efficiente. Nous sommes donc en faveur de la structure proposée par le Ministère.

Q7 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur la méthodologie d'augmentation des prix pendant les rondes au cadran, tel que décrit à l'annexe A.

74. Au paragraphe 84 du Document de consultation, le Ministère propose une méthodologie pour augmenter les prix des produits lors des rondes au cadran. Plus spécifiquement, le Ministère propose que l'augmentation du prix d'un produit, dans une zone de service donnée, dépende de la demande excédentaire de chacun des produits de cette zone de service. Le Ministère propose d'augmenter les prix de 1 à 20 % des prix de la ronde précédente, arrondis au millier le plus près, et se réserve le droit, au cours des enchères, de rajuster les augmentations entre les rondes à l'intérieur de cette gamme de pourcentages afin de favoriser des enchères efficaces et rapides.
75. Québecor Média n'est pas opposée à la méthodologie d'augmentation de prix proposée par le Ministère, puisqu'elle est en ligne avec les méthodologies utilisées lors des enchères précédentes. Nous demandons cependant au Ministère de faire tout en son pouvoir afin de prévenir le plus rapidement possible les soumissionnaires lorsque le pourcentage d'augmentation des prix entre les rondes est modifié. Un partage plus rapide de cette information aiderait les équipes d'enchères dans la planification de leurs activités de soumissions, notamment pour ce qui est d'anticiper les moments où il leur sera peut-être nécessaire de contacter leur équipe de direction afin d'obtenir des instructions mises à jour.

D) Questions relatives à la participation des soumissionnaires

Q8 ISDE sollicite des observations sur les règles relatives aux entités affiliées et associées qui s'appliqueraient aux soumissionnaires pendant les enchères de la bande de 600 MHz.

76. Québecor Média constate que les règles relatives aux entités affiliées et associées proposées en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz correspondent globalement à celles mises en place par le Ministère à l'occasion des récentes enchères de spectre mobile.
77. Nous sommes d'avis que ces règles se sont révélées être efficaces, puisqu'elles ont permis de protéger l'intégrité de ces processus d'enchères. Nous sommes par conséquent d'accord à ce qu'elles soient appliquées lors des enchères de la bande de 600 MHz.

Q9 ISDE souhaite obtenir des commentaires sur les règles concernant l'interdiction de collusion et les autres règles de communication qui pourraient s'appliquer aux participants pendant les prochaines enchères de la bande de 600 MHz.

78. Québecor Média constate que les règles concernant l'interdiction de collusion et les autres règles de communication proposées en vue des prochaines enchères de la bande de 600 MHz correspondent globalement à celles mises en place par le Ministère à l'occasion des récentes enchères de spectre mobile.

79. Nous sommes d'avis que ces règles se sont révélées être efficaces, puisqu'elles ont permis de protéger l'intégrité de ces processus d'enchères. Nous sommes par conséquent d'accord à ce qu'elles soient appliquées lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz.

E) Questions relatives aux conditions de licence

Q10 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur sa proposition de délivrer les licences de spectre exploitées dans la bande de 600 MHz et d'une période de validité de 20 ans, de même que sur la formulation des conditions de licence proposée ci-dessus.

80. Québecor Média est d'accord avec la proposition du Ministère de délivrer des licences de spectre exploitées dans la bande de 600 MHz d'une durée de 20 ans, puisqu'elle est conforme à la *Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada*¹⁸ et cohérente avec la durée des licences de spectre mobile commercial qui ont été récemment octroyées lors des enchères dans les bandes de 700 MHz, de 2 500 MHz et des SSFE-3.

81. Québecor Média est également en accord avec la formulation proposée pour la condition de licence relative à la durée des licences.

82. Le Ministère mentionne par ailleurs ce qui suit au paragraphe 120 du Document de consultation :

Il est important également de signaler qu'ISDE reconnaît que le rythme actuel de développement de la technologie sans fil évolue toujours et que ces développements, comme la radio cognitive et l'accès au spectre dynamique, devraient permettre un accès amélioré au spectre. En conséquence, il est à prévoir que, bien que les licences de spectre à long terme continuent d'offrir un accès prioritaire au spectre, les

¹⁸ Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada, 3e édition, 2011, page 4.

consultations ultérieures se pencheront davantage sur la possibilité d'offrir un accès opportun aux fréquences sous licence.

