

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 7, 2023

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met with videoconference this day at 9:02 a.m. [ET] to examine Bill S-242, An Act to amend the Radiocommunication Act.

Senator Leo Housakos (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I am Leo Housakos, senator from Quebec and chair of the committee. I would like to introduce the members of the committee with us today: Senator Clement, Ontario; Senator Dasko, Ontario; Senator Quinn, New Brunswick; Senator Simons, Alberta; and Senator Wallin, Saskatchewan.

At this meeting, we are studying Bill S-242, An Act to amend the Radiocommunication Act. We are pleased to welcome the sponsor of this Senate public bill, our colleague the Honourable Senator Dennis Glen Patterson, who is with us. He is joined by his policy director, Ms. Claudine Santos. Welcome. The floor is yours, senator. You have the allotted time required. Senator Wallin?

Senator Wallin: Chair, I don't know when the appropriate time would be to do this — I'm sorry, senators, if you could bear with me for a moment.

Many of us have observed and experienced the crisis in the transportation sector. This is the Transport Committee. I'm not a member of the steering committee, but I would very much like to suggest that we find a few days here and there over the next couple of months to deal with this issue and invite the heads of airlines and perhaps the minister to our committee.

The Chair: If that is a motion, Senator Wallin —

Senator Wallin: I would so move.

The Chair: If Senator Patterson would indulge us for a couple of minutes, I will open that up quickly to see if there is consensus among the committee members.

Senator Simons: I am pleased to second that motion. This is the first time we have had a chance to meet since before Christmas. Everyone knows what a disaster for planes and trains the Christmas season was. That is something that could be encompassed in our study about the resiliency of our transportation sector in the face of climate change. I would love to see us delve into the human resources side of that, but in the short-term, as the Transport Committee, we should find a moment in between other things to have some people before us

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 février 2023

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 2 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner le projet de loi S-242, Loi modifiant la Loi sur la radiocommunication.

Le sénateur Leo Housakos (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je suis Leo Housakos, sénateur du Québec et président du comité. J'aimerais présenter les membres du comité qui sont avec nous aujourd'hui : la sénatrice Clement, de l'Ontario; la sénatrice Dasko, de l'Ontario; le sénateur Quinn, du Nouveau-Brunswick; la sénatrice Simons, de l'Alberta; et la sénatrice Wallin, de la Saskatchewan.

Dans le cadre de la réunion, nous étudions le projet de loi S-242, Loi modifiant la Loi sur la radiocommunication. Nous sommes heureux d'accueillir le parrain du projet de loi d'intérêt public émanant du Sénat, notre collègue, l'honorable sénateur Dennis Glen Patterson, qui est avec nous. Il est accompagné de sa directrice des politiques, Mme Claudine Santos. Bienvenue. La parole est à vous, sénateur Patterson. Vous avez le temps alloué. Sénatrice Wallin?

La sénatrice Wallin : Monsieur le président, je ne sais pas quel serait le moment approprié pour faire cela... Je suis désolée, honorables sénateurs, si vous pouviez m'accorder un instant.

Nous sommes nombreux à avoir observé et expérimenté la crise dans le secteur des transports. Il s'agit du comité des transports. Je ne suis pas membre du comité directeur, mais j'aimerais beaucoup suggérer que nous trouvions quelques jours ici et là au cours des prochains mois pour traiter de cette question et inviter les dirigeants des compagnies aériennes et peut-être le ministre à comparaître devant notre comité.

Le président : S'il s'agit d'une motion, sénatrice Wallin...

La sénatrice Wallin : J'en fais la proposition.

Le président : Si le sénateur Patterson veut bien nous accorder quelques minutes, je vais ouvrir rapidement le débat pour voir s'il y a un consensus parmi les membres du comité.

La sénatrice Simons : Je suis heureuse d'appuyer cette motion. C'est la première fois que nous avons l'occasion de nous réunir depuis avant Noël. Tout le monde sait à quel point la période de Noël a été catastrophique pour les avions et les trains. C'est une question qui pourrait être englobée dans notre étude sur la résilience de notre secteur des transports devant le changement climatique. J'aimerais beaucoup que nous nous penchions sur l'aspect des ressources humaines, mais à court terme, en tant que comité des transports, nous devrions trouver

to explain why these crises keep happening and what, if anything, can be done about them.

The Chair: Anybody else on debate? Is there a consensus on the motion from Senator Wallin and Senator Simons?

Senator Manning: I agree wholeheartedly with both senators. For example, I left my office at four o'clock on Thursday last week and I arrived in Newfoundland at eleven o'clock on Sunday after being to Halifax, Montreal, back to Toronto twice after doing two doughnuts over Newfoundland in an airplane and coming back. It's not all the airline's fault — we had some inclement weather also — but we were sitting on the tarmac for an hour and a half waiting for our crew to get to the gate and other things like that.

There are some serious issues there that are delaying absolutely beyond measure. I think a lot of it is staffing in a lot of cases, from what I understand. There is at least an opportunity to have a chat about it, and there are some issues.

Senator Wallin: “Couldn't run a corner store” is the phrase that comes to mind.

Senator Dasko: The folks in the other place and their committee have been looking at this, too. When I read about what they are doing, I think we ought to be doing this and working on this, too.

The Chair: Whatever they are doing, we can do better.

Some Hon. Senators: Exactly.

The Chair: Clerk, if there is agreement, please proceed as per the instructions of the committee. You will get back to us with the schedule as soon as possible.

Sorry for the interruption, Senator Patterson.

Senator Wallin: My apologies.

The Chair: Let us return our focus to Bill S-242.

Hon. Dennis Glen Patterson, sponsor of the bill, as an individual: Honourable senators, it is indeed an honour to appear before you today to speak about Bill S-242, An Act to amend the Radiocommunication Act, or, as I call it, the “use it or lose it” bill.

Many of you will remember various questions or interventions that I have made over the years about improving connectivity for rural and remote regions within this vast country of ours. My

un moment entre d'autres choses pour entendre des témoins nous expliquer pourquoi ces crises se poursuivent et ce qui peut être fait pour y remédier, le cas échéant.

Le président : Y a-t-il d'autres interventions? Y a-t-il consensus sur la motion de la sénatrice Wallin et de la sénatrice Simons?

Le sénateur Manning : Je suis tout à fait d'accord avec les deux sénatrices. Par exemple, j'ai quitté mon bureau à 16 heures jeudi dernier et je suis arrivé à Terre-Neuve à 11 heures le dimanche après être allé à Halifax, à Montréal, pour revenir à Toronto deux fois après avoir fait deux fois le tour de Terre-Neuve en avion et en être revenu. Ce n'est pas entièrement la faute de la compagnie aérienne — il y a eu des intempéries aussi — mais nous sommes restés sur l'aire de trafic pendant une heure et demie à attendre que notre équipage arrive à la porte d'embarquement et d'autres choses du genre.

Il y a de sérieux problèmes qui retardent les choses de manière démesurée. Je pense qu'il s'agit en grande partie d'une question de personnel dans de nombreux cas, d'après ce que j'ai compris. Il y a au moins une possibilité d'en discuter, et il y a certains problèmes.

La sénatrice Wallin : L'expression qui me vient à l'esprit, c'est « on ne pourrait pas exploiter un dépanneur ».

La sénatrice Dasko : Les gens de l'autre endroit et leur comité se sont également penchés sur la question. Quand je lis ce qu'ils font, je me dis que nous devrions faire la même chose et travailler là-dessus aussi.

Le président : Peu importe ce qu'ils font, nous pouvons faire mieux.

Des voix : Exactement.

Le président : Monsieur le greffier, s'il y a accord, veuillez procéder selon les instructions du comité. Vous nous ferez parvenir l'horaire dès que possible.

Désolé pour cette interruption, sénateur Patterson.

La sénatrice Wallin : Mes excuses.

Le président : Revenons au projet de loi S-242.

L'honorable Dennis Glen Patterson, parrain du projet de loi, à titre personnel : Honorables sénateurs, c'est un honneur pour moi de comparaître devant vous aujourd'hui pour parler du projet de loi S-242, Loi modifiant la Loi sur la radiocommunication, ou, comme je l'appelle, le projet de loi « on s'en sert ou on le perd ».

Bon nombre d'entre vous se souviendront des diverses questions que j'ai posées ou des diverses interventions que j'ai faites au fil des ans au sujet de l'amélioration de la connectivité

region is probably a poster boy in remoteness and inaccessibility. This bill is another attempt to help all Canadians have access to the same level of service that you and I enjoy while here in Ottawa.

I know that today, following me, you will hear from representatives from Innovation, Science and Economic Development Canada, or ISED, appearing on this same subject. You may hear that the government already has in place a “use it or lose it” policy and that this bill is redundant. Or you may hear that the requirements to:

... deploy the spectrum to provide service to at least 50% of the population within the geographic area covered by the spectrum licence within three years of the licence's issuance —

— which is the essence of my bill — is overly ambitious and perhaps arbitrary. However, colleagues, neither of these assertions would, in my view, be accurate.

The fact is that ISED's current deployment conditions for spectrum licence holders are incredibly lax. Proponents are given 8 to 10 years to reach targets that vary from jurisdiction to jurisdiction, and the targets are historically built around the population density of urban centres. For instance, based on information available on ISED's website, for key rural spectrum, a minimum of 40% of the population of Newfoundland and Labrador must be serviced within eight years. That number is 60% in southern New Brunswick, but only 40% in western and eastern New Brunswick.

In the more rural area of Pembroke in eastern Ontario, not that far from here, the target is 25%. It is similarly low for rural regions in Alberta, such as Red Deer and Grande Prairie, where the target deployment is 35% of the population within eight years. In the territories, it's 30%.

With such low deployment targets, it's no wonder that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, or CRTC, has repeatedly spoken of the “digital divide” experienced by rural Canadians. According to the CRTC website, “. . . many Canadians, particularly those in rural and remote areas, do not have adequate access” to internet services. You all know this, I'm sure.

The government's own National Broadband Internet Service Availability Map shows a number of rural and remote communities that are either under-serviced, meaning they fall below the national threshold of 50 megabits per second up and 10 megabits per second down, or are not connected at all.

dans les régions rurales et éloignées de notre vaste pays. Ma région est probablement l'exemple parfait de l'éloignement et de l'inaccessibilité. Ce projet de loi est une autre tentative pour aider tous les Canadiens à avoir accès au même niveau de service que vous et moi, ici, à Ottawa.

Je sais qu'aujourd'hui, après moi, vous allez entendre des représentants d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, ou ISDE, sur le même sujet. Vous entendrez peut-être dire que le gouvernement a déjà mis en place une politique de type « on s'en sert ou on le perd » et que ce projet de loi est redondant. Ou vous entendrez peut-être dire que les exigences pour :

... déployer le spectre à au moins 50 % de la population dans la zone géographique couverte par la licence dans les trois ans suivant la délivrance de celle-ci...

— qui est l'essence de mon projet de loi — sont trop ambitieuses et peut-être arbitraires. Cependant, chers collègues, aucune de ces affirmations ne serait, à mon avis, exacte.

Le fait est que les conditions actuelles de déploiement d'ISDE pour les titulaires de licences de spectre sont incroyablement laxistes. Les promoteurs disposent de 8 à 10 ans pour atteindre des cibles qui varient d'une administration à l'autre, et les cibles ont toujours été établies en fonction de la densité de population des centres urbains. Par exemple, selon les renseignements disponibles sur le site Web d'ISDE, pour les principales régions rurales, un minimum de 40 % de la population de Terre-Neuve-et-Labrador doit être desservie dans les huit ans. Ce chiffre est de 60 % dans le Sud du Nouveau-Brunswick, mais seulement de 40 % dans l'Ouest et l'Est de la province.

Dans la région plus rurale de Pembroke, dans l'Est de l'Ontario, pas très loin d'ici, la cible est de 25 %. Elle est tout aussi faible pour les régions rurales de l'Alberta, comme Red Deer et Grande Prairie, où l'objectif de déploiement est de 35 % de la population d'ici huit ans. Dans les territoires, c'est 30 %.

