

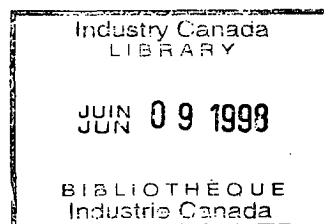
QUEEN
HE
8699
.C2
R414
1996

Industry
Canada

IC

**EXAMEN DU PROCESSUS COMPARATIF DE
SÉLECTION ET DE
DÉLIVRANCE DE LICENCE RADIO
CONCLUSIONS**

le 20 février 1996



Industrie Canada



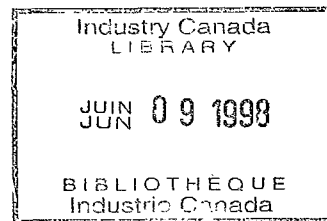
Canada



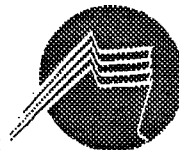
Industrie Industry
Canada Canada

EXAMEN DU PROCESSUS COMPARATIF DE SÉLECTION ET DE DÉLIVRANCE DE LICENCE RADIO CONCLUSIONS

le 20 février 1996



Industrie Canada



Canada

Le 20 février 1996

**EXAMEN DU PROCESSUS COMPARATIF DE
SÉLECTION ET DE
DÉLIVRANCE DE LICENCE RADIO
- CONCLUSIONS -**

1996

1-1

1-2

1-3

1-4

1-5

Table des matières

Résumé	1
Contexte	2
Énoncé des questions	3
Types de processus de sélection	3
Questions et réponses relatives à l'avis paru dans la Gazette	4
Questions sur lesquelles on invitait les commentaires	4
Encans	9
Conclusions du Ministère	13
Conclusions	18
Illustration du processus de sélection relatif aux appels d'offres concurrentielle ...	18
Étape 1 - Invitation à présenter une déclaration d'intérêt et une demande de certificat de fournisseur de services compétent	18
Étape 2 - Établissement des droits et délivrance des autorisations	19
Questions spécifiques sur lesquelles on invite des commentaires	20
Instructions de transmission des commentaires	24
Consultation par le public	24

Résumé

Ce rapport présente les conclusions de l'examen du processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio d'Industrie Canada. Nous y résumons les interventions et présentons les conclusions qui en découlent suite à la réponse du public à l'avis n° SMRR-001-94, paru dans la Gazette du Canada, et au document d'information associé, intitulé «Examen public du processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio».

Le Ministre de l'Industrie est chargé, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, d'assurer le développement ordonné des systèmes de radiocommunication au Canada. Conformément aux politiques existantes, le Ministère a recours au principe du «premier arrivé, premier servi» pour l'attribution du spectre des fréquences radioélectriques. Cependant, dans les cas où la demande excède les parties de spectre disponibles pour l'introduction d'un nouveau service, le Ministère a recours à un processus comparatif de sélection pour la mise en oeuvre de services commerciaux publics afin de choisir les systèmes qu'il autorisera suivant le principe du mérite relatif.

Des intéressés se sont dits préoccupés au sujet de certains aspects du processus comparatif de sélection. Pour répondre à ces préoccupations, le Ministère a décidé de procéder à un examen public du processus. Dans le cadre de cet exercice, les propositions et les commentaires formulés relativement à tous les aspects du processus actuel, les autres opinions ou solutions de rechange et autres questions et facteurs pertinents ont été examinés. Vingt-deux intervenants ont participé à l'examen.

Afin de tirer profit de l'expérience d'administrations étrangères, le Ministère a également examiné les processus de délivrance de licence utilisés par plusieurs autres pays pour attribuer les fréquences du spectre dans des circonstances semblables. Ces processus se présentent habituellement sous trois formes : les loteries, les encans et les évaluations comparatives. En plus de ces trois méthodes, il y a aussi diverses combinaisons ou méthodes hybrides.

Après avoir pris connaissance des réponses à l'avis paru dans la Gazette du Canada, on s'est rendu compte que de nombreux intervenants avaient fait part de leurs opinions et préoccupations sur les encans, auxquels une majorité était opposée. Plusieurs observations portaient sur les méthodes d'établissement du prix du spectre pouvant favoriser l'utilisation efficace du spectre et l'efficacité économique d'appels d'offres concurrentielles et rendre le processus plus transparent.

Après avoir examiné les commentaires et analysé les diverses options, le Ministère pense qu'une version plus rationalisée du processus comparatif actuel devrait être conservée et que, en même temps, l'établissement d'un processus comparatif de rechange comportant une procédure d'appels d'offres servirait le mieux l'intérêt du public là où il est jugé opportun de s'en remettre aux lois du marché. Le Ministère va s'efforcer de trouver les moyens voulus pour établir un tel processus concurrentiel.

Afin d'illustrer ces propos, le Ministère propose un processus de rechange et sollicite de plus amples commentaires du public sur n'importe quel aspect des conclusions présentées, du processus et de certaines questions spécifiques qui y sont mentionnées.

Contexte

Dans le passé, conformément aux politiques existantes, le Ministère a généralement eu recours au principe du «premier arrivé, premier servi» pour attribuer des parties du spectre des fréquences radioélectriques. À l'heure actuelle, il procède encore de cette façon dans la plupart des cas.

Toutefois, lorsque de nouvelles fréquences sont disponibles et qu'elles sont insuffisantes pour répondre à la demande, cette approche ne permet pas de tenir compte de toutes les considérations en jeu. Dans ces circonstances, le Ministère utilise le processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio pour choisir les fournisseurs de services.

Le processus comparatif a évolué au cours des ans; généralement, il se déroule maintenant en trois phases. Dans la première phase, le Ministère publie une invitation à présenter une déclaration d'intérêt dans la Gazette du Canada. Dans un deuxième temps, il envoie à ceux qui ont répondu à la demande une Invitation à présenter une proposition écrite détaillée. Enfin, après que le Ministère a évalué les propositions écrites et que le ministre a choisi les requérants les plus qualifiés, le Ministère invite ces personnes à présenter une demande concernant un emplacement particulier, avant la délivrance de licences radio pour l'utilisation de la partie du spectre considéré.

La *Loi sur la radiocommunication* confère au ministre le pouvoir de réglementer le spectre des fréquences radioélectriques et d'assurer le développement ordonné de la radiocommunication. En outre, le sous-paragraphe 5.(1.1) de cette loi autorise le ministre à tenir compte de la politique canadienne de télécommunication indiquée à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*:

- «7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunications vise à:
- a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
 - b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions - rurales ou urbaines - du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité;
 - c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
 - d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;
 - e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;

- f) favoriser le libre jeu de la concurrence 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;
- g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui concerne la fourniture de services dans ce domaine;
- h) satisfaire les exigences économiques et sociales des utilisateurs des services de télécommunications;
- i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

Énoncé des questions

Le processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio a déjà donné lieu, dans le passé, à l'expression de préoccupations touchant certains de ses aspects; on se demandait notamment si le processus constituait une méthode susceptible de satisfaire aux exigences de l'industrie, qui réclame une méthode d'assignation du spectre qui soit rapide, efficace et souple.

On veut s'assurer que le processus décisionnel qui mène à l'attribution, par le gouvernement, de droits et privilèges limités soit empreint d'équité. L'importance économique croissante liée aux occasions d'exploiter cette ressource de plus en plus rare que constitue le spectre des fréquences radioélectriques ne fait que renforcer ce besoin.

Enfin, après étude des innovations apportées par d'autres pays à leur processus de délivrance de licences et à la lumière de la documentation publiée sur le sujet, le Ministère est parvenu à la conclusion qu'il pourrait améliorer la qualité de son processus comparatif actuel.

Dans son document intitulé «Cadre de la politique canadienne du spectre du spectre» (1992), l'ancien ministre des Communications avait énoncé son intention d'améliorer son processus comparatif et de ne pas utiliser une approche axée sur les forces du marché avant d'avoir mené une vaste consultation.

Types de processus de sélection

Il existe actuellement trois principaux types de processus de sélection qui sont utilisés par les divers pays. En outre, on retrouve des méthodes hybrides qui combinent différents éléments des trois types.