83. Nous comprenons à la lecture de ce paragraphe que le Ministère envisagerait d'imposer à plus ou moins long terme l'accès « opportun » au spectre sous licence en raison de l'émergence de nouvelles technologies telles que la radio cognitive ou encore l'accès dynamique au spectre.
84. Québecor Média est extrêmement préoccupée par l'éventualité évoquée par le Ministère dans le paragraphe cité ci-dessus.
85. L'utilisation exclusive et sans entrave du spectre sous licence est la pierre d'assise sur laquelle repose la capacité des fournisseurs de services sans fil d'offrir à leurs clientèles respectives des services mobiles sans fil de grande qualité et de haute capacité. En fait, c'est une des principales raisons pour lesquelles les fournisseurs de services sans fil acceptent de prendre la décision commerciale d'acquérir (la plupart du temps) à fort prix ce type de fréquences.
86. Or, imposer l'accès opportun au spectre sous licence (après son acquisition), par le biais d'une nouvelle condition de licence non prévue initialement, aurait pour effet de fausser les hypothèses sur lesquelles a été basée la décision commerciale d'investir dans l'acquisition dudit spectre, avec comme résultat une perte de confiance de la part des joueurs de l'industrie canadienne du sans-fil envers les futurs processus d'enchères du Ministère.
87. Tout compte fait, imposer l'accès opportun au spectre sous licence constituerait un changement radical aux règles actuelles en matière de politique de gestion du spectre au Canada. Il s'agit d'une question grave qui soulève de nombreux enjeux très complexes. Elle doit donc nécessairement faire l'objet d'un processus exhaustif de consultation publique aux paramètres clairement définis, de façon à ce que toutes les parties intéressées puissent pleinement faire valoir leurs arguments et défendre leurs intérêts.

Q11 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur la condition de licence proposée qui se rapporte à la transférabilité et à la divisibilité des licences, de même que sur le texte proposé ci-dessus.

88. Québecor Média constate que le texte proposé pour la condition de licence relative au transfert et à la divisibilité des licences de spectre de la bande de 600 MHz reflète bien, dans son ensemble, les modalités établies dans la plus récente version de la Circulaire des procédures concernant les clients CPC-2-1-3 *Procédure de délivrance de licences de spectre pour les services terrestres*¹⁹.
89. Sur cette base, nous ne sommes pas opposés au texte proposé par le Ministère. Nous demandons toutefois que la limite de transférabilité du spectre qui sera

¹⁹ Voir <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf01875.html>.

réservé lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz soit d'une durée de dix ans, et non pas de cinq.

90. Comme nous l'avons expliqué dans notre réponse à la question 1D, prolonger à dix ans la durée de cette limite stimulera non seulement l'utilisation rapide des fréquences de la bande de 600 MHz mises en réserve, mais aussi l'investissement accru dans les installations au-delà des grandes et moyennes agglomérations du pays. Bref, un moratoire d'une dix ans sera bénéfique à la concurrence fondée sur les installations, pour le plus grand bénéfice de tous les Canadiens.

Q12 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur les conditions de déploiement énoncées ci-dessus.

91. Au paragraphe 137 du Document de consultation, le Ministère propose d'imposer comme condition de licence une exigence de déploiement modulée en trois paliers :

- avant la fin de la cinquième année de licence, les titulaires de licence devront respecter des niveaux de déploiement fondés sur les zones de service de niveau 2 ;
- avant la fin de la dixième année de licence, les titulaires de licence devront respecter des niveaux de déploiement fondés sur les zones de service de niveau 3 ; et
- avant la fin de la vingtième année de licence, les titulaires de licence devront respecter des niveaux de déploiement fondés sur les zones de service de niveau 4.

92. Le Ministère explique dans les termes suivants l'objectif qu'il recherche en proposant cette exigence de déploiement modulée en trois paliers :

Les exigences de déploiement proposées obligeront les titulaires à continuer à développer leur réseau au fil du temps, afin de fournir aux Canadiens l'accès aux technologies et appareils sans fil les plus récents, les plus sophistiqués, et ce, sans délai indu.²⁰

93. Cet objectif est louable, et nous l'appuyons. Nous sommes conscients que le Ministère doit s'assurer que le spectre est utilisé de manière à maximiser les avantages économiques et sociaux pour tous les Canadiens, comme il lui incombe en vertu du *Cadre de la politique canadienne du spectre*²¹. Sur cette base, il nous apparaît légitime que des exigences progressives de déploiement soient fixées pendant la durée des licences de spectre de la bande de 600 MHz de façon à accélérer le déploiement de ces fréquences au-delà des grandes et moyennes agglomérations du pays.