Avec des cibles de déploiement aussi faibles, il n'est pas étonnant que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ou CRTC, ait parlé à maintes reprises du « fossé numérique » que connaissent les Canadiens des régions rurales. Selon le site Web du CRTC « ...de nombreux Canadiens, en particulier ceux dans les régions rurales et éloignées, n'ont pas un accès adéquat » aux services Internet. Vous le savez tous, j'en suis sûr.

La propre Carte nationale des services Internet à large bande du gouvernement montre un certain nombre de collectivités rurales éloignées qui sont soit mal desservies, ce qui signifie qu'elles tombent sous le seuil national de 50 mégabits par seconde pour les téléchargements et de 10 mégabits par seconde pour les téléversements, soit ne sont pas du tout connectées.

While the vast majority of available spectrum is held by various licence holders, Canadians are largely not being connected. Instead, some providers are sitting on the spectrum and allowing the price of the spectrum to ameliorate before turning around and selling it to other providers at a massive windfall. I privately call this “spectrum trafficking.” Some of these providers were able to purchase their spectrum at an effectively subsidized rate, thanks to set-aside policies that were designed to enable new entrants to provide Canadians with more competition, thus lowering prices for the consumer. That was the object, at least. Perhaps ironically, this policy has resulted in Canada having the highest prices for spectrum in the world by a large margin, and studies show this contributes toward the prices we see in the market.

This bill will not solve all the issues around spectrum licensing and outrageous internet prices, but I believe it is an important step and piece of the puzzle. It aims to do a few things. It aims to incentivize companies to build infrastructure and deploy spectrum, and it aims to connect more rural Canadians to the level of internet service required to do everything Canadians living in urban centres can take for granted, such as working and schooling from home, or connecting with doctors and specialists in other parts of the country. It will also reduce the incentive to speculate on spectrum, which has caused the highest prices for spectrum in the world. Ultimately, this bill gives the Minister of Innovation, Science and Industry the tools they need to truly close the digital divide.

Thank you again for inviting me here today to speak about my bill. I’m very pleased to have had this opportunity to participate in your very busy schedule, Mr. Chair. I really thank you for accommodating me this week.

Thank you again. I would be very pleased to answer any of your questions. Thank you, *qujannamiik*.

The Chair: Thank you, Senator Patterson. Before we go to Senator Dasko, I will launch a couple of my questions.

I am always amazed how in this country — and it has been a number of years now — when it comes to connectivity, all of a sudden, we’re lagging behind other nations in the world. We are lagging in terms of reach, and, of course, we all know the cost of connectivity in Canada is significantly higher than in the rest of the world. It is disappointing given the fact that when I grew up in this country, many years ago, Canada was known as the world leader in telecommunications. Then all of a sudden, in four decades, we’re lagging, so I appreciate the bill.

Bien que la grande majorité du spectre disponible soit détenue par divers titulaires de licences, les Canadiens ne sont pas, pour l’essentiel, branchés. Au lieu de cela, certains fournisseurs restent assis sur le spectre et laissent le prix du spectre s’améliorer avant de le revendre à d’autres fournisseurs avec un gain considérable. C’est ce que j’appelle en privé le « trafic de spectre ». Certains de ces fournisseurs ont pu acheter leur spectre à un tarif subventionné, grâce à des politiques de mise en réserve conçues pour permettre aux nouveaux venus d’offrir aux Canadiens une concurrence accrue, ce qui fait baisser les prix pour le consommateur. C’était du moins l’objectif visé. Ironiquement peut-être, cette politique a fait en sorte que le Canada a les prix du spectre les plus élevés au monde, et de loin, et des études montrent que cela contribue aux prix que nous voyons sur le marché.

Ce projet de loi ne réglera pas tous les problèmes liés aux licences de spectre et aux prix scandaleux de l’Internet, mais je pense qu’il constitue une étape importante et une pièce du casse-tête. Il vise à faire plusieurs choses. Il vise à inciter les entreprises à construire des infrastructures et à déployer le spectre, et il vise à connecter un plus grand nombre de Canadiens des régions rurales au niveau de service Internet requis pour faire tout ce que les Canadiens qui vivent dans les centres urbains tiennent pour acquis, comme travailler et étudier à la maison, ou communiquer avec des médecins et des spécialistes dans d’autres régions du pays. Cela réduira également l’incitation à la spéculation sur le spectre, ce qui a entraîné les prix les plus élevés au monde pour le spectre. Au bout du compte, le projet de loi donne au ministre de l’Innovation, des Sciences et de l’Industrie les outils dont il a besoin pour véritablement combler le fossé numérique.

Je vous remercie encore une fois de m’avoir invité ici aujourd’hui pour parler de mon projet de loi. Je suis très heureux d’avoir eu l’occasion de participer à votre horaire très chargé, monsieur le président. Je tiens vraiment à vous remercier de m’avoir permis de comparaître cette semaine.

Merci encore. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions. Merci, *qujannamiik*.

Le président : Merci, sénateur Patterson. Avant de passer à la sénatrice Dasko, je vais poser quelques questions.

Je suis toujours étonné de voir que, dans notre pays — et cela fait maintenant un certain nombre d’années — lorsqu’il est question de connectivité, tout à coup, nous sommes en retard par rapport aux autres pays du monde. Nous accusons un retard sur le plan de la portée et, bien sûr, nous savons tous que le coût de la connectivité au Canada est beaucoup plus élevé que dans le reste du monde. C’est décevant, étant donné que, durant mon enfance dans ce pays, il y a de cela de nombreuses années, le Canada était reconnu comme un chef de file mondial des télécommunications. Puis, tout à coup, en quatre décennies, nous

Senator Patterson, why has this happened? Why has, in my opinion, spectrum in this country become, like everything else, a speculative game for profiteers who want to gain at the expense of service and Canadian taxpayers? Is it the fault of the CRTC? Is it the fault of the government? Can you give us a little bit of background on why this is happening?

Senator D. Patterson: Thank you, Mr. Chair. To understand this dilemma we're in now, I think we have to go back to the Harper government in 2008, when the government introduced a policy of reserving spectrum for new entrants. The idea was to promote competition, allow smaller service providers to get into the market that had been monopolized by big telcos, as we all know, and it worked. Many new companies entered the cellphone service market. But, unfortunately, as the market evolved and matured, the government did not update its policies, so through set-asides, these new entrants ended up receiving more spectrum than they could deploy or that they chose to deploy.

The result of that was that some companies sat on this spectrum and then found, especially over as many as 8 or 10 years, they could resell it for a massive profit. They were following the rules, but they were making massive profits. Meanwhile, Canadians went unconnected for years while companies owned by, dare I say, billionaires, speculated on spectrum for profit.

My bill is designed to limit that spectrum speculation, which has deprived the public of available spectrum, which I think we should consider as a public utility. It is available for the public good. It will give the minister new tools to require companies who buy spectrum to use it.

To my understanding, the ministry has never revoked a spectrum licence, despite these clear examples of what I would call abuse. As a result — at least very largely a factor — Canada has the highest prices for spectrum in the world.

In the most recent auction, Canadian telcos paid three times what American telcos paid for the same spectrum, so something is wrong. This is the consequence of reserving spectrum for smaller carriers, a kind of unintended consequence of what was initially a good policy. We are the only country in the world that does this in many auctions, which I think explains why spectrum prices are so high. Thank you.

accusons un retard, alors je suis heureux que le projet de loi ait été présenté.

Sénateur Patterson, pourquoi cela est-il arrivé? Pourquoi le spectre dans le pays est-il devenu, à mon avis, comme tout le reste, un jeu spéculatif pour les profiteurs qui veulent faire des gains aux dépens du service et des contribuables canadiens? Est-ce la faute du CRTC? Est-ce la faute du gouvernement? Pouvez-vous nous expliquer un peu pourquoi cela se produit?

Le sénateur D. Patterson : Merci, monsieur le président. Pour comprendre le dilemme dans lequel nous nous retrouvons en ce moment, je pense que nous devons revenir au gouvernement Harper en 2008, lorsque le gouvernement a présenté une politique de mise en réserve du spectre pour les nouveaux venus. L'idée était de promouvoir la concurrence, de permettre aux petits fournisseurs de services de pénétrer le marché monopolisé par les grandes compagnies de téléphone, comme nous le savons tous, et cela a fonctionné. De nombreuses nouvelles entreprises sont entrées sur le marché des services de téléphonie cellulaire. Mais malheureusement, à mesure que le marché a évolué et mûri, le gouvernement n'a pas mis à jour ses politiques. Par conséquent, grâce aux marchés réservés, ces nouveaux venus ont fini par recevoir plus de spectre qu'ils ne pouvaient déployer ou qu'ils ont choisi de déployer.

Le résultat, c'est que certaines entreprises se sont assises sur ce spectre et ont constaté, surtout sur une période allant jusqu'à 8 ou 10 ans, qu'elles pouvaient le revendre avec un profit énorme. Elles respectaient les règles, mais elles faisaient des profits énormes. Pendant ce temps, les Canadiens n'étaient pas connectés pendant des années, alors que des entreprises appartenant, si j'ose dire, à des milliardaires, spéculaient sur le spectre pour faire des profits.

Mon projet de loi est conçu pour limiter cette spéculation sur le spectre, qui a privé le public du spectre disponible, que nous devrions considérer comme un service public, selon moi. Il est disponible pour le bien public. Il donnera au ministre de nouveaux outils pour exiger des entreprises qui achètent le spectre qu'elles l'utilisent.

À ma connaissance, le ministère n'a jamais révoqué une licence de spectre, malgré ces exemples clairs de ce que j'appellerais des abus. Il en résulte — du moins en grande partie — que le Canada a les prix les plus élevés au monde pour le spectre.

Lors de la dernière vente aux enchères, les compagnies de téléphone canadiennes ont payé trois fois ce que les compagnies de téléphone américaines ont payé pour le même spectre, donc il y a quelque chose qui cloche. C'est la conséquence de réserver le spectre aux petits transporteurs, une sorte de conséquence imprévue de ce qui était au départ une bonne politique. Nous sommes le seul pays au monde à le faire dans de nombreuses enchères, ce qui explique, je crois, pourquoi les prix du spectre sont si élevés. Merci.

The Chair: Thank you, sir.

Senator Dasko: Thank you, senator, for bringing this to our committee. Your timing is right. We have finished one bill, and now we're ready for your bill.

Could you describe in some detail how the licences are allocated? What is the process of allocation? You are looking for changes that would be tied to a licence that would be received. Can you describe that process?

Would you care to mention any companies that might be — I don't want to use the word "guilty," but you know what I mean. Do companies differ in the way they treat the licences that they win?

Senator D. Patterson: Thank you for the question. Wireless spectrum is, of course, the responsibility of ISED. They develop and implement the policies and programs relating to the use of the spectrum resource. That includes licensing and allocating spectrum to various users: wireless carriers, broadcasters and government agencies. ISED also ensures the use of the spectrum doesn't cause interference to other users, such as radio stations. These decisions made by ISED affect how quickly Canadians are connected, and they have a broad ability to issue a call for these spectrum allocations. This bill provides some legislative direction to the minister and the department within their broad policy manoeuvrability.

Some telecommunication companies are awarded spectrum licences with a substantial subsidy. In many cases, these companies don't fully use or deploy all the spectrum they've been granted and choose to sell their unused spectrum to other companies for a massive profit.

You asked for some examples. These companies were operating within the rules, but it was very much to their advantage and the public's disadvantage.

In 2008, Shaw Communications was given privileged access to subsidized set-aside spectrum, but then it was never deployed, with impunity. They bought what is called AWS-1 spectrum for \$190 million in 2008 and sold it for \$350 million — at a \$160-million profit — in 2013. In 2017, Shaw purchased 700 MHz and 2,500 MHz spectrum from Vidéotron. They paid Vidéotron \$430 million for that spectrum, yielding Vidéotron a \$243-million profit.

Those are a couple of examples in response to your question.

Le président : Merci, monsieur.

La sénatrice Dasko : Merci, sénateur Patterson, d'avoir porté cette question à l'attention de notre comité. Le moment est bien choisi. Nous avons terminé l'étude d'un projet de loi, et nous sommes maintenant prêts à examiner le vôtre.

Pourriez-vous décrire en détail comment les licences sont attribuées? Quel est le processus d'attribution? Vous cherchez des changements qui seraient liés à une licence qui serait reçue. Pouvez-vous décrire ce processus?