- ▶ **Loterie** : le gouvernement détermine la disponibilité du spectre et prescrit, au besoin, des critères minimums de qualification et des conditions d'autorisation. Les requérants participent à un tirage au sort, en s'attendant à ce que les principes de justice soient appliqués pour que tous les requérants aient des chances égales d'être choisis.

- ▶ **Encan** : le gouvernement détermine la disponibilité du spectre et invite les requérants à présenter une soumission, l'hypothèse sous-jacente étant qu'en allouant le spectre au plus offrant, on obtiendra des résultats efficaces du point de vue économique et on permettra au public de retirer des bénéfices de l'utilisation de cette ressource.
- ▶ **Processus comparatif** : les propositions sont jugées d'après leur valeur, le spectre étant attribué aux requérants qui répondent le mieux aux critères établis. L'autorité qui délivre les licences peut établir les critères en fonction des questions qu'elle juge les plus pertinentes, par exemple les autres services semblables fournis antérieurement par le requérant, le soutien financier dont il dispose, le budget prévu pour la recherche et le développement.
- ▶ **Méthodes hybrides** : il s'agit de la combinaison d'une évaluation comparative et d'un encan ou d'une loterie. Les demandes des requérants sont d'abord évaluées à la lumière d'un ensemble de critères et les requérants dont les demandes répondent aux critères ou les dépassent se qualifient pour participer à l'encan ou à la loterie. Dans ce type de processus de sélection, l'autorité qui délivre les licences peut établir les critères d'évaluation en fonction de questions techniques jugées importantes et, grâce à ces critères, déterminer quels requérants seront autorisés à participer à la deuxième étape.

Questions et réponses relatives à l'avis paru dans la Gazette

Le 30 avril 1994, le Ministère a publié dans la Gazette du Canada l'avis n° SMRR-001-94, intitulé «Examen public du processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio». Dans cet avis, le Ministère invitait les parties intéressées à consulter un document d'information portant le même titre, ainsi qu'une bibliographie assez complète sur les processus de sélection et de délivrance de licence radio, pour obtenir de plus amples renseignements sur l'examen, et à faire parvenir leurs observations au plus tard le 23 juillet 1994. À la demande de plusieurs parties, le Ministère a prolongé le délai jusqu'au 30 septembre 1994.

Questions sur lesquelles on invitait les intéressés à présenter leurs observations

Les dix questions sur lesquelles portait l'examen, accompagnées d'un résumé des commentaires reçus, sont décrites ci-dessous :

- ▶ **Sensibilité.** *Est-ce que le processus comparatif satisfait promptement et avec souplesse aux diverses demandes de l'industrie des télécommunications et du public? Est-il flexible en répondant à ces demandes? Existe-t-il d'autres processus de sélection qui seraient plus efficaces et plus souples?*

Même si certains répondants estimaient qu'on pourrait accélérer le processus afin de réduire pour l'industrie les coûts économiques engendrés par les retards dans l'introduction de nouveaux services, la majorité jugeait que le processus répondait bien aux divers besoins. Un répondant a proposé d'imposer une limite de temps au processus décisionnel. Ainsi, les requérants sélectionnés seraient en mesure de répondre plus rapidement aux exigences du marché.

Un autre répondant a souligné que la protection de l'intérêt public importe plus que l'outil utilisé pour atteindre ce but.

Un répondant a mentionné que le processus actuel est suffisamment souple pour être adapté aux besoins de chaque situation.

- ▶ **Ouverture.** *Quelles devraient être les méthodes propres à un processus de sélection et quels renseignements fournis par les requérants devrait-on rendre publics? Quand devrait-on dévoiler ces informations? Devrait-on rendre disponibles les critères spécifiques d'évaluation des requérants lors d'un processus comparatif? Quelles étapes du processus de sélection devraient faire l'objet d'une tribune publique, le cas échéant? Quelle forme pareille tribune devrait-elle avoir? Devrait-on permettre aux requérants de faire des observations sur les mérites des autres requérants avant que le Ministère sélectionne les fournisseurs de service?*

La majorité des répondants jugeait que le processus devrait être plus transparent du début à la fin. Les intervenants ont proposé qu'on rende publics les critères de sélection ou les motifs détaillés justifiant le choix des candidats.

Les opinions étaient partagées quant à savoir s'il devait ou non y avoir une tribune publique. Certains répondants ont proposé qu'on permette aux requérants de faire des observations sur les propositions de leurs concurrents ou de réfuter leurs commentaires, mais la majorité se sont opposés à la tenue d'audiences publiques, car celles-ci prennent trop de temps. Certains répondants ont fait remarquer que ces audiences favorisent ceux qui disposent des ressources leur permettant de faire des présentations soignées.

D'autres répondants étaient en faveur de rendre publics, à la fin du processus, les renseignements relatifs aux propositions des requérants sélectionnés. Plusieurs répondants se sont opposés aux deux suggestions, craignant que ne soient divulgués des renseignements commerciaux. Un autre répondant était d'avis que des groupes consultatifs, formés de membres du milieu des affaires et de groupes de consommateurs, pourraient analyser et évaluer les critères de sélection.

Un autre répondant a fait remarquer que la Gazette du Canada ne devrait pas être le seul moyen d'aviser le public des politiques et activités du Ministère.

Un autre a proposé qu'on permette aux requérants de discuter de leur proposition avec des fonctionnaires du Ministère.

- ▶ **Encouragement à innover.** *Le processus comparatif encourage-t-il l'innovation en matière d'utilisation du spectre et de services radio de pointe? Quelles procédures ou quels autres processus de sélection pourraient encourager l'innovation? Faut-il donner la préférence aux requérants qui ont beaucoup contribué au développement de technologies et de services innovateurs?*

Environ la moitié des répondants ont mentionné que le processus comparatif favorisait les idées nouvelles. Deux d'entre eux étaient d'avis qu'on devrait préciser le degré d'innovation désiré et l'intégrer aux critères de sélection.

Les autres pensaient que le marché, plutôt que la politique gouvernementale, doit être le moteur de la recherche et du développement, et un répondant a fait remarquer que les forces du marché sont plus efficaces que les bureaucrates quand il s'agit de trouver des requérants qui sont de véritables innovateurs.

Deux répondants ont allégué que les réalisations antérieures en matière d'innovation ou de développement technologique dans d'autres services de télécommunications devraient être prises en considération dans le processus décisionnel. Par ailleurs, un autre estimait qu'il ne faudrait accorder une préférence à cet égard qu'aux entreprises qui avaient déjà affecté des ressources importantes au développement de la technologie et des services associés aux parties du spectre en cause et qui étaient disposées à en affecter davantage.

- ▶ **Coût.** *Quels sont les coûts associés au processus comparatif de sélection pour les requérants et ces coûts sont-ils raisonnables? Y a-t-il d'autres procédures ou processus qui seraient moins coûteux?*

Tous les répondants sauf un jugeaient que le processus comparatif est peu coûteux. Un répondant a mentionné que les coûts actuels étaient minimes comparativement à ceux qui sont engendrés par l'utilisation de tous les services et un autre a souligné que les coûts devraient être maintenus au niveau le plus bas possible.

Un répondant a proposé d'établir une classe spéciale de demandes et de licences pour les requérants qui desservent des marchés à créneaux dans des collectivités éloignées et des collectivités du Nord.

- ▶ **Allocation économique.** *Le processus comparatif de sélection permet-il l'attribution efficace du spectre et des ressources économiques? Dans quelle mesure peut-on compter sur les forces du marché pour attribuer efficacement le spectre des fréquences radioélectriques, et dans quelles circonstances? Comment devrait-on modifier le processus comparatif de sélection afin de permettre aux forces du marché d'opérer? Comment faut-il tenir compte des facteurs indépendants du marché dans le processus?*

La majorité des répondants ont indiqué qu'on ne devrait pas donner une plus grande importance aux forces du marché et qu'ils sont satisfaits du processus actuel qui fait une large place aux facteurs indépendants du marché. Un répondant a fait remarquer que le processus actuel permet déjà d'allouer le spectre aux requérants les plus qualifiés.