²⁰ Document de consultation, paragraphe 134.

²¹ *Cadre de la politique canadienne du spectre*, DGTP-001-07, page 8.

94. Québecor Média n'aurait donc pas d'objection à ce que le Ministère impose une exigence de déploiement modulée en trois paliers.

Q13 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur les conditions de licence énoncées à l'annexe G, qui seraient applicables aux licences délivrées par le processus des enchères proposé du spectre de la bande de 600 MHz, tel qu'indiqué ci-dessus.

95. Nos commentaires se limiteront à deux des conditions de licence proposées à l'annexe G du Document de consultation : la condition de licence relative à la recherche-développement ainsi que celle relative à la soumission de rapports annuels.
96. Québecor Média estime que la condition de licence relative à la recherche-développement n'a plus sa raison d'être, et devrait par conséquent être abolie ou, à tout le moins, ne pas être intégrée aux conditions des licences de spectre de la bande de 600 MHz. Le marché canadien du sans-fil est un marché hautement concurrentiel, au sein duquel l'innovation est un outil-clé utilisé au quotidien par les joueurs de l'industrie afin de se démarquer et de se différencier de leurs concurrents. Ces joueurs n'ont pas donc besoin d'une mesure réglementaire pour les inciter à investir dans la recherche et le développement. Parce qu'ils doivent demeurer innovateurs, ils le font de leur propre chef.
97. En ce qui concerne la condition de licence relative à la soumission de rapports annuels, Québecor Média est d'avis que le temps est venu pour le Ministère d'alléger le fardeau administratif provoqué par la préparation et la soumission de ces rapports. Nous croyons que le Ministère devrait sérieusement songer à réduire la fréquence à laquelle ces rapports doivent être soumis. Une autre possibilité à laquelle le Ministère devrait également songer consiste à limiter de façon spécifique les informations dont la soumission continuerait d'être exigée sur une base annuelle.

F) Questions relatives au processus des enchères

Q14 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur les prix de départ proposés présentés au tableau 1.

98. Aux paragraphes 144 à 147 du Document de consultation, le Ministère propose pour les enchères de la bande de 600 MHz des offres de départ fondées sur les résultats des enchères de la bande de 700 MHz, en tenant compte du prix le plus bas payé dans chaque zone de service. Pour les établir, le Ministère a ventilé le prix final payé par chaque soumissionnaire gagnant parmi toutes les licences de

l'ensemble gagnant, en proportion du prix au cadran final de ces licences. Dans chaque zone de service, le bloc le moins cher en \$/MHz/population a servi à établir les offres de départ proposées pour les enchères de la bande de 600 MHz. De plus, le Ministère propose que les zones de service soient regroupées en différents groupes de prix afin de reconnaître la valeur relative comparable des licences des diverses zones de service. Le prix final le plus bas payé dans n'importe quelle zone de service dans un groupe a été utilisé pour fixer l'offre de départ proposée pour ce groupe.