Pourriez-vous mentionner des entreprises qui pourraient être... Je ne veux pas utiliser le mot « coupables », mais vous savez ce que je veux dire. Les entreprises traitent-elles différemment les licences qu'elles obtiennent?

Le sénateur D. Patterson : Merci pour la question. Le spectre sans fil relève, bien sûr, d'ISDE. Le ministère élabore et met en œuvre les politiques et les programmes relatifs à l'utilisation des ressources du spectre. Cela comprend l'octroi de licences et l'attribution du spectre à divers utilisateurs : des opérateurs de téléphonie mobile, des diffuseurs et des agences gouvernementales. ISDE veille également à ce que l'utilisation du spectre ne cause pas d'interférence avec d'autres utilisateurs, comme les stations de radio. Les décisions prises par ISDE ont une incidence sur la rapidité avec laquelle les Canadiens sont connectés, et ISDE dispose d'une grande capacité de lancer un appel pour l'attribution de ce spectre. Le projet de loi fournit une certaine orientation législative au ministre et au ministère dans le cadre de leur vaste marge de manœuvre politique.

Certaines entreprises de télécommunication reçoivent des licences de spectre avec une subvention substantielle. Dans de nombreux cas, ces entreprises n'utilisent pas ou ne déploient pas tout le spectre qui leur a été accordé et choisissent de vendre leur spectre inutilisé à d'autres entreprises pour réaliser des profits énormes.

Vous avez demandé des exemples. Ces entreprises fonctionnaient selon les règles, mais c'était à leur avantage et au désavantage du public.

En 2008, Shaw Communications a obtenu un accès privilégié à un spectre réservé subventionné, mais il n'a jamais été déployé, en toute impunité. Ils ont acheté ce qu'on appelle le spectre AWS-1 pour 190 millions de dollars en 2008 et l'ont vendu pour 350 millions de dollars en 2013, ce qui représente un profit de 160 millions de dollars. En 2017, Shaw a acheté des licences dans les bandes de 700 mégahertz et de 2 500 mégahertz de Vidéotron. L'entreprise a versé 430 millions de dollars à Vidéotron pour ce spectre, ce qui a rapporté 243 millions de dollars à Vidéotron.

Voilà quelques exemples pour répondre à votre question.

Senator Dasko: Is the allocation of licences done through a public process?

Senator D. Patterson: Yes.

Senator Dasko: Through an auction, you mentioned.

Senator D. Patterson: Yes.

Senator Dasko: So any of the players in the system can bid on the spectrum? Canadian firms only, correct?

Senator D. Patterson: Yes.

Senator Dasko: Thank you.

Senator Wallin: This is just a quick point, Senator Patterson, which is that we tend to think about this in terms of communication, radio, television and internet, but in the places where you and I live, it's also about health care and transportation. So much of both of those things are impacted by the availability of — it is kind of the other side of it; it's the “use it or lose it” side. The nature of what is accomplished is pretty key to those other sectors. Do you have some thoughts on that?

Senator D. Patterson: Yes. Thank you for that question.

I'm well qualified to answer this question because I live in a region, as you well know — and this is not unlike other parts of Canada, but it is particularly so in Nunavut — where there are no roads whatsoever. So the delivery of health care services, education, justice, court appearances, economic development, distance education — all of those programs are vitally dependent on having spectrum. It is critical to be able to interface with patients without having to send them to Ottawa, Winnipeg or Edmonton.

Those are all vital services to develop our economy and reinforce the social safety net that's so important to Canadians.

I think it will be a game changer if we can make more spectrum available and thereby reduce the cost.

Senator Wallin: Thanks very much. I just think it's important to keep it in that context that it's not just watching TV.

Senator Manning: Thank you, Senator Patterson, for coming forward.

La sénatrice Dasko : L'attribution de licences se fait-elle au moyen d'un processus public?

Le sénateur D. Patterson : Oui.

La sénatrice Dasko : Vous avez parlé d'une vente aux enchères.

Le sénateur D. Patterson : Oui.

La sénatrice Dasko : Cela signifie que n'importe lequel des intervenants du système peut soumissionner sur le spectre? Seulement les entreprises canadiennes, n'est-ce pas?

Le sénateur D. Patterson : Oui.

La sénatrice Dasko : Merci.

La sénatrice Wallin : J'aimerais faire une brève remarque, sénateur Patterson. Nous avons tendance à penser à la communication, à la radio, à la télévision et à l'Internet, mais dans les endroits où vous et moi vivons, il est aussi question de soins de santé et de transport. Une grande partie de ces deux choses sont touchées par la disponibilité de... C'est un peu l'autre côté de la médaille; c'est le côté « on s'en sert ou on le perd ». La nature de ce qui est accompli est assez importante pour ces autres secteurs. Avez-vous des réflexions à ce sujet?

Le sénateur D. Patterson : Oui. Je vous remercie de poser la question.

Je suis bien placé pour répondre à cette question, parce que, comme vous le savez, je vis dans une région — et c'est un peu comme dans d'autres régions du Canada, mais c'est particulièrement le cas au Nunavut — où il n'y a aucune route. Donc, la prestation de services de soins de santé, l'éducation, la justice, les comparutions devant les tribunaux, le développement économique, l'éducation à distance, tous ces programmes dépendent de façon vitale du spectre. Il est essentiel de pouvoir interagir avec des patients sans devoir les envoyer à Ottawa, à Winnipeg ou à Edmonton.

Ce sont tous des services essentiels pour favoriser notre économie et renforcer le filet de sécurité sociale qui est si important pour les Canadiens.

Je pense que cela changera la donne si nous pouvons rendre plus de spectre disponible, et ainsi réduire le coût.

La sénatrice Wallin : Merci beaucoup. Je pense simplement qu'il est important de ne pas oublier qu'il ne s'agit pas seulement de regarder la télévision.

Le sénateur Manning : Merci, sénateur Patterson, d'être venu.

Maybe I'm not in as remote an area of the country as you live in, but where I live is very remote. Surrounding me are many communities that are only accessible by boat in some cases. This is a very important topic.

I may have gotten this wrong, so I just want to make sure we clarify this: By making more spectrum available — and the numbers you touched upon in relation to the percentages; you touched on ones in Newfoundland and Labrador — through an auction process so people can buy it and sell it, where does the guarantee come that it will enhance the opportunities in the rural parts of the country to be able to obtain access?

I'm not sure if I'm getting exactly at it — I'm trying to find out whether putting more on the table means more people will have an opportunity to participate.

Senator D. Patterson: Thank you for the question, Senator Manning.

I should probably describe the object of the bill as deploying unused spectrum rather than making more spectrum available. It's being hoarded, and there is a long record of abuses of that kind. So the object of the bill is to deploy this unused spectrum in a reasonable time frame; the bill proposes within three years.

When you are talking about connecting rural communities, fibre is going to be a long way off for many of our rural communities. It's the gold standard, but what we need currently and in the near future is a mix of low- and mid-range frequency spectrum to properly connect rural communities.

The low-range frequencies can travel long distance, and the mid-range frequencies carry lots of data. That is wireless. They are both needed to provide the same level of internet service that Canadians in urban centres enjoy. This bill will incentivize the building of both low- and mid-range frequencies by having consistent deployment conditions for both ranges across all geographic service areas.

To ISED's credit, they've gotten it right recently in some respects with the medium frequencies that carry lots of data, but the big problem right now is all the unused rural spectrum in those lower frequencies. A big part of that is due to weak deployment conditions. For example, in one auction, which was for lower frequencies — in the 700 MHz range — the only deployment condition was based on connecting the urban parts of the provinces. That means the company only had to, for example, connect 30% of the population in Newfoundland and Labrador. In the territories, they only had to connect 20% of the population.

Je ne vis peut-être pas dans une région aussi éloignée du pays que vous, mais l'endroit où je vis est très éloigné. Autour de moi, il y a de nombreuses collectivités qui ne sont accessibles que par bateau dans certains cas. C'est un sujet très important.

J'ai peut-être mal compris, alors je veux simplement m'assurer que nous clarifions le fait que, en rendant plus de spectre disponible — et les chiffres que vous avez mentionnés relativement aux pourcentages... vous avez parlé de ceux de Terre-Neuve-et-Labrador — dans le cadre d'un processus d'enchères afin que les gens puissent l'acheter et le vendre, où est la garantie que cela améliorera les possibilités d'accès dans les régions rurales du pays?

Je ne suis pas certain d'avoir bien compris. J'essaie de savoir si le fait de mettre plus de choses sur la table signifie que plus de gens auront l'occasion de participer.

Le sénateur D. Patterson : Merci de la question, sénateur Manning.

Je devrais probablement décrire l'objet du projet de loi comme étant le déploiement du spectre inutilisé plutôt que le fait de rendre plus de spectre disponible. On est en train de l'accumuler, et il y a un long historique d'abus de ce genre. L'objet du projet de loi est de déployer ce spectre inutilisé dans un délai raisonnable; le projet de loi propose un délai de trois ans.

Lorsque vous parlez de connecter les collectivités rurales, la fibre optique ne sera pas disponible avant longtemps pour bon nombre de collectivités rurales. C'est l'étalon-or, mais ce dont nous avons besoin aujourd'hui et dans un avenir proche, c'est un mélange de spectre de fréquences de faible et de moyenne portée pour connecter les collectivités rurales.

Les fréquences de faible portée peuvent parcourir de longues distances, et les fréquences de portée moyenne transportent beaucoup de données. C'est sans fil. Les deux sont nécessaires pour offrir le même niveau de service Internet que celui dont jouissent les Canadiens des centres urbains. Le projet de loi encouragera la construction d'installations utilisant des fréquences de faible et de moyenne portée en prévoyant des conditions de déploiement uniformes pour les deux bandes dans toutes les zones de service géographiques.

Il faut reconnaître, et c'est tout à son honneur, qu'ISDE a réussi récemment, à certains égards, à mettre en place les fréquences moyennes qui transportent beaucoup de données, mais le gros problème en ce moment est tout le spectre rural inutilisé dans ces fréquences inférieures. Une grande partie de cela tient à la faiblesse des conditions de déploiement. Par exemple, lors d'une vente aux enchères, qui concernait les fréquences inférieures — dans la bande des 700 mégahertz — la seule condition de déploiement reposait sur la connexion des régions urbaines des provinces. Cela signifie que l'entreprise devait seulement, par exemple, connecter 30 % de la population

This isn't good enough. We can do better. So I've aimed at a higher average percentage in this bill. Thank you.

Senator Manning: That is interesting. I just want to follow up.

When you talk about the guaranteed 30% in Newfoundland and Labrador, is that 30% of the population? Yes, okay. Therein lies the problem, because in Newfoundland and Labrador, with a population of 520,000 people, give or take, over half of our population lives on the Avalon Peninsula; the other half are spread out through a large geographical area. Then, up in Labrador, there are about 30,000 people living in an area that is bigger than the island of Newfoundland itself.

Where I live — and I'm only an hour and a half from St. John's — we only have one supplier for our internet service. When I make calls and inquire about that and work with other people on it, it comes down to the point that it's the cost; they keep talking about the cost to supply the service.

Regarding making more spectrum available, do you have any knowledge of where more was made available that it was taken up and used? If they make it more available to Newfoundland and Labrador, the suppliers then come back and talk about the cost. How do we find the middle ground with having the opportunity to have it and also the cost of supplying it?

Senator D. Patterson: Thank you for the question, Senator Manning.

The incentive to use the available spectrum that's provided by an auction is a three-year time frame, which is built into the bill. That's the incentive. If you don't use it within three years, the minister can revoke the licence. That is spelled out in the bill.

The minister has had that power, but to my knowledge, it's never been used. You can ask the officials but, to my knowledge, it's never been used.

You are absolutely right, Senator Manning, that when your expectation is that you will serve 30% of the population, you can easily achieve that in the urban areas at the sacrifice of the rural areas. That's exactly what's happening in Canada right now. So my bill sets a higher target of 50% of the population in order to make it more applicable to the rural populations of provinces and territories.

That is essentially what is hoped for in this bill. In my region, we basically have only one supplier as well, and that's because people are holding onto spectrum and getting away with not

de Terre-Neuve-et-Labrador. Dans les territoires, elle n'avait qu'à connecter 20 % de la population.