Un répondant a indiqué que les méthodes axées sur les forces du marché peuvent convenir dans certains cas, mais non pour attribuer des parties du spectre à des services publics essentiels, tandis qu'un autre a mentionné qu'on devrait accorder la priorité aux radiodiffuseurs et aux fournisseurs de services de télécommunication par rapport aux autres requérants en raison des avantages que procurent leurs services au public.

Un répondant estimait que la taille de la population et le profil démographique du Canada pourraient rendre les méthodes axées sur les forces du marché insoutenables et que ces méthodes pourraient empêcher la réalisation des objectifs sociaux du gouvernement. Par ailleurs, un autre a souligné que les progrès technologiques

pourraient bien rendre non appropriées les procédures actuelles d'attribution et d'assignation.

- ▶ **Réponse aux besoins.** *Le processus comparatif répond-il aux besoins des fournisseurs qui offrent des services de télécommunication et de radiocommunication locaux, régionaux ou nationaux? Y a-t-il d'autres procédures ou processus qui répondraient mieux aux besoins des différents fournisseurs?*

Sur cette question, les répondants étaient divisés en trois groupes. Certains estimaient que cette question n'est pas pertinente. D'autres jugeaient que le processus actuel répond aux demandes de l'industrie et aux besoins locaux, régionaux et nationaux. D'autres enfin étaient d'avis qu'il fallait soit réserver une partie du spectre aux services régionaux soit attribuer le spectre selon les régions plutôt qu'en fonction de l'ensemble du pays.

Un répondant a proposé que le Ministère ne devrait pas compter uniquement sur la Gazette du Canada, mais transmettre ses renseignements par des moyens qui sont plus accessibles aux petits entrepreneurs et aux entrepreneurs régionaux.

Un autre répondant a indiqué que le processus de sélection actuel peut facilement être utilisé pour répondre aux besoins de différents fournisseurs de services. Un autre a fait remarquer que ni le processus comparatif de sélection ni les autres méthodes n'ont une incidence sur les questions fondamentales, à savoir le moment où un marché s'ouvrira ou le nombre de licences qui seront créées dans un marché donné.

- ▶ **Encouragement à la mise en oeuvre des systèmes.** *Le processus comparatif incite-t-il les requérants sélectionnés par le Ministère à mettre en oeuvre leurs systèmes de manière opportune? Quels mécanismes ou incitatifs le Ministère pourrait-il utiliser afin de s'assurer que les titulaires de licences font honneur à leurs engagements, par exemple le dépôt d'une garantie d'exécution?*

Bien que les opinions soient partagées sur la question de savoir si le dépôt d'une caution assurerait la mise en oeuvre rapide des systèmes, plusieurs répondants ont proposé qu'on fixe un délai raisonnable pour la mise en oeuvre des systèmes. Le non-respect de ce délai serait un motif suffisant pour que le Ministère révoque la licence accordée. Un répondant a mentionné que si on devait utiliser des garanties d'exécution, il faudrait dès le début du processus en stipuler clairement les détails et les conditions.

Plusieurs répondants ont indiqué que le processus actuel encourage suffisamment le développement du spectre, puisqu'on exige des plans de mise en oeuvre et des rapports annuels et qu'on tient compte des performances antérieures; ils ajoutent qu'on pourrait encourager la mise en oeuvre des systèmes en accordant des licences à un nombre raisonnable de concurrents dans chaque marché.

D'autres répondants ont proposé qu'on permette à l'industrie de fixer ses propres normes et que le Ministère, plutôt que d'imposer une garantie d'exécution, envisage l'utilisation de mesures incitatives positives, comme des structures innovatrices de droits de licence ou des incitatifs en matière de droits qui favorisent la mise en oeuvre rapide des systèmes.

Un répondant a fait remarquer que les forces du marché jouent un rôle après l'attribution des licences, puisque celles-ci ne peuvent être transférées que lorsque le service est mis en place.

- ▶ **Attribution du spectre.** *Devrait-on, comme il est prévu dans les contrats de location, imposer une limite de temps d'utilisation des fréquences attribuées aux requérants sélectionnés? Devrait-on, à la fin de cette période, lancer un nouvel appel de demandes pour attribuer de nouveau les fréquences? Y a-t-il d'autres procédures ou processus de sélection pour réassigner le spectre?*

Seulement la moitié des répondants ont abordé cette question, mais ils souhaitaient tous que les licences ne soient pas assujetties à une limite de temps parce que cela découragerait l'innovation.

Un autre répondant a proposé que si les droits associés au spectre étaient échangeables, il ne serait pas nécessaire d'imposer des limites de temps.

- ▶ **Utilisation.** *Dans quelles circonstances le processus comparatif de sélection, ou n'importe quel autre processus, devrait-il être utilisé? Devrait-il être utilisé seulement lors de l'introduction de nouveaux services publics de radiocommunication ou lorsque des parties du spectre sont nouvellement disponibles? Devrait-on étendre l'utilisation du processus à d'autres situations comme la réassignation du spectre à l'intérieur d'une région hautement congestionnée lorsqu'on prévoit plus de requérants qu'on ne peut en satisfaire?*

De nombreux répondants estimaient qu'Industrie Canada devrait continuer à utiliser le principe du «premier arrivé, premier servi» pour attribuer des licences pour les bandes des fréquences de sécurité, les réseaux à hyperfréquences poste à poste et d'autres services existants. Par ailleurs, on considère que le processus comparatif est le plus efficace quand il s'agit d'introduire de nouveaux services commerciaux publics et dans les cas où la demande excédera l'offre. Un répondant a recommandé vivement que les compagnies de téléphone locales desservant des collectivités rurales et des collectivités du Nord aient un droit de préemption pour fournir de nouveaux services.

Un autre répondant a recommandé qu'on crée un marché des droits d'utilisation du spectre, plutôt que d'essayer d'améliorer les processus administratifs (non liés au marché) d'attribution.

- ▶ **Droits de licence radio.** *Les revenus qui appartiennent à la Couronne sont prescrits par le gouverneur en conseil par le biais de règlements et la perception de ces droits de licences n'est pas partie intégrante du processus de sélection. Ces revenus sont perçus au moyen de droits annuels de licence radio. La détermination de droits de licence radio applicables aux services mis en oeuvre devrait-elle être prévue dans le processus de sélection? Quelle devrait en être la formule?*

La majorité des répondants estimaient que les revenus ne devraient pas être un critère de sélection. Voici d'autres commentaires formulés par diverses personnes :

- Il ne devrait y avoir qu'un droit unique à verser au début du processus.

- Les droits de licence devraient être fonction de la taille de la population.
- Les droits de licences devraient être limités au recouvrement des coûts.
- La structure des droits devrait être définie avant le début du processus de sélection.
- La fixation des prix en fonction du marché permet de tirer plus de revenus de ressources rares.
- Les droits devraient être fixés à un niveau qui encourage la croissance et ils pourraient être liés aux profits.
- Si on avait recours à des appels d'offres, on n'aurait plus à fixer des droits en fonction de l'utilisation.
- Les droits devraient être fondés sur la rentabilité ou l'intensité de l'exploitation du spectre.

Encans

Même si on ne privilégiait pas les encans dans l'avis publié dans la Gazette et même si on n'invitait pas davantage les commentateurs à leur propos que pour les autres mécanismes de sélection possibles, la grande majorité des vingt-deux répondants ont formulé des commentaires sur l'opportunité d'avoir recours à des appels d'offres pour l'attribution des licences. Il ne fait aucun doute que la décision bien connue des États-Unis d'attribuer les licences dans le cadre d'encans n'est pas étrangère à l'importance que les répondants ont accordée à cette question. Compte tenu du vif intérêt manifesté à cet égard, des opinions partagées des répondants et du nombre croissant de pays qui ont recours aux encans dans le cadre de leurs activités de gestion du spectre, le Ministère estimait important d'examiner cette question en profondeur, ce qu'il a fait en menant un examen approfondi des commentaires reçus, des documents de référence disponibles (à partir de la bibliographie qui complétait le document de consultation) et des changements ayant cours dans d'autres pays.