99. Les offres de départ proposées qui résultent de ces calculs vont comme suit :
- Groupe 1 : 0,804 \$/MHz/ population : Sud de l'Ontario et Sud du Québec;
 - Groupe 2 : 0,539 \$/MHz/ population : Est de l'Ontario et Outaouais, Alberta et Colombie-Britannique;
 - Groupe 3 : 0,36 \$/MHz/ population : Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard., Nouveau-Brunswick, Est du Québec, Nord du Québec, Nord de l'Ontario, Manitoba et Saskatchewan;
 - Groupe 4 : 0,133 \$/MHz/ population : Yukon, Nunavut et Territoires du Nord-Ouest.
100. Québecor Média a de sérieuses réserves au sujet de la méthodologie que le Ministère a utilisée pour en arriver à ces valeurs. En particulier, nous considérons comme très problématique la proposition du Ministère de fonder le montant des offres de départ pour le 600 MHz sur un seul point de données, à savoir les résultats des enchères de 700 MHz tenues au Canada en 2014.
101. Comme nous le savons tous, chaque vente aux enchères de spectre se déroule dans un contexte qui lui est propre, en termes de conditions prévalant sur le marché, d'état de développement de la technologie, de calendrier des cycles d'investissement, de structure de l'industrie et de politiques gouvernementales. La valeur des soumissions dépend de tous ces facteurs et elle peut varier considérablement d'une vente aux enchères à l'autre. Choisir une vente aux enchères spécifique comme seul point de référence – et en particulier une aussi féroce que celle tenue au Canada au 2014 dans la bande de 700 MHz – risque de produire un portrait déformé des valeurs de spectre sous-jacentes.
102. Québecor Média considère qu'une approche supérieure pour fixer les offres de départ consisterait à appliquer la méthodologie proposée par le Ministère à chacune des quatre enchères de spectre les plus récentes (SSFE-1 en 2008, 700 MHz en 2014, SSFE-3 en 2015 et 2 500 MHz en 2015) et ensuite faire une moyenne des résultats obtenus.

Q15 ISDE souhaite recueillir des commentaires sur les points d'admissibilité pour les licences de spectre dans la bande de 600 MHz tel qu'indiqué au tableau 2, et sur les dépôts préenchères tels que présentés ci-dessus.

103. Aux paragraphes 151 à 152 du Document de consultation, le Ministère propose que les points d'admissibilité rattachés aux licences disponibles lors des prochaines enchères de la bande de 600 MHz soient en fonction des offres de départ. Plus précisément, le Ministère propose qu'un point d'admissibilité soit assigné à tous les 48 000 \$ des prix de départ et arrondi à 10 points dans toutes les zones de service hormis celles du Nord. Dans le Nord, un point d'admissibilité serait attribué à chaque zone de service.
104. Sous réserve des préoccupations que nous avons exprimées dans notre réponse à la question 14 au sujet du montant des offres de départ, nous ne sommes pas opposés à l'approche proposée pour l'attribution des points d'admissibilité.
105. Aux paragraphes 154 à 156 du Document de consultation, le Ministère propose que tous les soumissionnaires soient obligés de soumettre un dépôt préalable à la mise aux enchères en présentant leur demande de participation. Plus précisément, le Ministère propose que le dépôt s'élève à 48 000 \$ par point d'admissibilité que le soumissionnaire désire obtenir. Étant donné, comme nous l'avons souligné plus haut, que les points d'admissibilité auront été attribués au rythme d'un point à tous les 48 000 \$ des prix de départ, ceci signifie essentiellement que chaque soumissionnaire devra soumettre un dépôt préalable égal à la somme des offres de départ pour toutes les licences que le soumissionnaire désire obtenir.
106. Quebecor Media considère que l'exigence d'un dépôt renforce l'intégrité du processus de mise aux enchères. Par conséquent, nous n'avons pas d'objection quant à la proposition du Ministère. Cela dit, nous sommes préoccupés par la longueur de la période durant laquelle le Ministère a conservé les dépôts des soumissionnaires lors des enchères précédentes. L'exigence d'un dépôt entraîne des frais financiers substantiels que les soumissionnaires n'ont d'autre choix que d'absorber. Dans le but de réduire ces frais financiers, nous incitions le Ministère à faire tout en son pouvoir afin de reporter la date limite pour la soumission des dépôts aussi tard que raisonnablement possible lors du processus de préenchères.

G) Question relative au processus de renouvellement des licences

Q16 ISDE sollicite des commentaires sur le processus de renouvellement proposé pour les licences du spectre de la bande de 600 MHz.

107. Le Ministère propose essentiellement de renouveler les licences arrivées à échéance pour une période subséquente à moins qu'une violation des conditions liées aux licences n'ait eu lieu, qu'une réattribution fondamentale de fréquences à un nouveau service ne soit nécessaire ou que le besoin d'une politique prioritaire ne se fasse sentir²².
108. Québecor Média est d'accord avec le processus de renouvellement tel que proposé, puisqu'il est conforme à l'approche typiquement préconisée par le Ministère en la matière ainsi qu'à la *Politique-cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada*²³.
109. Le tout, soumis respectueusement.

²² Documentation de consultation, paragraphe 163.

²³ *Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada*, 3^e édition, 2011, page 4.