Ce n'est pas suffisant. Nous pouvons faire mieux. J'ai donc visé un pourcentage plus élevé dans le projet de loi. Je vous remercie.

Le sénateur Manning : C'est intéressant. Je veux simplement poursuivre dans la même veine.

Quand vous parlez des 30 % garantis à Terre-Neuve-et-Labrador, est-ce 30 % de la population? Oui, d'accord. C'est là que réside le problème, parce que, à Terre-Neuve-et-Labrador, avec une population de 520 000 personnes plus ou moins, plus de la moitié de notre population vit dans la presqu'île Avalon; l'autre moitié est répartie dans une vaste région géographique. Ensuite, au Labrador, environ 30 000 personnes vivent dans une région plus grande que l'île de Terre-Neuve elle-même.

Là où j'habite — et je ne suis qu'à une heure et demie de St. John's — nous n'avons qu'un seul fournisseur pour notre service Internet. Lorsque je fais des appels et que je m'informe à ce sujet et que je travaille avec d'autres personnes, on me dit que c'est le coût; on ne cesse de parler du coût de la prestation du service.

Pour ce qui est de rendre le spectre plus accessible, savez-vous s'il y a des endroits où davantage de spectre a été rendu disponible et où il a été utilisé? S'ils rendent le spectre plus accessible à Terre-Neuve-et-Labrador, les fournisseurs reviennent à la charge et parlent du coût. Comment pouvons-nous trouver un juste milieu entre la possibilité de l'avoir et le coût de l'approvisionnement?

Le sénateur D. Patterson : Merci de la question, sénateur Manning.

L'incitation à utiliser le spectre disponible fourni par une vente aux enchères tient à un délai de trois ans, qui est intégré dans le projet de loi. C'est l'incitatif. Si vous ne l'utilisez pas dans les trois ans, le ministre peut révoquer la licence. C'est précisé dans le projet de loi.

Le ministre a eu ce pouvoir, mais à ma connaissance, il ne l'a jamais utilisé. Vous pouvez poser la question aux représentants, mais à ma connaissance, il n'a jamais été utilisé.

Vous avez tout à fait raison, sénateur Manning, lorsque vous vous attendez à servir 30 % de la population, vous pouvez facilement le faire dans les régions urbaines au détriment des régions rurales. C'est exactement ce qui se passe au Canada en ce moment. Mon projet de loi vise donc une cible plus élevée de 50 % de la population afin de mieux l'appliquer aux populations rurales des provinces et des territoires.

C'est essentiellement ce que l'on souhaite accomplir dans ce projet de loi. Dans ma région, nous n'avons essentiellement qu'un seul fournisseur également, et c'est parce que les gens

servicing the rural folks. It will cost us less to deploy than fibre, but it's unfortunately more profitable to sit on it.

Senator Manning: How long are they allowed to sit on it?

Senator D. Patterson: Well, under my bill —

Senator Manning: Under your bill.

Senator D. Patterson: Three years.

Senator Manning: If someone has spectrum today, can they hold on to it forever? There doesn't seem to be any time limit. When you mentioned earlier what they pay for it and what they sell it for, we're definitely in the wrong business here.

Senator D. Patterson: Yes, Senator Manning. The current deployment conditions are between 8 and 10 years; way too long.

Senator Manning: Way too long, yes. And they sell it for twice what they paid for it, and in some cases more.

Senator D. Patterson: And you can sell it with impunity at a big profit at a sacrifice to the public interest.

Senator Manning: We should apply for some spectrum ourselves.

Senator Simons: You know, Senator Patterson, this kind of "spectrum squatting" reminds me of the Greek fable by Aesop, *The Dog in the Manger*. You're not going to let anyone else have it, but you're not going to use it either.

I wanted to drill down specifically into the conditions of spectrum licence that you set out in proposed subsection 5(1.11). When you say "provide service to at least 50% of the population," you don't mean to have them signed up as customers; you mean to provide them with the potential to be signed up as customers. Is that correct?

Senator D. Patterson: Correct.

Senator Simons: I don't want people to think that means that you have to have 50% market penetration. It means you have to have 50% market accessibility.

Senator D. Patterson: It is the provision of service that gives the option of connectivity, yes.

conserver le spectre et s'en tirent en ne desservant pas les gens des régions rurales. Cela nous coûtera moins cher à déployer que la fibre optique, mais il est malheureusement plus rentable de le conserver.

Le sénateur Manning : Combien de temps ont-ils le droit de le conserver?

Le sénateur D. Patterson : Eh bien, dans le cadre de mon projet de loi...

Le sénateur Manning : Dans le cadre de votre projet de loi.

Le sénateur D. Patterson : Trois ans.

Le sénateur Manning : Si quelqu'un a du spectre aujourd'hui, peut-il le conserver pour toujours? Il ne semble pas y avoir de limite de temps. Lorsque vous avez mentionné plus tôt ce qu'ils paient pour cela et le prix qu'ils en tirent lorsqu'ils vendent, nous sommes définitivement dans le mauvais domaine ici.

Le sénateur D. Patterson : Oui, sénateur Manning. Les conditions de déploiement actuelles se situent entre 8 et 10 ans; c'est beaucoup trop long.

Le sénateur Manning : Beaucoup trop long, oui. Et ils le vendent pour le double de ce qu'ils ont payé, et dans certains cas, plus encore.

Le sénateur D. Patterson : Et vous pouvez le vendre en toute impunité avec un gros bénéfice, au détriment de l'intérêt public.

Le sénateur Manning : Nous devrions demander nous-mêmes une partie du spectre.

La sénatrice Simons : Vous savez, sénateur Patterson, ce genre de « squattage du spectre » me rappelle la fable grecque d'Ésope, *Le chien dans la mangeoire*. Vous n'allez pas laisser quelqu'un d'autre l'avoir, mais vous n'allez pas l'utiliser non plus.

Je voulais me pencher plus particulièrement sur les conditions de la licence de spectre que vous énoncez dans le paragraphe 5(1.11). Lorsque vous dites « fournir des services à au moins 50 % de la population », vous ne voulez pas dire que les gens doivent s'inscrire comme clients; vous voulez dire qu'ils doivent avoir la possibilité de s'inscrire comme clients. Est-ce bien cela?

Le sénateur D. Patterson : C'est exact.

La sénatrice Simons : Je ne veux pas que les gens pensent que cela signifie que vous devez avoir une pénétration de marché de 50 %. Cela signifie que vous devez avoir une accessibilité au marché de 50 %.

Le sénateur D. Patterson : C'est la fourniture du service qui donne l'option de la connectivité, oui.

Senator Simons: I have great sympathy with the intentions of this bill because spectrum squatting has been a big problem in large parts of rural Alberta, but I want to understand. Three years does seem a little bit of a short time — not to begin making spectrum available but to have 50% accessibility, especially in larger rural and remote areas. I'm wondering how you came up with that 50% to three-year ratio.

Senator D. Patterson: Thank you for the question, Senator Simons. I'm well aware that it's not easy to deploy spectrum. Basically, it would require the construction of cellphone towers. This is a challenge in remote regions with sometimes poor transportation infrastructure. Within my limited resources, I spoke with engineers for major service providers. Also, you have to recognize there is capital required. I worked to find a mix of employment conditions that I thought was achievable but also incentivized companies to work quickly and diligently to get Canadians connected.

The three-year time frame was the set of conditions that I landed on after having those discussions. I will say it was arbitrary, but from my discussions, I thought that it was reasonable and quite a change from the current lax conditions.

Senator Simons: Believe me, I support the idea of some sticks to get the squatters moving. I'm just a little bit concerned when we get down to section 5(7), the section on civil liability. This section would allow that any person within the geographic area that ought to be covered by the licence can sue for damages if the spectrum holder doesn't make provision for them to be served. I want to understand exactly how that would work and to ask if you're concerned that people might not bid for spectrum out of fear that they might not be able to — imagine I'm a small company trying to get a start in the industry and I have a good-faith intention of using my spectrum, but I might doubt my own capacity to reach your target. Is there a danger that somebody might not bid for spectrum who might be a good small competitor because they're fearful of the civil liability provisions in section 5(7)?

Senator D. Patterson: I think it's important to point out in answer to that question, Senator Simons, that the liability would only come into play if a holder does not follow the conditions of deployment. Spectrum holders who bid would be bidding with that understanding and ready to meet the conditions or they wouldn't bid. I think the liability is to be understood as only applying where a bidder did not follow the conditions that they agreed to when they made the bid.

La sénatrice Simons : J'ai beaucoup de sympathie pour les intentions du projet de loi, parce que le squattage du spectre a été un gros problème dans de grandes parties des régions rurales de l'Alberta, mais je veux comprendre. Trois ans, cela me semble un peu court, non pas pour commencer à rendre le spectre disponible, mais pour avoir une accessibilité de 50 %, surtout dans les grandes régions rurales et éloignées. Je me demande comment vous en êtes arrivés à ce ratio de 50 % sur trois ans.

Le sénateur D. Patterson : Merci pour la question, sénatrice Simons. Je sais bien qu'il n'est pas facile de déployer le spectre. Essentiellement, cela obligerait la construction de tours de téléphonie cellulaire. C'est un défi dans les régions éloignées où les infrastructures de transport sont parfois mauvaises. Dans la limite de mes ressources, j'ai parlé à des ingénieurs des principaux fournisseurs de services. De plus, vous devez reconnaître que des capitaux sont nécessaires. Je me suis efforcé de trouver un ensemble de conditions d'emploi qui m'apparaissait réalisable, mais qui incitait aussi les entreprises à travailler rapidement et avec diligence pour que les Canadiens soient connectés.

Le délai de trois ans est l'ensemble des conditions sur lesquelles je me suis arrêté après avoir eu ces discussions. Je dirai que c'était arbitraire, mais d'après mes discussions, j'ai pensé que c'était raisonnable et que cela changeait beaucoup des conditions laxistes actuelles.

La sénatrice Simons : Croyez-moi, j'appuie l'idée de quelques bâtons pour faire bouger les squatteurs, mais je suis juste un peu inquiète lorsque nous arrivons au paragraphe 5(7), qui concerne la responsabilité civile. Ce paragraphe permettrait à toute personne dans la zone géographique couverte par la licence de poursuivre en dommages-intérêts le titulaire d'une licence de spectre qui ne prend pas les dispositions nécessaires pour qu'elle soit servie. Je veux comprendre exactement la façon dont cela fonctionnerait et vous demander si vous vous inquiétez que des gens puissent ne pas faire d'offre pour le spectre de peur de ne pas pouvoir... imaginez que je suis une petite entreprise qui essaie de me lancer dans l'industrie et que j'ai en toute bonne foi l'intention d'utiliser mon spectre, mais je pourrais douter de ma propre capacité d'atteindre votre objectif. Y a-t-il un risque que quelqu'un puisse ne pas soumissionner pour le spectre, alors qu'il pourrait être un bon petit concurrent, parce qu'il craint les dispositions de responsabilité civile du paragraphe 5(7)?

Le sénateur D. Patterson : Je pense qu'il est important de souligner en réponse à cette question, sénatrice Simons, que la responsabilité n'entrerait en jeu que si le titulaire ne respecte pas les conditions de déploiement. Les titulaires d'une licence de spectre qui soumissionnent le feraient avec cette compréhension et seraient prêts à respecter les conditions, sinon ils ne soumissionneraient pas. Je pense que la responsabilité doit être comprise comme s'appliquant uniquement lorsqu'un soumissionnaire n'a pas respecté les conditions qu'il a acceptées lorsqu'il a fait son offre.

Senator Simons: I understand. I guess my concern is — suppose I'm a small provider. I'm not TELUS or Rogers; I'm somebody small trying to get into that resale market. I might not take the chance of bidding for fear that I might not be able to reach the 50% threshold in three years and that I might then face civil liability, especially if I cannot arrange for services to be assumed by another person. Believe me, spectrum squatting is a real problem. The upselling of spectrum is a real problem. I just want to make sure there aren't unintended consequences of this bill that might, in fact, disincentivize competition.

Senator D. Patterson: I would like to refer this question to my director of parliamentary affairs, Claudine Santos.