Les commentaires qui étaient en faveur des encans pour la sélection des fournisseurs de services tournaient autour des thèmes suivants :

- Les encans permettent d'attribuer les fréquences du spectre de façon économique et efficace.
- Les encans peuvent se dérouler rapidement.
- Les encans constituent une méthode transparente et objective pour sélectionner les fournisseurs de services.
- Les encans permettent d'établir la valeur marchande des fréquences en cause.
- Les encans permettent au public de retirer des bénéfices de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques.

Ces affirmations n'ont pas été contestées dans les appels d'offres qui s'opposaient aux encans. De plus, les publications qui ont été examinées par le Ministère appuient ces conclusions, dans les cas où l'encan est bien organisé.

Beaucoup de répondants n'étaient pas en faveur des encans, et leurs critiques portaient sur des caractéristiques propres aux encans de la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis, plutôt que sur des considérations plus générales touchant les politiques ou les avantages d'une approche fondée sur les forces du marché.

On craignait que le recours à des encans empêcherait le gouvernement de réaliser des objectifs de politique sociale au moyen de ses activités de délivrance de licences radio. Voici certains de leurs commentaires :

- Par les encans, les fournisseurs de services s'approprieraient le spectre des fréquences radioélectriques; le Ministère ne pourra donc plus établir des politiques et les mettre en oeuvre.
- Les encans enlèvent tout pouvoir discrétionnaire au Ministère dans le processus de sélection.
- Les encans favoriseraient le déploiement des services sur les plus grands marchés, ce qui serait contraire à l'objectif de l'universalité des services.
- Lorsque les encans sont conçus pour favoriser des «entités désignées», on n'obtient pas les résultats escomptés.
- Les encans iraient à l'encontre de l'intérêt public en obligeant des organismes comme les services de police, les services d'incendie et les services ambulanciers à entrer en concurrence avec des entreprises commerciales.

Même en l'absence de commentaires précis pour la réfuter, la première objection suppose un changement de la politique du Ministère, changement qui n'est pas inhérent aux encans proprement dits. Les ouvrages publiés sur la question ne donnent pas à penser que le recours aux appels d'offres doit nécessairement changer la nature du droit accordé aux titulaires de licence. Les encans ne sont qu'une méthode différente de décider à qui seront attribuées les autorisations.

Pour ce qui est de la disparition ou de la limitation de la fonction de mise en oeuvre de politiques par le Ministère, un répondant déclare que les encans n'empêchent pas que certaines exigences soient imposées par l'autorité qui délivre les licences.

Par exemple, les autorités peuvent subordonner la délivrance d'une licence au respect de certaines conditions, peu importe le candidat retenu.

L'observation, faite à l'automne 1994, selon laquelle les dispositions relatives aux «entités désignées» ne donnent pas les résultats escomptés, semble avoir été rendue caduque par la suite des événements. L'encan de la FCC sur la délivrance de licence en vue d'assurer des SCP régionaux à bande étroite, où de nombreuses entités ont obtenu des licences à la suite d'ajustements apportés au système, semble démontrer qu'il est possible

de mettre en oeuvre des mesures pour favoriser des groupes particuliers, si telle est la politique du gouvernement.

Enfin, le Ministère n'a pas relevé le cas d'un seul pays qui, après avoir adopté le système des encans, l'aurait mis en oeuvre de façon à compromettre ses services de sécurité.

D'autres objections à l'utilisation d'encans étaient fondées sur des considérations financières. Voici quelques commentaires :

- La somme importante que doit verser initialement le gagnant de l'encan constitue un obstacle au déploiement rapide du service.
- Toute somme versée pour l'obtention d'une autorisation dans un encan se répercutera sur les consommateurs sous la forme d'une majoration des prix.
- Les droits de licence ne devraient pas excéder les dépenses engagées par le Ministère pour administrer le programme de gestion du spectre.

Un répondant a fait remarquer que la mise à l'encan de fréquences pourrait favoriser une mise en oeuvre rapide des services étant donné qu'il faudrait recouvrer rapidement le droit de la licence.

En ce qui concerne le deuxième point, le Ministère note que plusieurs pays ayant adopté les encans l'ont fait en pensant que dans les marchés compétitifs des services de télécommunication, les entreprises n'auront pas le pouvoir d'imposer les prix. Les ouvrages sur la question ne donnent aucune garantie que l'assignation du spectre par des moyens autres que les encans protège les consommateurs contre les prix les plus élevés que le marché peut soutenir pour les services offerts. Les fournisseurs, sur un marché fonctionnel, établissent le prix de leurs produits en fonction de la volonté contributive du consommateur, leur élan étant modéré par les pressions de la concurrence. Les fournisseurs de services vont tirer du marché ce qu'il peut donner, peu importe leur mise de fonds initiale. Le Ministère considère que les soumissionnaires qui désirent mettre la main sur des parties du spectre vont présenter des offres qu'ils auront préparées après avoir étudié minutieusement le marché pour voir si les services qu'ils pourraient offrir à au consommateur seront en demande, en déterminant le désir du client de payer la facture et en faisant une prévision des coûts et des profits. Ainsi, ce sont les prix qui dicteront les offres et non pas l'inverse comme le laissent entendre certaines personnes.

Si l'on préconise que les revenus du Ministère ne devraient pas être supérieurs à ses dépenses, alors il faut se demander ce qu'il advient des bénéfices économiques produits par la ressource rare que constitue le spectre. Outre la théorie économique et les analyses menées par plusieurs administrations ayant adopté des techniques axées sur les forces du marché pour gérer leur spectre, un répondant a fait remarquer que lorsque le gouvernement ne récupère pas la valeur marchande du spectre, celle-ci l'est par quelqu'un d'autre. Or comme le spectre des fréquences radioélectriques est une ressource publique, il n'est pas approprié que les bénéfices qu'il génère ne profitent pas au public.

Les répondants ont aussi évoqué la nature particulière du marché canadien des produits et services liés au spectre et les répercussions possibles des encans sur ce marché. Voici quelques commentaires à cet égard :

- Il se peut que les encans constituent une bonne méthode aux États-Unis, mais ils ne conviennent pas à un pays beaucoup plus petit comme le Canada où l'on retrouve une moins grande concentration du spectre.
- Le modèle actuel de l'utilisation du spectre sera désuet lorsque seront adoptés et mis au point la technologie numérique et les systèmes à étalement du spectre. Par conséquent, les méthodes d'attribution du spectre associées à ce modèle, comme les encans, sont inadéquates et peuvent retarder le développement et l'application de nouvelles technologies.
- Dans les encans, une partie pourrait fort bien faire une surenchère simplement pour prévenir la concurrence, ce qui entraînerait la création de monopoles.
- Les encans pourraient profiter aux titulaires de licence plutôt qu'aux nouveaux venus sur le marché qui possèdent des idées et des technologies innovatrices, mais une plus petite part de marché et moins de capitaux.
- Les encans peuvent attirer les spéculateurs qui veulent stocker des parties du spectre pour les revendre ensuite à profit à des entreprises qui désirent les utiliser pour fournir des biens et services.

Les recherches menées par le Ministère montrent que de nombreux pays qui diffèrent considérablement sur le plan de la densité de population, de la situation économique et de l'utilisation du spectre ont eu recours aux encans pour l'attribution du spectre.

Il est impossible de savoir avec certitude dans quelle mesure certaines technologies feront en sorte que la rareté du spectre ne soit plus un problème dans l'avenir. Les progrès de la technique peuvent permettre une meilleure efficacité, mais tout a un prix et les besoins en matière de transmission des informations pourraient bien limiter la demande de trafic à un niveau auquel l'accès reste problématique. Dans bien des pays, on a permis une plus grande souplesse quand au choix des technologies adoptées par les titulaires de licences, en espérant que l'accroissement de la concurrence soit un incitatif suffisant pour assurer l'efficacité. Quoi qu'il en soit, on n'a normalement recours aux encans qu'après avoir tenu des consultations au cours desquelles on a étudié et déterminé, sur le plan des politiques, comment attribuer les fréquences, quelles bandes sont disponibles et quelles technologies seront employées; les encans déterminent donc essentiellement lequel, parmi plusieurs candidats qui s'excluent mutuellement, aura accès au spectre; ils ne retardent ultérieurement ni la détermination de ces éléments, ni leur évolution.