Claudine Santos, Director of Parliamentary Affairs, Office of the Honourable Senator Dennis Glen Patterson, Senate of Canada, as an individual: Good morning, senators, and thank you, Senator Simons, for the question. I think the key here is the good faith part. It's important to note that the civil liability kicks in if the spectrum licence is revoked, but before we get to the point of revocation, there are parts within this bill, including under section 5(6), that would give the minister the ability to go back and forth with the provider prior to the revocation. If there is a reasonable reason as to why that provider isn't able to deliver 50% within the three years, then they don't necessarily have their licence revoked.

Senator Simons: Thank you.

Senator Quinn: Thank you, Senator Patterson and Ms. Santos, for being here this morning. This is a really interesting discussion. You've said a few things that have caused me to pause and think about this whole question of Canada being in a position of having the highest cost for these types of services. The government allocates the spectrum.

It is appalling that somebody can bid on something, get it, sit on it and then sell it at a huge profit. Does your bill have a provision that would prevent them from being able to do that? In other words, does it have a provision to change that piece of the process so they can't get it, sit on it and then sell it for a profit?

The second part of the question is about that "use it or lose it" within a three-year period — the revocation of a licence: Are there cases where they do provide a service but they have unused spectrum? Should their licence be revoked, or should they be caused to return that spectrum to the government and even face a financial penalty because they bid on it knowing the conditions? It's like reverse engineering the profiteering to more of a punitive approach — don't bid on it if you aren't serious and don't think you can do it. Don't bid. Certainly don't allow them

La sénatrice Simons : Je comprends. Je suppose que ma préoccupation est... Supposons que je suis un petit fournisseur. Je ne suis pas TELUS ou Rogers; je suis quelqu'un de petit qui essaie d'entrer dans ce marché de revente. Je ne prendrais peut-être pas le risque de soumissionner de peur de ne pas pouvoir atteindre le seuil de 50 % dans trois ans et de devoir alors faire face à une responsabilité civile, surtout si je suis incapable de prendre des mesures pour confier à une autre personne la prestation des services. Croyez-moi, le squattage du spectre est un vrai problème. La vente à fort prix du spectre est un vrai problème. Je veux juste m'assurer que le projet de loi n'a pas de conséquences imprévues qui pourraient, en fait, décourager la concurrence.

Le sénateur D. Patterson : Je voudrais renvoyer cette question à ma directrice des affaires parlementaires, Claudine Santos.

Claudine Santos, directrice des affaires parlementaires, bureau de l'honorable sénateur Dennis Glen Patterson, Sénat du Canada, à titre personnel : Bonjour, honorables sénateurs, et merci, sénatrice Simons, pour la question. Je pense que la clé ici, c'est la bonne foi. Il est important de mentionner que la responsabilité civile entre en jeu si la licence de spectre est révoquée, mais avant d'en arriver à la révocation, il y a des parties dans le projet de loi, y compris au paragraphe 5(6), qui confieraient au ministre le pouvoir de communiquer avec le fournisseur avant la révocation. S'il y a une raison raisonnable pour laquelle le fournisseur n'est pas en mesure de fournir 50 % des services dans un délai de trois ans, alors sa licence ne sera pas nécessairement révoquée.

La sénatrice Simons : Merci.

Le sénateur Quinn : Merci, sénateur Patterson et madame Santos, d'être ici ce matin. C'est une discussion vraiment intéressante. Vous avez dit certaines choses qui m'ont fait réfléchir à toute cette question du Canada, qui est en position d'avoir le coût le plus élevé pour ces types de services. Le gouvernement attribue le spectre.

Il est consternant de voir que quelqu'un peut faire une offre, l'obtenir, s'asseoir dessus, puis le vendre à un profit énorme. Votre projet de loi contient-il une disposition qui les empêcherait de faire cela? Autrement dit, contient-il une disposition visant à modifier cet élément du processus afin qu'il ne puisse pas l'obtenir, s'asseoir dessus et le vendre à profit?

La deuxième partie de la question porte sur la révocation d'une licence dans un délai de trois ans, selon le principe « on s'en sert ou on le perd » : y a-t-il des cas où une entreprise fournit un service, mais dispose d'une part de spectre inutilisée? Sa licence devrait-elle être révoquée, ou devrait-on l'obliger à rendre ce spectre au gouvernement et même lui imposer une pénalité financière parce qu'elle a fait une offre en connaissant les conditions? C'est comme si l'on inversait la logique du profit pour adopter une approche plus punitive : ne faites pas d'offre si

to sell it. These are just a couple of thoughts that I have had from this discussion, which is a real eye-opener.

Senator D. Patterson: It's the fear of losing the spectrum that should incentivize the companies to build. They will all be bidding with that time frame in mind.

There is a lot of evidence that the market is growing exponentially, so I am fairly confident that there will be a healthy auction process.

I didn't have an opportunity to mention this in my opening remarks, but one of the reasons I brought this bill forward is that the next large-spectrum auction is due for June or July of this year. So if this bill can move forward in a timely fashion, we may be able to have a new set of conditions and incentives to see this significant amount of unused spectrum actually deployed for the benefit of rural Canadians.

The set-aside policies have to be revised, since they were put in place in 2008. That is a piece that is not addressed in my bill. This bill is a part of the solution to the problem, but I'm confident that, with the clear requirement or option for the minister to revoke a spectrum licence spelled out in legislation — it would be legislative direction from Parliament — the power the minister has had but not used, to my knowledge, will actually be utilized and known to all as a real incentive to deliver on the promise the company made when they bid for that valuable spectrum.

Senator Quinn: Senator Patterson, I understand what you've just said, but is this also an opportunity to address some of the issues of holding spectrum back, sitting on it, selling it at a big profit? Is this not an opportunity to address even that piece of the puzzle?

Successive governments have sat by watching idly as this process has taken place, with companies making hundreds of millions of dollars and services not being provided in the areas where they're so badly required. Yet, the rest of Canadians, who have service, are paying rates that are the highest in the world.

Is this an opportunity to address that, or would it take the bill off track to make that kind of a point in the bill?

Senator D. Patterson: The bill does make that point by setting up the conditions and clearly giving the minister the power to revoke spectrum licences.

vous n'êtes pas sérieux et ne pensez pas pouvoir le faire. Ne faites pas d'offre. Ne leur permettez surtout pas de le vendre. Ce ne sont là que quelques-unes des réflexions que m'a inspirées cette discussion, qui m'a vraiment ouvert les yeux.

Le sénateur D. Patterson : C'est la peur de perdre le spectre qui devrait inciter les entreprises à construire. Elles vont toutes faire des offres avec ce délai en tête.

Il y a beaucoup de preuves que le marché est en croissance exponentielle, alors je suis assez confiant qu'il y aura un processus d'enchères sain.

Je n'ai pas eu l'occasion de le mentionner dans ma déclaration liminaire, mais l'une des raisons pour lesquelles j'ai proposé ce projet de loi, c'est que la prochaine vente aux enchères d'une importante bande du spectre est prévue pour juin ou juillet prochain. Donc, si le projet de loi peut aller de l'avant rapidement, nous pourrions peut-être avoir une nouvelle série de conditions et de mesures incitatives pour que cette quantité importante de spectre inutilisé soit effectivement déployée au profit des Canadiens des régions rurales.

Les politiques concernant la mise en réserve doivent être révisées, puisqu'elles ont été mises en place en 2008. C'est un élément qui n'est pas abordé dans mon projet de loi. Le projet de loi est une partie de la solution au problème, mais je suis convaincu que, avec l'exigence ou l'option claire pour le ministre de révoquer une licence de spectre précisée dans la législation — ce serait la directive législative du Parlement — le pouvoir que le ministre détient, mais qu'il n'a pas utilisé, à ma connaissance, sera effectivement utilisé et reconnu par tous comme un véritable incitatif pour tenir la promesse faite par l'entreprise lorsqu'elle a soumissionné pour obtenir ce précieux spectre.

Le sénateur Quinn : Sénateur Patterson, je comprends ce que vous venez de dire, mais c'est aussi une occasion de réagir à certains des problèmes concernant la rétention du spectre, son maintien et sa vente à gros profit? N'est-ce pas l'occasion de s'attaquer à une partie du problème?

Les gouvernements successifs n'ont rien fait pendant que ce processus se déroulait, que des entreprises gagnaient des centaines de millions de dollars et que des services n'étaient pas fournis dans les régions où on en avait tant besoin. Pourtant, les autres Canadiens, qui ont des services, paient les taux les plus élevés au monde.

Est-ce que c'est l'occasion de régler le problème, ou est-ce que le projet de loi s'écarterait du sujet pour faire valoir ce genre d'argument?

Le sénateur D. Patterson : Le projet de loi le souligne en établissant les conditions et en donnant clairement au ministre le pouvoir de révoquer les licences d'utilisation du spectre.

There was engagement by ISED on what they called access licensing in November 2021, and there was also a major telecommunications summit held that same month. I didn't have the resources to consult as widely as I would if this were a government bill, but those two processes — the engagement by ISED itself was replete with calls for ending the abuse of spectrum squatting, to use Senator Simons' excellent term. That term is a little more dignified than "spectrum trafficking."

Senator Simons: Those are two different things.

Senator D. Patterson: There is widespread support for this change and widespread knowledge in the industry that this is a loophole that has been abused — all within the rules — to profit carriers and not benefit consumers.

I think it will be consequential because of widespread support. If we can move the bill in a new way, a new approach to the next spectrum auction, bidders will go into it with their eyes open as to new incentives to deploy that to-date — sadly — largely unused spectrum that's available as a public good.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: You and I have talked before about your spectrum bill, which is obviously up my alley, because it's not right that privately owned companies are squatting on spectrum, as they say, to turn a profit.

I will ask you this: At the next auction, I guess certain companies will remain owners of spectrum they purchased in the past; is your bill going to be, quote unquote, retroactive? Will your bill apply to all companies that purchased spectrum before this bill came along? Perhaps I've misunderstood how the system works.

[English]

Senator D. Patterson: Thank you for the question, senator; it's a good question. The short answer is "no." I think it would be perhaps punitive or unfair to retroactively change the conditions that were in place at the time the spectrum was acquired, but it will end the practice going forward.

Senator Miville-Dechêne: How much of the spectrum will be released and put to auction the next time? Is it a large part of what's in the North of Canada, or is it just a tiny part every year? Once again, I'm not a specialist on this difficult question.

En novembre 2021, ISDE a participé à ce qu'on appelle les licences d'accès, et un important sommet des télécommunications a eu lieu ce même mois. Je n'avais pas les ressources nécessaires pour mener des consultations aussi vastes que si ce projet de loi avait été présenté par le gouvernement, mais ces deux processus... La participation d'ISDE lui-même était remplie d'appels à mettre fin à l'abus du squattage du spectre, pour utiliser l'excellent terme de la sénatrice Simons. Ce terme est un peu plus digne que « trafic de spectre ».

La sénatrice Simons : Ce sont deux choses différentes.

Le sénateur D. Patterson : Il y a un soutien généralisé pour ce changement, et tout le monde sait dans l'industrie que c'est une échappatoire qui a fait l'objet d'abus — dans le respect des règles — dans l'intérêt des transporteurs et non des consommateurs.

Je pense qu'il y aura des conséquences en raison de l'appui généralisé. Si nous pouvons faire avancer le projet de loi d'une nouvelle façon, une nouvelle approche pour la prochaine vente aux enchères du spectre, les soumissionnaires s'y rendront avec les yeux ouverts, en connaissant les nouvelles incitations à déployer le spectre qui, malheureusement, est largement inutilisé à ce jour et qui est disponible comme bien public.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : On a déjà parlé, vous et moi, de votre projet de loi sur le spectre, qui évidemment me touche, parce que ce n'est pas normal que, pour faire un certain profit, des compagnies privées s'assoient, comme on dit, sur du spectre.

Ma question est la suivante : au moment des prochaines enchères, j'imagine qu'il y a déjà des compagnies qui vont rester propriétaires du spectre qu'elles ont acheté auparavant; donc, est-ce que votre projet de loi sera, entre guillemets, rétroactif? Est-ce que votre projet de loi s'appliquera à toutes les entreprises qui ont déjà acheté du spectre avant que le projet de loi devienne réalité? Ou alors peut-être que je comprends mal le système.

[Traduction]

Le sénateur D. Patterson : Merci de la question, sénatrice Miville-Dechêne; c'est une bonne question. La réponse courte est « non ». Je pense qu'il serait peut-être punitif ou injuste de modifier rétroactivement les conditions qui existaient au moment de l'acquisition du spectre, mais cela mettra fin à la pratique dans l'avenir.

La sénatrice Miville-Dechêne : Quelle proportion du spectre sera libérée et mise aux enchères la prochaine fois? Est-ce que c'est une grande partie de ce qui se trouve dans le Nord du Canada, ou est-ce que c'est juste une petite partie chaque année? Encore une fois, je ne suis pas une spécialiste de cette question difficile.

Senator D. Patterson: I would like Ms. Santos to respond.

Ms. Santos: Thank you, senator.

I can't give you an exact number of how much is going to be released, but I can give you an example of what happened last time. It is important to know that, based on international standards, the recommended amount of spectrum to be made available to each provider is 100 MHz. That would help that provider properly deploy something like 5G.

In the last spectrum auction, only 200 MHz was made available, and actually — I'm just going off the top of my head — what I recall is that 90 MHz was properly auctioned and another 70 was part of the set-aside policy. So there are more than two providers, and only 200 MHz was made available, which is far below the threshold you would need.

Senator Miville-Dechêne: So that is also a problem.

Ms. Santos: That is also a problem.

Senator Miville-Dechêne: But that is not addressed in your bill, is it?

Ms. Santos: It is not. There are a lot of pieces required to get Canada in line with other OECD countries. This bill is one piece of that puzzle.

Senator Miville-Dechêne: Senator Patterson, you also said in your last speech that 80% of the spectrum sold in rural parts was not used; it was bought by enterprises that did not use it. How did you arrive at that particular figure?

Senator D. Patterson: We got this information from industry sources with which we consulted in the development of this bill.

Senator Miville-Dechêne: Is it an estimate?

Senator D. Patterson: It's a best estimate, yes. There doesn't seem to be — ISED has maps that show the deployment of spectrum Canada-wide, but there is not a lot of detailed data regarding what is deployed and what is available.

Senator Miville-Dechêne: Thank you.

Ms. Santos: To add to that, our contacts within the industry do have access to maps that show very clearly what licences have been purchased and whether they have been deployed.

Le sénateur D. Patterson : J'aimerais que Mme Santos réponde.

Mme Santos : Merci, sénateur Patterson.

Je ne peux pas vous donner un chiffre exact de la quantité qui sera libérée, mais je peux vous donner un exemple de ce qui s'est passé la dernière fois. Il est important de savoir que, en fonction des normes internationales, la quantité de spectre que l'on recommande de rendre disponible à chaque fournisseur est 100 MHz. Cela aiderait ce fournisseur à déployer correctement quelque chose comme la 5G.

Lors de la dernière mise aux enchères du spectre, seulement 200 MHz ont été rendus disponibles, et en fait — je vais vous répondre de mémoire —, ce dont je me souviens, c'est que 90 MHz ont été vendus aux enchères comme il se doit et que 70 autres ont fait partie de la politique de mise en réserve. Il y a donc plus de deux fournisseurs, et seulement 200 MHz ont été rendus disponibles, ce qui est bien en deçà du seuil dont vous auriez besoin.

La sénatrice Miville-Dechêne : C'est donc aussi un problème.

Mme Santos : C'est aussi un problème.

La sénatrice Miville-Dechêne : Mais cela n'est pas abordé dans votre projet de loi, n'est-ce pas?

Mme Santos : En effet, il y a beaucoup d'éléments nécessaires pour que le Canada se mette au diapason des autres pays de l'OCDE. Ce projet de loi n'est qu'une pièce du casse-tête.

La sénatrice Miville-Dechêne : Sénateur Patterson, dans votre dernier discours, vous avez aussi dit que 80 % du spectre vendu dans les régions rurales n'était pas utilisé; il a été acheté par des entreprises qui ne l'ont pas utilisé. Comment êtes-vous arrivé à ce chiffre particulier?

Le sénateur D. Patterson : Nous avons obtenu cette information de sources de l'industrie que nous avons consultées dans le cadre de l'élaboration du projet de loi.

La sénatrice Miville-Dechêne : S'agit-il d'une estimation?

Le sénateur D. Patterson : C'est la meilleure estimation, oui, il ne semble pas y avoir... ISED a des cartes qui montrent le déploiement du spectre à l'échelle du Canada, mais il n'y a pas beaucoup de données détaillées concernant ce qui est déployé et ce qui est disponible.

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci.

Mme Santos : Pour renchérir, nos contacts au sein de l'industrie ont accès à des cartes qui montrent très clairement quelles licences ont été achetées et si elles ont été déployées.

So we have seen, for instance, maps that we maybe shouldn't have seen between Alberta and B.C. We could see that 80% of that spectrum was held and not deployed by certain companies.

Senator Miville-Dechêne: And we can't have access to those; are they secret?

Ms. Santos: They are difficult to get your hands on, but I am sure that when the industry professionals appear on Wednesday that it is something this committee could absolutely ask for.

Senator Miville-Dechêne: Thank you. I love documents.

Senator Dasko: Senator Patterson, I want to get back to exploring the dynamics of how this market works. You said that licence holders sell spectrum for exorbitant profits, but somebody is buying this; somebody is paying the exorbitant prices that are being put forward. Do those buyers who have paid a fortune for this develop the spectrum then? Do consumers pay for this in the end? Obviously, they've paid huge prices for the spectrum.

What actually happens in the market? Is the spectrum eventually developed by these institutions and companies that have paid so much, or do they find yet other buyers to pay even more exorbitant prices for the licences? I'm trying to understand how the dynamics work because you can't keep paying exorbitant prices. Whoever it is you are, you have to justify your investment in some way. Can you enlighten me as to what happens in those frequent situations?

Senator D. Patterson: Senator Dasko, thank you for the question. If you look at the Shaw example I cited, they paid \$190 million for spectrum in 2008 that they didn't deploy but could have deployed with a profit relative to the \$190 million cost. Then they sold it for \$350 million in 2013. So the higher cost was absorbed by the new purchaser, meaning that there was a higher cost to the consumer. That's the factor: When the spectrum is sat upon, it becomes more valuable and it becomes more costly for the consumer.

Had Shaw — and I don't want to just pick on Shaw — but had they been required to deploy that spectrum within three years of 2008, we would have been in a range of \$190 million in costs for the spectrum rather than the \$350 million that the new purchaser had to pay to get that same spectrum in 2013. That's why I think the costs have accelerated. There's been profiteering on idle spectrum that increases in value over time. That's why I want to shrink the time with this bill.

Nous avons donc vu, par exemple, des cartes que nous n'aurions peut-être pas dû voir entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. Nous pouvions voir que 80 % de ce spectre était détenu et n'était pas déployé par certaines entreprises.

La sénatrice Miville-Dechêne : Et nous ne pouvons pas y avoir accès; sont-elles secrètes?

Mme Santos : Il est difficile de mettre la main dessus, mais je suis sûre que lorsque les professionnels de l'industrie comparaitront mercredi, c'est quelque chose que le comité pourrait absolument demander.

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci. J'adore les documents.

La sénatrice Dasko : Sénateur Patterson, j'aimerais revenir à la dynamique du marché. Vous avez dit que les titulaires de licence vendent le spectre pour des profits exorbitants, mais quelqu'un l'achète; quelqu'un paie les prix exorbitants qui sont proposés. Les acheteurs qui ont payé une fortune pour cela déploient-ils le spectre à ce moment-là? Les consommateurs paient-ils pour cela en fin de compte? De toute évidence, ils ont payé des prix énormes pour le spectre.

Que se passe-t-il réellement sur le marché? Le spectre finit-il par être déployé par ces institutions et ces entreprises qui ont payé autant, ou trouvent-elles encore d'autres acheteurs pour payer des prix encore plus exorbitants pour les licences? J'essaie de comprendre le fonctionnement de la dynamique, parce qu'on ne peut pas continuer de payer des prix exorbitants. Peu importe qui vous êtes, vous devez justifier votre investissement d'une façon ou d'une autre. Pouvez-vous m'éclairer sur ce qui se passe dans ces situations fréquentes?

Le sénateur D. Patterson : Sénatrice Dasko, merci de poser la question. Si vous regardez l'exemple de Shaw que j'ai cité, l'entreprise a payé, en 2008, 190 millions de dollars pour du spectre qu'elle n'a pas déployé, mais qu'elle aurait pu déployer avec un profit par rapport au coût de 190 millions de dollars. Ensuite, elle l'a vendu pour 350 millions de dollars en 2013. Donc, le coût le plus élevé a été absorbé par le nouvel acheteur, ce qui signifie qu'il y a eu un coût plus élevé pour le consommateur. C'est le facteur : lorsque le spectre n'est pas utilisé, il prend de la valeur et devient plus coûteux pour le consommateur.

Si Shaw — et je ne veux pas m'en prendre uniquement à Shaw —, mais s'il avait été tenu de déployer ce spectre dans les trois ans suivant 2008, le coût du spectre aurait été de l'ordre de 190 millions de dollars plutôt que des 350 millions de dollars que le nouvel acheteur a dû payer pour obtenir la même bande de fréquences en 2013. C'est pourquoi je pense que les coûts se sont accélérés. Il y a eu des profits sur un spectre inutilisé dont la valeur augmente au fil du temps. C'est pourquoi je veux réduire le temps avec le projet de loi.

Senator Dasko: So those buyers do develop the spectrum but, because they've paid so much for it, they have to get their investment back, so it goes down to the consumer.

Senator D. Patterson: They don't have to necessarily deploy the spectrum because they've been getting away with not deploying it. There is no guarantee that a new buyer will not do the same and speculate.

Senator Dasko: The thing is that they paid so much for it. Why would they pay so much? They have to do something. They've bought this thing. Somewhere you have to make money from it, so you're either going to sell it to someone else or develop it and charge consumers or maybe go to the government. I'm just throwing out possibilities here.

Senator D. Patterson: Thank you.

In some cases, they do meet the minimum deployment conditions and will deploy according to the lax standards that I have set out that are demanded by ISED, but it's also profitable to sit on portions of that unused spectrum. If you listen to some of the conference calls that company executives have with investors in connection with their quarterly reports, they brag about having made profits by holding on to spectrum, which is to the benefit of the shareholders but at the cost to consumers.

Senator Dasko: Thank you.

Senator Simons: This is pretty standard capitalist behaviour. People buy property and then they don't develop it. People bought the property at the end of my block at home in Edmonton, and they got it "up-zoned" and then they flipped it. This is what companies out in the free market do. The challenge here is that we're dealing with a public good, the spectrum, which is not just like everything else.

Do you think there also needs to be a cultural shift? You've just said that there are companies that have a fiduciary duty to their shareholders to maximize their profits, but they're working in what used to be — I'm just barely old enough to remember the days when phone companies were not private corporate entities but, in Alberta at least, they were owned by the city and the province. It is still true Saskatchewan — the second-best province, Saskatchewan.

I'm wondering if the real problem here is that we have two models of how an economy should work that are in conflict.

Senator D. Patterson: You've absolutely described the situation, Senator Simons. Service providers are for-profit companies, largely, and they have acted within the rules to

La sénatrice Dasko : Donc, ces acteurs déploient le spectre, mais parce qu'ils l'ont payé si cher, ils doivent récupérer leur investissement, donc le coût est refilé aux consommateurs.

Le sénateur D. Patterson : Ils ne doivent pas nécessairement déployer le spectre parce qu'ils s'en sont tirés à bon compte en ne le déployant pas. Il n'y a pas de garantie qu'un nouvel acheteur ne fera pas la même chose et ne spéculera pas.

La sénatrice Dasko : Le truc, c'est qu'ils ont payé très cher pour cela. Pourquoi paieraient-ils autant? Ils doivent faire quelque chose. Ils ont acheté cette chose. Quelque part, vous devez en tirer de l'argent, alors vous allez soit le vendre à quelqu'un d'autre, soit le déployer et faire payer les consommateurs, soit peut-être vous tourner vers le gouvernement. Je ne fais que lancer des possibilités ici.