Pour ce qui est des troisième et quatrième points, le Ministère a observé que dans d'autres pays, on a évité une concentration excessive du marché en limitant les parties de spectre que certains utilisateurs ou catégories d'utilisateurs peuvent acquérir; on s'assure ainsi que plusieurs titulaires de licence concurrentiels, y compris des entreprises nouvelles et de petites entreprises, pourront exploiter un service donné. Lorsque c'était

souhaitable, on a accordé un traitement préférentiel aux petites entreprises, par exemple sous la forme de crédits lors des encans.

En rapport avec le cinquième point, on a, dans d'autres pays, empêché les soumissions spéculatives ou peu sérieuses par un processus de présélection visant à éliminer les demandes venant de ceux qui n'ont pas réellement l'intention de mettre en oeuvre des services ou encore, on a imposé comme condition d'obtention de la licence, l'obligation d'utiliser les fréquences du spectre obtenues.

Enfin, certains répondants étaient préoccupés par des questions de modalités, comme le temps qu'il faudrait pour tenir un encan. Le Ministère a constaté que le temps qui s'est écoulé entre la réception des demandes et la délivrance des licences par la FCC pour les blocs A et B de la bande de 2 GHz accordée aux SCP a été inférieur à 100 jours. Un des répondants mentionne la rapidité relative et la grande objectivité des encans.

En fait, c'est la rapidité avec laquelle ils permettent d'attribuer les licences qui est l'un des principaux facteurs pour lesquels de nombreux pays ont choisi d'avoir recours aux encans.

En résumé, et même si on n'avait pas spécialement invité de réflexions à ce sujet, les encans ont soulevé davantage de commentaires que toute autre question posée par le Ministère dans son document consultatif. Les objections exprimées à leur endroit par la majorité des répondants sont du même ordre que celles déjà soulevées lors du processus de consultation qui a mené à la formulation de la politique canadienne du spectre.

Conclusions du Ministère

Le Ministère a pris note des préoccupations exprimées par certaines parties selon lesquelles le processus de sélection révisé ne devrait pas s'appliquer à certains utilisateurs du spectre des fréquences radioélectriques. En révisant le processus, le Ministère ne se propose pas d'en étendre l'application au-delà de ce qui se faisant lorsque le processus comparatif administratif était utilisé pour sélectionner des requérants concurrentiels désirant fournir des services commerciaux au public. Le Ministère ne prévoit pas appliquer le processus révisé dans les cas où des utilisateurs prioritaires entreraient en conflit avec d'autres requérants dans un processus où il pourrait y avoir exclusion mutuelle. Le Ministère continue de croire ce qu'il a exprimé dans le cadre de la politique canadienne du spectre de 1992 :

«On accordera un grand soutien et une grande priorité aux systèmes de radiocommunication essentiels à la souveraineté, à la sécurité publique et nationale, à la défense nationale et aux organismes de secours dans l'utilisation du spectre et l'accès à celui-ci. L'appareil gouvernemental et les autres organismes assurant des services indispensables au grand public auront également priorité au chapitre de l'utilisation du spectre.»

Le Ministère a examiné attentivement les observations qu'il a reçues à propos du processus comparatif de sélection et de délivrance de licence et il a passé en revue les pratiques utilisées par d'autres pays dans des circonstances semblables. Les conclusions de cet examen ne vont pas à l'encontre de l'opinion exprimée par de nombreux répondants

selon laquelle le processus actuel s'est avéré très efficace dans plusieurs circonstances et a répondu de façon générale aux besoins de l'industrie.

C'est pour cette raison que le Ministère propose de conserver, mais en le modifiant légèrement et en le rendant plus ouvert, le processus comparatif actuel de sélection et de délivrance de licence dans les cas où, de l'avis du Ministère, il s'agit du moyen optimal d'attribution du spectre. On pourrait constater la présence de ces changements dans la récente demande faite suivant le processus comparatif en vue de sélectionner des requérants de SCP, lorsque le Ministère a fourni aux candidats éventuels des informations plus détaillées sur les critères à utiliser pour évaluer leur soumission, en déterminant les éléments jugés comme plus importants.

Dans le même ordre d'idées, le Ministère reconnaît que le secteur des télécommunications fait l'objet de changements importants et que le processus actuel de sélection ne pourra probablement pas répondre aux nouvelles demandes. Devant le grand nombre de nouvelles applications, la demande de fréquences dans le spectre continuera probablement à surpasser l'offre. Par conséquent, la valeur du spectre augmentera, et il deviendra encore plus important de s'assurer que le spectre disponible sera utilisé aux fins les plus utiles pour la société canadienne. Étant donné que l'utilisation du spectre peut favoriser énormément les autres activités économiques et contribuer ainsi à la compétitivité du Canada sur le plan international, il s'avère nécessaire de l'utiliser de façon optimale.

Comme l'ont mentionné de nombreux répondants, n'importe quel processus de sélection doit servir au mieux l'intérêt public. Le Ministère est d'avis que le processus de rechange qu'il présente dans les pages qui suivent aura la capacité et la souplesse nécessaires pour réaliser les multiples objectifs qui, globalement, constituent l'intérêt public. Plus précisément, le Ministère estime que le processus de rechange contribuera au développement ordonné du spectre des fréquences radioélectriques et à la réalisation des objectifs de la politique de télécommunication.

Le Ministère attache également une grande importance à l'équité qui doit présider à tout processus gouvernemental menant à l'attribution de droits et privilèges limités de grande valeur. Il s'est donc efforcé de rendre le processus plus transparent tout en évitant d'y intégrer des procédures qui seraient trop lourdes et trop longues pour toutes les parties intéressées.

Idéalement, le processus comparatif de sélection actuel ne devrait pas être trop lourd et on ne devrait pas exiger un nombre excessif de renseignements des requérants en cherchant à déterminer les services qui répondront le mieux aux besoins des Canadiens. Le Ministère ne devrait pas non plus chercher à déterminer la combinaison optimale de technologies, de services, de stratégie de mise en oeuvre et de plan d'affaires, entre autres choses, dans un contexte caractérisé par l'évolution rapide de la technologie, la convergence, la variation dans les demandes et les attentes des consommateurs, sans compter des facteurs comme la compétition mondiale croissante. En conséquence, le Ministère devrait chercher uniquement à établir, d'après son évaluation de l'information présentée par les requérants, si les exigences obligatoires ont été satisfaites. Nonobstant ce qui précède, le Ministère doit aussi décider dans quelle mesure, s'il y a lieu, la proposition d'un requérant, en ce qui concerne la politique annoncée applicable à la partie

du spectre en question, mérite d'être considérée, si ce n'est en stricte conformité avec cette politique. Cette méthode se démarque beaucoup de la pratique actuelle qui consiste à effectuer la sélection d'après l'information fournie. La réduction du volume de l'information demandée aux requérants devrait aussi beaucoup apaiser l'inquiétude de certains intervenants quant à la divulgation possible de renseignements commerciaux exclusifs et confidentiels.

Dans la même veine, le Ministère considère que le processus décisionnel administratif peut ne pas être aussi efficace que les forces du marché pour encourager l'innovation dans l'utilisation du spectre et la prestation de services. Ce sont les consommateurs qui devraient en définitive décider quels services ils désirent, qui peut les leur fournir et à quel coût. Le Ministère accordera donc moins d'importance à ces aspects dans le processus de sélection de rechange.

Dans le processus comparatif de sélection et de délivrance de licence, la décision du Ministère dépendait, en partie, de l'évaluation des intentions énoncées par les requérants quant aux mesures qu'ils mettraient en place s'ils étaient choisis. Comme il est beaucoup plus facile de faire des promesses que de livrer des infrastructures et des services, le Ministère va demander aux titulaires de licence de présenter des rapports d'étape annuels pour prouver qu'ils remplissent leur promesse. L'expérience a démontré que même les meilleures intentions peuvent être contrecarrées par les conditions changeantes du marché. Dans ces circonstances, le Ministère va revoir le rôle de tels engagements, qui sont habituellement pris lorsque les services et les technologies sur lesquels ils s'appuient en sont, selon toute vraisemblance, aux premières étapes d'élaboration. Le Ministère estime que le processus de sélection révisé donnera aux fournisseurs de services une plus grande souplesse pour modifier leurs plans afin de s'adapter aux conditions changeantes, mais que pareille révision les incitera aussi à utiliser rapidement et efficacement les fréquences que leur licence leur permet d'exploiter.