Le sénateur D. Patterson : Merci.

Dans certains cas, ils respectent les conditions de déploiement minimum et feront un déploiement en fonction des normes laxistes que j'ai énoncées qui sont exigées par ISDE, mais il est aussi profitable de s'asseoir sur des parties de ce spectre inutilisé. Si vous écoutez certaines des conférences téléphoniques que les dirigeants d'entreprise tiennent avec les investisseurs relativement à leurs rapports trimestriels, ils se vantent d'avoir réalisé des profits en conservant le spectre, ce qui profite aux actionnaires, mais coûte cher aux consommateurs.

La sénatrice Dasko : Merci.

La sénatrice Simons : Voilà un comportement capitaliste assez normal. Les gens achètent des propriétés, et ensuite ils ne les mettent pas en valeur. Des gens ont acheté un terrain au bout de mon pâté de maisons à Edmonton, et ils ont modifié son zonage à la hausse, puis l'ont revendue. C'est ce que font les entreprises sur le marché libre. Le défi, ici, c'est que nous avons affaire à un bien public, le spectre, qui n'est pas comme tout le reste.

Pensez-vous qu'un changement culturel soit également nécessaire? Vous venez de dire qu'il y a des entreprises qui ont une obligation fiduciaire envers leurs actionnaires de maximiser leurs profits, mais elles travaillent dans ce qui était autrefois... Je suis à peine assez vieille pour me souvenir de l'époque où les compagnies de téléphone n'étaient pas des entités privées, mais, en Alberta du moins, elles appartenaient à la ville et à la province. C'est encore vrai en Saskatchewan, la meilleure province à une exception près, la Saskatchewan.

Je me demande si le vrai problème n'est pas que nous avons deux modèles de fonctionnement de l'économie qui sont en conflit.

Le sénateur D. Patterson : Vous avez parfaitement décrit la situation, sénatrice Simons. Les fournisseurs de service sont des entreprises à but lucratif, essentiellement, et ils ont agi dans le

maximize profits for their shareholders, but spectrum is a public utility. It is the government that should be the guardian of the public interest.

My assertion here, with the greatest of respect to ISED, is that they've been lax in protecting the public interest. They've not revoked the spectrum licence, as far as I'm aware, for non-deployment, and they have allowed rural communities to be neglected, all while presiding over a system that allows companies to get credit for providing easy and low-cost services to urban areas.

So, yes, there is a new balance required in favour of the public interest, and the bill provides clear legislative incentives to the minister to do that. They still have a whole lot of power to hold these licences and set policies, but this is legislative direction to say that we no longer want this spectrum squatting to be allowed with impunity.

The Chair: The deputy chair has browbeaten me to give her the last word.

Senator Miville-Dechêne: I want to follow up on Senator Simons' comments on the fiduciary duties of companies.

We're trying to solve one problem, but there are many more. The fact that companies in Canada only have a fiduciary duty toward the corporation and the shareholders seems to me, in this particular case — when the interests of consumers and the greater good are at stake — that it doesn't make sense that they shouldn't consider more than the interests of the profit maker. So, let's do this revolution, yes?

Senator D. Patterson: I would welcome your support, colleagues.

The thing I should have mentioned in answering Senator Simons is that the government makes a lot of money from these spectrum auctions. I think the number in the last spectrum auction was \$9 billion, and that money goes into general revenue; it doesn't go into subsidizing rural and remote communities.

The government itself has profited from the spectrum auction at the expense of the general public, especially in rural and remote areas. We do need to get more balance and take one small step in a kind of revolutionary new approach. Countries around the world are doing it way better. Australia provides, I believe, a phenomenal example of a country with lots of rural and remote areas that has targeted and incentivized the rural areas successfully with broadband and spectrum. This is a small step in that direction. Thank you.

respect des règles afin de maximiser les profits pour leurs actionnaires, mais le spectre est un service public. C'est le gouvernement qui devrait être le gardien de l'intérêt public.

Mon affirmation, ici, avec le plus grand respect pour ISDE, c'est qu'il a été laxiste dans sa protection de l'intérêt public. Il n'a pas révoqué la licence d'utilisation du spectre, pour autant que je sache, pour cause de non-déploiement, et il a laissé les collectivités rurales être négligées, tout en présidant à un système qui permet aux entreprises d'obtenir le crédit de la prestation de services faciles et peu coûteux dans les régions urbaines.

Donc, oui, il faut un nouvel équilibre en faveur de l'intérêt public, et le projet de loi prévoit des incitatifs législatifs clairs pour que le ministre le fasse. Il subsiste encore beaucoup de pouvoirs pour détenir ces licences et établir des politiques, mais c'est une orientation législative pour dire que nous ne voulons plus que ce squattage du spectre soit autorisé en toute impunité.

Le président : La vice-présidente m'a intimé de lui donner le dernier mot.

La sénatrice Miville-Dechêne : Je veux faire suite aux commentaires de la sénatrice Simons concernant les obligations fiduciaires des entreprises.

Nous essayons de régler un problème, mais il y en a bien d'autres. Le fait que les entreprises au Canada aient une obligation fiduciaire envers la société et les actionnaires me semble, dans ce cas particulier, lorsque les intérêts des consommateurs et le bien commun sont en jeu... il n'est pas logique qu'elles ne prennent pas en considération plus que les intérêts de ceux qui font des profits. Alors, faisons cette révolution, d'accord?

Le sénateur D. Patterson : Je serais heureux de recevoir votre soutien, chers collègues.

La chose que j'aurais dû mentionner en répondant à la sénatrice Simons, c'est que le gouvernement gagne beaucoup d'argent avec ces mises aux enchères du spectre. Je pense que le chiffre de la dernière vente aux enchères du spectre était de 9 milliards de dollars, et cet argent va dans les recettes générales; il ne va pas dans les subventions aux collectivités rurales et éloignées.

Le gouvernement lui-même a profité de la vente aux enchères du spectre au détriment du grand public, surtout dans les régions rurales et éloignées. Nous devons trouver un meilleur équilibre et faire un petit pas dans une sorte de nouvelle approche révolutionnaire. Les pays du monde entier s'en tirent beaucoup mieux. L'Australie est, je crois, un exemple phénoménal d'un pays comportant beaucoup de régions rurales éloignées qui a ciblé et encouragé les régions rurales avec succès grâce à la large bande et au spectre. C'est un petit pas dans cette direction. Merci.

The Chair: I will engage in one last question and comment as well. This is a very relevant subject matter, Senator Patterson. It is very important to the country. I just now see online a story that just came out, *CBC signals plans to go full streaming, ending traditional TV and radio broadcasts*, which is really interesting given the debate we've been having in this committee over the last ten months. Ironic is ultimately the word for this.

Senator Patterson, we're having all kinds of difficulty in executing getting the bandwidth and spectrum set up to serve the regions now. The CBC, in my opinion, has infringed upon their licensing obligations in providing services to remote regions of the country. When we get a signal like this now from the CBC, if they indeed move in this direction, which they invariably will, what happens to these remote regions of the country? What happens to our regional diversity that we always beat the drum about? How concerned should we all be, Senator Patterson, by this?

Senator D. Patterson: You know, I live in a region that depends heavily on the CBC. I've heard Senator Downe talk about the importance of the CBC in his small region. It's because we just don't have other options. When I hear the possibility that the CBC is going to go full streaming, it alarms me because without a better balance of spectrum availability in the regions that most need a public broadcaster, we're going to continue to deprive rural Canadians of connections to services that most urban Canadians take for granted. I think it is really critical as we move to 5G and beyond that the rural parts of the country are not left out. This is one tool to equalize what has been unfair to date in Canadian public policy.

The Chair: Thank you, Senator Patterson, and thank you for your testimony. Thank you for your bill. Of course, we will continue our study and we will be reporting back to the chamber quickly. I know you are not a permanent member of the Transport and Communications Committee, but as it is your privilege, you are welcome to participate any time. Thank you, senator.

We will now turn to our next set of witnesses on the study of Bill S-242. We just had the privilege of hearing from Senator Patterson and now we have before us our panel from Innovation, Science and Economic Development Canada: We have with us Mr. Matthew Kellison, Acting Director General, Spectrum Policy Branch; and Mr. Marc-André Rochon, Senior Director, Spectrum Management Operations Branch.

Le président : Je vais poser une dernière question et faire un dernier commentaire également. C'est un sujet très pertinent, sénateur Patterson. C'est très important pour le pays. Je viens de voir en ligne une histoire qui vient de sortir, *CBC signals plans to go full streaming, ending traditional TV and radio broadcasts*, autrement dit, CBC/Radio-Canada prévoit passer à la diffusion en continu et mettre fin à la radiodiffusion traditionnelle. Cela est très intéressant compte tenu du débat que nous avons eu au comité au cours des 10 derniers mois. Ironique, c'est finalement le mot qui convient.

Sénateur Patterson, nous avons toutes sortes de difficultés afin d'obtenir la bande passante et le spectre nécessaire pour desservir les régions en ce moment. À mon avis, CBC/Radio-Canada a enfreint ses obligations en matière de licences lorsqu'elle fournit des services à des régions éloignées du pays. Lorsque nous recevons un signal comme celui-ci de CBC/Radio-Canada, si elle se dirige dans cette direction, ce qu'elle fera invariablement, qu'arrivera-t-il à ces régions éloignées du pays? Qu'advient-il de notre diversité régionale dont nous avons toujours parlé? Dans quelle mesure devrions-nous être inquiets, sénateur Patterson, à ce sujet?

Le sénateur D. Patterson : Vous savez, je vis dans une région qui dépend fortement de CBC/Radio-Canada. J'ai entendu le sénateur Downe parler de l'importance de CBC/Radio-Canada dans sa petite région. C'est simplement parce que nous n'avons pas d'autres options. Lorsque j'entends parler de la possibilité que CBC/Radio-Canada passe à la diffusion en continu, cela m'inquiète, car sans un meilleur équilibre de la disponibilité du spectre dans les régions qui ont le plus besoin d'un radiodiffuseur public, nous allons continuer de priver les Canadiens des régions rurales de connexions à des services que la plupart des Canadiens des régions urbaines tiennent pour acquis. Je pense qu'il est vraiment essentiel, alors que nous passons à la 5G et au-delà, que les régions rurales du pays ne soient pas laissées pour compte. C'est un outil pour égaliser ce qui a été injuste jusqu'à présent dans la politique publique canadienne.

Le président : Merci, sénateur Patterson, et merci de votre témoignage. Merci pour votre projet de loi. Bien sûr, nous poursuivrons notre étude et nous ferons rapidement rapport à la Chambre. Je sais que vous n'êtes pas un membre permanent du Comité des transports et des communications, mais comme c'est votre privilège, vous êtes le bienvenu pour participer à tout moment. Merci, sénateur Patterson.

Nous allons maintenant passer à notre prochain groupe de témoins sur l'étude du projet de loi S-242. Nous avons eu le privilège d'entendre le sénateur Patterson, et nous accueillons maintenant nos intervenants d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada : nous recevons M. Matthew Kellison, directeur général intérimaire, Direction générale de la politique du spectre; et M. Marc-André Rochon,

[Translation]

First, I have a rather simple question. Why do Canadians pay the highest rates for their cellular and Internet services? During a number of election campaigns, the government has committed to fixing this deep-seated issue. However, here we are in 2023, and the problem is worse than ever.

[English]

It is something that is a preoccupation and has been for the longest time: Why are Canadians paying amongst the highest rates in the world for cellular and internet service? Either one can take a crack at that one.

Matthew Kellison, Acting Director General, Spectrum Policy Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Thank you, Mr. Chair. I am happy to start out there. So it is true —

The Chair: Actually, I will interrupt because the chair is a little bit frozen. I guess we had a long break, and I have to get back into the rhythm of things. I went right into questions, which shows how excited I am about the issue, and I have withdrawn the right of our witnesses to have their opening statements. I do apologize to Mr. Rochon and Mr. Kellison. We will start all over, and I will cede the floor to you for your opening statements. We'll get back to these questions later.

Mr. Kellison: Thank you, Mr. Chair, for the opportunity to speak to you and to this committee about this very important and timely topic. As you mentioned, my name is Matthew Kellison, I am the Acting Director General of the Spectrum Policy Branch at Innovation, Science and Economic Development Canada. I am joined by my colleague Marc-André Rochon, who is Senior Director of Spectrum Management Operations.