Après examen des commentaires reçus, le Ministère reconnaît qu'il est souhaitable de ne pas imposer de fardeau administratif et de délais additionnels à ceux qui désirent introduire rapidement de nouveaux services innovateurs sur le marché. En conséquence, par son nouveau processus, le Ministère s'efforcera également de réduire les délais dans la mesure du possible.

Étant donné l'évolution de l'industrie des télécommunications, prospère et compétitive, et l'objectif stratégique qui consiste à «favoriser le libre jeu de la concurrence en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication», le Ministère est d'avis qu'il devrait jouer un rôle moins important dans la définition des services et la détermination des choix technologiques (tout en continuant à assurer la compatibilité des services liés au spectre). En laissant davantage les forces du marché faire ces déterminations, le Ministère pourra jouer un rôle beaucoup plus effacé dans le processus de sélection des candidatures concurrentes.

Le processus comparatif de sélection actuel offre peu d'occasions aux consommateurs d'exercer leur influence. L'intégration d'un mécanisme dicté par les forces du marché permettra à ceux qui auront trouvé la façon la plus efficace de répondre aux besoins des consommateurs de télécommunications d'avoir accès aux parties du spectre qui leur seront nécessaires pour exécuter leurs projets.

Le Ministère constate que les nouvelles technologies fondées sur le spectre ont de grandes chances de rivaliser avec les technologies de transmission non fondées sur le spectre (p. ex. câble à paires torsadées en cuivre, câble coaxial, fibre optique) - et même de les supplanter dans une certaine mesure - pour la prestation de services de télécommunications. Le Ministère ne veut pas que les titulaires de licence choisissent les technologies en fonction d'un coût du spectre qui ne serait pas représentatif du coût d'opportunité associé à son utilisation. Bien que le Ministère ait la possibilité d'établir le coût du spectre des fréquences radioélectriques en vertu des droits annuels des licences radio, il ne dispose d'aucun mécanisme satisfaisant pour estimer la valeur du spectre, puisqu'il n'a pas accès aux plans d'affaires des nombreuses entreprises qui voudraient l'utiliser. Il ne connaît pas non plus les contraintes et les risques financiers qui limitent la capacité et la volonté de payer de ces entreprises. Le Ministère estime que seul le marché peut déterminer la véritable valeur du spectre.

De même, le Ministère constate qu'en l'absence de technologies prédéterminées, l'important est de savoir comment assurer l'efficacité du spectre. Pour déterminer celle-ci, le Ministère a toujours tenu compte, d'une part, de la disponibilité du spectre et de la demande et, d'autre part, des dépenses engagées par les utilisateurs pour accroître le rendement du spectre. Il faut aussi examiner d'autres considérations pertinentes, comme la qualité de service à offrir et le volume de trafic à écouler. Vu la compétition et les innovations suscitées par les forces du marché, le Ministère prévoit qu'il ne pourra pas et qu'il ne devrait pas, s'il veut laisser les forces du marché opérer librement, tenir compte de ces questions dans le processus d'autorisation (tout en continuant de tenir compte plus généralement de facteurs semblables à un niveau plus élevé de l'attribution des fréquences). La qualité de service est une caractéristique que peuvent choisir les fournisseurs de services pour se distinguer aux yeux de leurs clients éventuels; par conséquent, cet élément ne devrait pas faire l'objet d'une décision du Ministère. Le Ministère est d'avis que les fournisseurs de services, devant le coût d'opportunité du spectre déterminé par le marché, seront amenés à échanger les dépenses liées à la consommation du spectre contre d'autres dépenses et que, par conséquent, ils trouveront un équilibre qui mènera à l'efficacité du spectre et à l'efficience économique. Inversement, si aucune valeur réelle n'est affectée au spectre qui puisse guider ceux qui l'exploitent, il incombe de plus en plus au Ministère de déterminer ce qui constitue l'efficacité du spectre et l'efficience économique.

Le Ministère a été particulièrement frappé par la vive opposition aux encans exprimée dans la majorité des commentaires reçus. Il a décidé d'examiner en profondeur les avantages et les inconvénients des encans, étant donné que beaucoup de pays ayant des infrastructures de télécommunication, des situations économiques et des caractéristiques démographiques très différentes font de plus en plus appel à des mécanismes d'attribution dictés par le marché. Le Ministère a examiné en particulier l'influence que pouvaient avoir sur les mérites des encans et sur les critiques formulées à leur égard les méthodes et les types d'encans, ainsi que les conditions d'autorisation.

Certains ont dit que le spectre des fréquences radioélectriques est une ressource publique qui ne doit pas être cédée au secteur privé dans le cadre d'encans. Le Ministère ne considère pas que l'intégration d'une procédure d'appel d'offres dans son processus de sélection et d'autorisation doive entraîner des changements dans la nature des droits

conférés par cette autorisation. L'article 20 de la Partie II du Règlement général sur la radio stipule :

«L'assignation d'une fréquence ou de plusieurs fréquences à une station ne confère pas le monopole de l'usage de cette fréquence ou de ces fréquences, non plus qu'une licence n'est censée conférer un droit permanent à l'égard de cette fréquence ou de ces fréquences.»

Le Ministère ne voit pas la nécessité de changer cet élément dans un processus de sélection qui comprend des soumissions représentant ce qu'une personne est disposée à payer pour l'utilisation du spectre. Vraisemblablement, les soumissions tiendraient compte des privilèges limités qui seraient acquis par l'obtention d'une autorisation.

L'utilisation d'une procédure d'appel d'offres ne devrait pas non plus limiter de quelque façon que ce soit la capacité du ministre d'exercer les pouvoirs que lui confère la *Loi sur la radiocommunication*, la *Loi sur les télécommunications* ou la *Loi sur le ministère de l'Industrie*. Le ministre continuerait de détenir plein pouvoir pour attribuer les fréquences radioélectriques, établir la politique et fixer les termes et conditions des autorisations de radiocommunication.

Dans les commentaires reçus, le Ministère a constaté que plusieurs intervenants s'inquiétaient du fait que les montants initiaux à verser pourraient causer un problème aux nouveaux venus sur le marché, qui devraient aussi acquérir le capital nécessaire à la construction des installations servant à offrir le service nouvellement autorisé. Le Ministère, qui ne cherche pas à rendre plus difficiles les défis financiers que doivent relever les fournisseurs de services au moment où leurs besoins en capitaux sont les plus grands, ne considère pas le versement d'un forfait comme une caractéristique essentielle; il considère plutôt en fait que les soumissions pourraient fort bien montrer la volonté du soumissionnaire de verser un droit annuel. En n'insistant pas sur le versement d'un forfait, le gouvernement, et partant le public canadien, assume une partie du risque associé à toute nouvelle entreprise.

De la même manière, le versement d'un droit annuel reflétant le coût d'opportunité de la ressource consommée devrait minimiser la spéculation dans l'acquisition du spectre et encourager les fournisseurs de services à mettre en oeuvre les systèmes de façon opportune.

Le Ministère n'a pas trouvé convaincants les arguments selon lesquels l'appel d'offres entraînerait une hausse des coûts pour les consommateurs. D'abord, ces arguments ne tiennent pas compte du fait que le spectre est une ressource qui produit des bénéfices et que les encans ne font que mettre ces bénéfices économiques entre les mains du public plutôt que de les voir absorber avec les bénéfices des entreprises. Ensuite, dans les marchés de libre concurrence, les fournisseurs établissent le prix de leurs produits en fonction de la volonté des consommateurs de payer, ce prix étant modéré par les pressions de la concurrence. Les fournisseurs de services n'obtiendront que ce que le marché pourra offrir, indépendamment des coûts qu'ils auront déboursés. Le Ministère estime que les soumissionnaires prépareront leur soumission après avoir étudié minutieusement la demande potentielle des consommateurs pour les services qu'ils offriront, déterminé la volonté des consommateurs de payer pour obtenir ces services et prévu les coûts et

bénéfices. Ainsi, ce sont les prix qui détermineront les soumissions et non l'inverse, comme le croient certains.

Les commentaires exprimés par une minorité en faveur des encans, que le Ministère a reçus, faisaient mention des avantages du système, fondés sur des critères élémentaires bien établis touchant la micro-économie, l'attribution des ressources et le mécanisme des prix, parmi lesquels : l'attribution de cette ressource que constitue le spectre à ceux qui en feront l'usage que la société considère être le meilleur; une combinaison efficiente des ressources - spectre et autres ressources -- grâce au mécanisme des prix; des avantages économiques pour les propriétaires de la ressource. Ces avantages et les arguments théoriques qui les sous-tendent sont toujours mentionnés dans les analyses et les politiques des nombreux pays qui ont adopté des techniques de gestion du spectre axées sur les forces du marché et partant, sont applicables au spectre, de l'avis de nombreux spécialistes indépendants du monde entier. Le Ministère, qui a mené ses propres analyses, en est arrivé à la même conclusion.

Conclusions

Après mûre réflexion, le Ministère ne peut se ranger du côté de la majorité qui s'oppose, dans le présent examen, à l'adoption du processus concurrentiel d'appel d'offres. Cette conclusion ne doit pas être interprétée comme de l'indifférence vis-à-vis de la contribution de l'industrie au présent examen. Le Ministère, bien qu'il respecte l'opinion de l'industrie, ne peut pas fonder ses décisions uniquement sur cet apport; agir de la sorte signifierait que le Ministère juge que les intérêts de l'industrie coïncident avec l'intérêt public. C'est peut-être souvent le cas, mais le Ministère doit tenir compte de toutes les considérations et, dans le présent examen, prendre connaissance de toutes les informations et analyses disponibles. Le Ministère reconnaît qu'en adoptant une procédure d'appel d'offres, dans les cas où il existe une demande mutuellement exclusive relative au spectre, il se démarque par rapport au passé, mais, considérant l'évolution de la situation, un tel changement est justifié et sert l'intérêt public. Le Ministère doit s'assurer que les Canadiens bénéficient rapidement de ces changements à son processus de sélection et tient aussi à respecter l'engagement, pris dans le cadre de la politique canadienne du spectre, de mener une consultation exhaustive. Par conséquent, le Ministère cherchera à prendre les moyens nécessaires pour implanter une procédure d'appels d'offres concurrentielles qui servira dans un futur processus de sélection, dans les cas où il existe manifestement une demande mutuellement exclusive et si, à son avis, les circonstances l'exigent. Afin d'illustrer ces propos, le Ministère présente dans ce document un processus possible comprenant une procédure d'appels d'offres concurrentielles.

Illustration du processus de sélection relatif aux appel d'offres concurrentielles

► Étape 1 - Invitation à présenter une déclaration d'intérêt et une demande de certificat de fournisseur de services compétent

Cette invitation ferait suite à l'adoption de la politique pertinente et aurait pour but de déterminer les parties ayant la compétence voulue pour fournir un service de radio dans la partie du spectre disponible, et d'établir ainsi leur admissibilité à l'étape de la sélection. Le Ministère ne lancera cette invitation que s'il a de bonnes raisons de croire

que les parties disponibles du spectre ne sont pas suffisantes pour satisfaire tous les utilisateurs selon le principe du «premier arrivé, premier servi».

Dans ce document, on attirera l'attention des parties intéressées sur la politique relative à la partie du spectre visée et le service de radio. La politique portera sur les questions comme les conditions d'admissibilité, la nature du service à fournir (dans la mesure où il sera défini), les caractéristiques et les limites techniques, les bandes disponibles, les attributions au niveau national, régional ou local, les zones de service, les parties du spectre disponibles et d'autres questions connexes. C'est aussi à cette étape que les requérants auront l'occasion d'expliquer pourquoi leur demande devrait être considérée autrement qu'en appliquant strictement la politique annoncée.

En outre, le document :

- précisera les exigences touchant les capacités financières;
- renfermera une explication des règlements qui régissent le transfert des autorisations et il précisera la période minimale pour laquelle une autorisation sera accordée.
- décrira les détails de la méthode de soumission, n'importe quel montant du dépôt exigé et n'importe quel montant de la soumission minimale qui pourrait s'appliquer;
- précisera la date limite de réponse à l'étape 1 et le calendrier du processus de sélection.

Les candidats devront donner des renseignements sur les questions mentionnées ci-dessus et indiquer la partie du spectre qu'ils voudraient, s'ils sont choisis, et la zone de service prévue.

Le ministre considérerait toutes les réponses et émettrait des certificats à tous les candidats compétents, certificat qui les reconnaîtrait comme fournisseurs de services qualifiés pour la partie du spectre en cause. Si les parties du spectre sont suffisantes pour satisfaire tous les fournisseurs qualifiés, le Ministère reviendrait à la méthode d'examen des demandes selon le principe du «premier arrivé, premier servi».

► Étape 2 - Établissement des droits et délivrance des autorisations

1. Confirmation de la participation

Si les parties du spectre disponibles sont insuffisantes pour répondre aux besoins des fournisseurs de services qualifiés pour la partie du spectre en cause, ces derniers seront invités à confirmer leur expression d'intérêt et leur intention de participer à un appel d'offre concurrentielle afin de choisir des candidats et d'établir un droit annuel à payer. Ce document devra comprendre, entre autres, les renseignements suivants :

- une demande de confirmation d'intention de participer, avec versement d'un dépôt;
- la précision d'une date limite pour la réception de la confirmation.

Ici encore, si, du fait que des parties se retirent, l'élément d'exclusion mutuelle disparaît, le Ministère reviendrait à la méthode d'examen des demandes selon le principe du «premier arrivé, premier servi».

2. Procédure d'appel d'offres - Établissement des droits et délivrance des autorisations

Si le nombre des parties qui confirment leur participation est suffisant pour qu'il y ait compétition pour la partie du spectre disponible, le Ministère lancera un appel d'offres pour l'établissement des droits et la délivrance des autorisations.

Le choix du type de procédure d'appel d'offres (encan traditionnel à la criée, soumissions cachetées ou encan à rondes multiples portant sur plusieurs articles à la fois) dépendra des particularités des autorisations en question. Par exemple, si on veut seulement attribuer quelques autorisations «nationales» et que les soumissionnaires ne sont autorisés à acquérir qu'une seule autorisation chacun, on pourra avoir recours à une formule comme un simple appel d'offres. En revanche, si on attribue un grand nombre d'autorisations qui peuvent être regroupées (en prévoyant les garanties suffisantes pour prévenir une concentration excessive du marché), les valeurs de ces autorisations seront interdépendantes. En d'autres mots, une autorisation pour la région Calgary/sud de l'Alberta aurait plus de valeur pour un candidat qui voudrait aussi faire une offre pour la région Edmonton/nord de l'Alberta. De la même manière, un bloc de fréquences dans une zone donnée aurait plus de valeur pour un candidat qui recherche un bloc de fréquences contiguës dans la même zone. Dans ces cas, une formule plus complexe serait plus avantageuse, comme un appel d'offres ouvert portant sur plusieurs articles à la fois, puisqu'on favoriserait ainsi des regroupements du spectre, efficaces du point de vue économique.

Le dépôt de ces candidats serait crédité contre leur droit annuel la première année; le reste devrait être versé dans les 30 jours suivant l'annonce par le ministre, sous peine de renoncement au dépôt. L'autorisation dont le paiement serait en souffrance serait proposée à d'autres fournisseurs de services qualifiés.

Si l'autorisation est faite selon cette méthode, les droits connexes seraient calculés en fonction du spectre autorisé plutôt que du spectre utilisé, afin de conserver l'incitatif de mise en oeuvre assuré par le montant du droit et pour reconnaître que la ressource est en fait consommée et n'est plus disponible pour les autres utilisateurs éventuels.

Questions spécifiques sur lesquelles on invite des commentaires

Le Ministère, comme il a été mentionné, entend établir et utiliser le processus général décrit ici s'il en arrive à la conclusion qu'on peut se fier aux forces du marché afin d'assigner le spectre d'une façon pertinente selon les dispositions applicables de la politique. Le Ministère invite les parties intéressées à lui faire part de leurs commentaires sur les questions précises ci-dessous :

1. Durée et renouvellement des autorisations

Afin de garantir que le processus d'appel d'offres est à la fois équitable et efficace, il faudra s'assurer que tous les éléments des autorisations en question soient clairement

définis. Pour participer efficacement à un appel d'offres, les soumissionnaires doivent connaître exactement les enjeux. Un élément crucial est la période de validité - pendant combien de temps l'autorisation sera-t-elle valide? Une fois que cette période sera échuë, comment la autorisation sera-t-elle réattribuée?

Deux tendances s'affrontent lorsqu'il s'agit de déterminer la période de validité des autorisations. D'une part, la validité à long terme (période de dix ou vingt ans) et une forte probabilité de renouvellement à l'échéance de l'autorisation sont souhaitables, puisque les fournisseurs de services ont alors la certitude et la stabilité qu'ils désirent pour effectuer de gros investissements dans des infrastructures. Il est évident que toute entité hésiterait à investir si elle croyait que son autorisation expirerait après seulement quelques années, avant qu'elle n'ait eu la chance de rentabiliser ses investissements.

D'autre part, les autorisations à court terme, sans garantie de renouvellement, facilitent la réattribution des parties du spectre pour un autre type de service, lorsque ce changement est justifié.

Diverses administrations chargées de la gestion du spectre ont adopté des approches différentes face à cette question. En Australie, on propose actuellement de fixer la période de validité des licences à dix ans, mais sans option de renouvellement. Lorsque la période de dix ans sera échuë, les licences seront de nouveau mises aux enchères. Toutefois, il faut noter que ces dix années d'expérience et d'investissement peuvent donner aux titulaires un avantage certain s'ils désirent, ce qui est fort probable, faire une offre pour une deuxième période. La Nouvelle-Zélande procède de cette manière, sauf que la période de validité des licences peut aller jusqu'à vingt ans au lieu de dix.

Aux États-Unis, les licences pour les services de communications personnelles à bande étroite et à large bande sont délivrées pour une période de dix ans, mais avec de fortes probabilités de renouvellement. Ainsi, les titulaires de ces licences peuvent s'attendre à ce qu'elles leur soient réattribuées, dans la mesure où ils ont fait montre d'une «bonne conduite» dans leurs activités et dans leurs relations avec la FCC au cours de la période de validité de leur licence. Ainsi, la période de validité des licences américaines semble davantage quasi permanente que fixe.

- * *Les autorisations touchant le spectre doivent-elles être accordées pour une période déterminée et, dans l'affirmative, quelle doit être cette période?*
- * *À la fin d'une période fixe, devrait-on accorder aux fournisseurs de services une certaine forme de garantie de renouvellement ou un statut préférentiel dans le cadre d'un processus de renouvellement?*

2. Transférabilité

Il faut également déterminer si le spectre doit être transférable (et divisible) et, le cas échéant, à quelles conditions. Un des arguments clés qui militent en faveur d'un processus d'attribution avec un appel d'offres est que ce processus garantit une attribution efficace des parties du spectre du point de vue économique. Si on maintient cette forme d'attribution à l'avenir, les autorisations devraient être définies, selon les principes économiques, avec le plus de souplesse possible en ce qui a trait à leur utilisation, et elles

devraient être transférables. On s'assurera ainsi qu'à mesure que la technologie et les conditions du marché évolueront, les droits d'accès au spectre seront affectés aux utilisations qui sont les plus bénéfiques pour la société. Par conséquent, il sera moins nécessaire pour le gouvernement d'intervenir et de réattribuer les autorisations pour un autre type de service.

Parmi les facteurs à prendre en considération en ce qui concerne la transférabilité du spectre, mentionnons la nécessité de décourager les spéculations qui retardent ou entravent la prestation de nouveaux services liés au spectre, et celle de prévenir une concentration excessive des ressources du spectre, qui pourrait diminuer la concurrence sur le marché.

Pour donner une idée de la façon d'aborder ces questions, citons l'exemple de la FCC, qui :

- impose l'obligation de déclarer le transfert des licences associées aux services de communications personnelles qui sont vendues dans les trois ans qui suivent l'attribution initiale
- fixe également des échéances aux titulaires pour la mise en oeuvre des services afin de s'assurer que le spectre ne demeure pas inutilisé.
- fixe des limites au regroupement des parties du spectre rattachées aux services de communications personnelles et aux bandes utilisées pour la téléphonie cellulaire afin de s'assurer qu'il régnera sur une marché une concurrence entre plusieurs fournisseurs de services.

* *Devrait-on permettre la transférabilité des autorisations? Le cas échéant, quelles conditions ou limites devrait-on imposer?*

3. Aspects financiers

On a déjà noté, dans le présent document, que la question de versements forfaitaires importants exigés de la part des soumissionnaires dont l'offre avait été retenue, dans les encans américains visant les systèmes de communications personnelles, préoccupait les répondants. Ceux-ci pensent que ce mécanisme de paiement impose une contrainte financière aux fournisseurs de services, au moment même où ils ont besoin de capitaux importants pour la mise en oeuvre des services, et qu'il peut nuire aux petits intéressés n'ayant pas un aussi large accès à des capitaux.

Le Ministère est sensible à ces préoccupations et ne propose pas d'exigence de versement forfaitaire. Il propose plutôt un processus dans lequel les candidats lui font part du montant qu'ils sont prêts à verser comme droit annuel. Les fournisseurs de services peuvent ainsi étaler leurs versements sur toute la durée de leur autorisation, plutôt que de verser le montant global avant d'avoir touché un seul sou en revenus de services. Dès lors, on comprend mieux la nécessité d'établir, dès le début, la durée du terme et la procédure à suivre.

En terminant, l'examen et l'analyse que le Ministère a menés sur les divers mécanismes indiquent que dans presque tous les cas, un dépôt d'appel d'offres, remboursable, avant la tenue de l'encan, est un élément très important de l'encan, notamment pour empêcher les soumissionnaires non sérieux de participer au processus et de le compromettre.

Le Ministère invite les commentaires sur la méthode de paiement en général et surtout, des commentaires précis sur les questions suivantes :

- *Quel pourrait être le meilleur moyen de déterminer la valeur des dépôts d'appel d'offres?*
- *Ces dépôts devraient-ils être faits en espèces ou sous une autre forme, par exemple une caution de bonne exécution?*
- *Devrait-il y avoir d'autres mesures de sécurité (ici encore, peut-être sous la forme d'une caution de bonne exécution), à prévoir, outre la perte possible de l'autorisation, pour assurer le versement effectif des droits annuels pour lesquels les soumissionnaires s'engagent?*

Instructions de transmission des commentaires

Les commentaires peuvent être envoyés par écrit et/ou sous forme électronique à l'adresse :

Examen du processus comparatif de sélection et de délivrance de licence radio

Opérations de la gestion du spectre
Direction générale de la réglementation des
radiocommunications et de la radiodiffusion

Industrie Canada
300, rue Slater
15^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

À l'attention du : DOSP-C

Nous recevons aussi les commentaires par courrier électronique via l'Internet à l'adresse :
Compproc@ic.gc.ca

Pour être pris en considération, les commentaires doivent parvenir à l'adresse ci-dessus dans les 90 jours qui suivent la publication de l'avis dans la Gazette du Canada.

Consultation par le public

Les commentaires adressés en réponse à la présente étude pourront être consultés par le public pendant un an à compter de la date limite de dépôt de ces documents. Ces derniers peuvent être consultés dans les bibliothèques du Ministère, au 2^e étage du 365, avenue Laurier, Ottawa, ou dans les bureaux de gestion du spectre du Ministère à Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver.