Among other responsibilities, ISSED manages wireless spectrum in Canada on behalf of the Minister of Innovation, Science and Industry to maximize the economic and social benefits that Canadians derive from this important public resource. This includes commercial mobile spectrum, which we manage toward our objectives of improved quality, coverage and price for Canadian consumers.

Managing spectrum is about more than just cellphones, wireless networks and internet connectivity. It is also about ensuring that Canadians benefit from a range of private,

directeur principal, Direction générale des opérations de la gestion du spectre.

[Français]

Pour commencer, j'ai une question plutôt simple. Pourquoi la facture des Canadiens est-elle la plus élevée pour les services de cellulaires et d'Internet? Au cours de plusieurs campagnes électorales, le gouvernement s'est engagé envers les Canadiens à régler ce problème, qui est profond. Or, encore en 2023, le problème est pire que jamais.

[Traduction]

C'est quelque chose qui nous préoccupe depuis très longtemps : pourquoi les Canadiens paient-ils parmi les taux les plus élevés au monde pour les services de cellulaire et d'Internet? L'un ou l'autre d'entre vous peut s'attaquer à cette question.

Matthew Kellison, directeur général intérimaire, Direction générale de la politique du spectre, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : Merci, monsieur le président. Je suis heureux de commencer. Donc, il est vrai...

Le président : En fait, je vais vous interrompre, parce que le président est un peu figé. Je suppose que nous avons eu une longue pause, et je dois reprendre le rythme des choses. Je suis passé directement aux questions, ce qui montre à quel point je suis emballé par le sujet, et j'ai retiré à nos témoins le droit de présenter leur déclaration liminaire. Je m'excuse auprès de M. Rochon et de M. Kellison. Nous allons tout recommencer, et je vous cède la parole pour vos déclarations liminaires. Nous reviendrons à ces questions plus tard.

M. Kellison : Merci, monsieur le président, de me donner l'occasion de m'adresser au comité sur ce sujet important et d'actualité. Comme vous l'avez mentionné, je m'appelle Matthew Kellison et je suis directeur général intérimaire de la Direction générale de la politique du spectre au ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique. Je suis accompagné de mon collègue Marc-André Rochon, directeur principal de la Direction des opérations de la gestion du spectre.

Entre autres responsabilités, ISDE gère le spectre sans fil au Canada au nom du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie pour optimiser les avantages économiques et sociaux que la population canadienne peut retirer de l'utilisation de cette importante ressource publique. Cette responsabilité englobe aussi le spectre mobile commercial que nous gérons dans l'optique de réaliser nos objectifs consistant à améliorer la qualité, la couverture et les prix dans l'intérêt de la population canadienne.

Ce travail de gestion du spectre n'est pas seulement rattaché aux téléphones cellulaires, aux réseaux sans fil et à la connectivité Internet. Il vise aussi à veiller à ce que la population

commercial, consumer, defence, national security, scientific and public safety applications.

Under the Radiocommunication Act, the minister has broad powers and flexibility to regulate wireless spectrum and its various uses. This flexibility helps to ensure spectrum is available for a wide range of uses and needs using a variety of licensing models.

Spectrum licences are not one-size-fits-all. ISSED issues spectrum licences with different conditions to support diverse needs, including mobile 5G, fixed home internet, satellite services and public safety networks. ISSED also makes rules that let Canadians use spectrum without a licence — for things like their garage door openers, their baby monitors or their home WiFi.

The current legislative framework allows us to tailor our policies and processes to do this, taking into consideration the characteristics of the spectrum in question, international commitments and trends, technological developments and the likely users.

Our spectrum licensing is also informed and guided by public consultations with stakeholders, including large and small providers, industry and technical associations, government and municipal users and individual Canadians. This lets us set licence conditions that reflect geographic and population differences across Canada, equipment availability, technological capacity of providers and the current state of wireless networks.

When we talk about licence conditions for spectrum, these include deployment requirements for providers to use or lose the spectrum that they hold. These requirements mandate that providers meet coverage targets at certain milestones, taking into account factors such as population density, terrain and build-out costs. As we release more spectrum, we continue to increase our deployment requirements using more ambitious targets as well as smaller licence areas to ensure that coverage can be targeted to rural communities.

For example, in our 2021 auction of 3,500 MHz spectrum, we used a two-tiered system of deployment requirements. Companies that already offer mobile services will have to deploy this spectrum within their existing networks within short, five-

canadienne puisse avoir accès à une vaste gamme d'applications personnelles, commerciales, militaires et scientifiques, ainsi qu'à d'autres applications liées aux consommateurs, à la sécurité nationale et à la sécurité publique.

Conformément à la Loi sur la radiocommunication, le ministre dispose de vastes pouvoirs et d'une grande latitude en matière de réglementation du spectre sans fil et de ses diverses utilisations. Cette latitude lui permet de veiller à ce que le spectre puisse servir à répondre à une multitude de besoins et d'utilisations en faisant appel à divers modèles de délivrance de licences.

Il n'y a pas de modèle universel en ce qui concerne les licences de spectre. ISSED délivre des licences de spectre assorties de différentes modalités adaptées aux divers besoins, notamment en ce qui concerne les services mobiles 5G, les services Internet résidentiels fixes, les services par satellite et les réseaux de sécurité publique. ISSED définit aussi des règles permettant à la population canadienne d'utiliser le spectre sans licence dans le cas notamment des ouvre-portes de garage, des interphones de surveillance de bébé et des réseaux sans fil à domicile.

Le cadre législatif existant nous permet d'adapter nos politiques et processus à ces situations en considérant les caractéristiques du spectre, des obligations et tendances internationales, des avancées technologiques et des utilisateurs probables.

Notre processus de délivrance de licences de spectre s'appuie également sur les résultats de consultations publiques menées auprès des parties prenantes, notamment les petits et grands fournisseurs, les associations industrielles et techniques, les utilisateurs gouvernementaux et municipaux et les citoyens canadiens. Nous pouvons ainsi établir des conditions de licence qui reflètent les diverses réalités géographiques et démographiques du Canada, la disponibilité de l'équipement, les capacités technologiques et les caractéristiques des réseaux sans fil.

En ce qui concerne les conditions de licence pour le spectre mobile, celles-ci comprennent des exigences de déploiement visant à ce que les fournisseurs de services utilisent ou perdent le spectre qu'ils détiennent. Ces exigences stipulent que les fournisseurs doivent atteindre les objectifs de couverture à certaines étapes, en tenant compte de facteurs tels que la densité démographique, la géographie et les coûts de construction. À mesure que nous libérerons plus de fréquences du spectre, nous continuerons de renforcer nos exigences de déploiement en établissant des objectifs plus ambitieux ainsi que des zones de licence plus petites afin de veiller à ce que la couverture soit dirigée vers les communautés rurales.

Par exemple, lors de notre mise aux enchères de 2021 des licences de spectre de la bande de 3 500 mégahertz, nous avons utilisé une structure à deux niveaux pour les exigences de déploiement. Les entreprises qui offrent déjà des services

year time frames. Outside of these requirements, we also have general population-based coverage requirements, which increase over time. Both conditions apply across 172 different service areas covering Canada, ensuring that rural Canadians are connected along with urban markets.

We are taking additional steps to advance a “use it or lose it” approach to spectrum. We recently consulted on a new licensing process that will give new providers access to unused licensed spectrum in rural and remote areas, even where deployment conditions have been met by the original licensee. We also recently consulted on a non-competitive process that will allow simple local licensing for 5G spectrum to small internet service providers, Indigenous communities and innovative industrial users, such as those hoping to connect mines, factories or aquaculture. Decisions on both consultations will be issued in the coming months.

Finally, while these policies and programs are designed to ensure that spectrum is used, it is also our role to ensure that these deployment commitments are met. We monitor licensee compliance with these conditions of licence to ensure that spectrum is used in a timely manner and we require licensees to submit annual compliance reports. Our recent verifications indicated that almost 98% of licensees with upcoming deployment milestones had met or exceeded their deployment targets.

When a licensee is not in compliance with these conditions, we have a range of tools at our disposal. Often, we are able to work with a licensee to bring them into compliance and ensure their existing customers do not lose the services they rely on. However, in some cases we invoke enforcement measures, including licence revocation.

We have the legislative framework and the tools to set meaningful deployment requirements, hold licensees to them and ensure that services keep improving for Canadians. We want to set targets that are ambitious but achievable for all providers, not just national incumbents, and give licensees predictability for their investment and innovation while ensuring that Canada’s finite spectrum resources are used efficiently.

mobiles devront déployer ce spectre au sein de leurs réseaux existants en se conformant à des échéances plus rapprochées, de cinq ans. Hors de ces réseaux, nous appliquons aussi des exigences de couverture générales fondées sur la concentration de la population qui sont progressivement rehaussées. Ces conditions s’appliquent dans l’ensemble des 172 zones de service différentes couvrant le Canada, ce qui permet d’assurer la connexion de la population canadienne dans les marchés à la fois ruraux et urbains.

Nous prenons actuellement d’autres mesures pour accentuer le principe du « on s’en sert ou on le perd » en ce qui concerne le spectre. Nous avons récemment mené des consultations sur un nouveau processus de délivrance de licences qui permettra l’accès à des portions du spectre sous licence inutilisées dans les régions rurales et éloignées, même dans les endroits où les conditions de déploiement ont déjà été respectées. Nous avons aussi récemment mené des consultations sur un processus non concurrentiel local de délivrance de licences qui permettra d’obtenir un accès facile et localisé au spectre 5G pour les petits fournisseurs de services Internet, les communautés autochtones et les utilisateurs industriels novateurs, notamment ceux qui souhaiteraient brancher un site d’exploitation minière ou automatiser une usine ou une installation d’aquaculture. Nous prendrons nos décisions quant à ces deux consultations au cours des prochains mois.

Enfin, même si ces politiques et programmes visent avant tout à assurer l’utilisation optimale du spectre, il nous incombe aussi de veiller à ce que les engagements en matière de déploiement soient honorés. Nous vérifions que les titulaires de licences se conforment bel et bien à ces conditions pour assurer l’utilisation du spectre en temps utile et nous demandons aux titulaires de licences de présenter des rapports annuels de conformité. Selon nos récentes vérifications, presque 98 % des titulaires de licences dont les dates prévues de réalisation des étapes de déploiement approchaient avaient déjà atteint ou dépassé les objectifs de déploiement.

Dans les cas où des titulaires de licences ne se conforment pas aux conditions de déploiement prévues, nous pouvons nous appuyer sur toute une série d’outils pour y remédier. Nous sommes souvent en mesure de trouver avec des titulaires de licences des moyens d’en arriver à leur conformité et de garantir que les clients actuels ne perdent pas les services dont ils ont besoin. Toutefois, dans certaines situations, il peut arriver que nous devions recourir à des mesures exécutoires, notamment la révocation de licences.

Nous disposons déjà du cadre législatif et des outils nécessaires pour définir des exigences de déploiement cohérentes, amener les titulaires de licences à les observer et favoriser l’amélioration continue des services pour les Canadiens. Nous voulons ainsi formuler des objectifs ambitieux mais réalistes, non seulement pour les titulaires nationaux, mais aussi pour l’ensemble des fournisseurs, et apporter aux titulaires

Mr. Chair, thank you again for giving me the opportunity to speak to you about this very important topic. My colleague and I are ready to take your questions.

The Chair: Thank you, sir. Shall I repeat my attempt to go first? I think my question was clear at the outset: Why are Canadians paying amongst the highest rates in the world for cell and internet service? If all the standards and rules that we have in place are designed to give Canadians as much connectivity as possible, the best services possible, why aren't we doing that? Why do we have remote regions in the country that are not being served, and again, why are we paying such a fortune for it?

Mr. Kellison: Thank you, Mr. Chair. While we have seen some progress on wireless pricing in Canada, obviously, we have more we need to do. Senator Patterson mentioned in the previous session that it's one of the reasons we have used pro-competitive measures in our auctions for several years, either in the form of a set-aside or in the form of a spectrum cap that would limit how much spectrum any one provider has available to obtain. The reason we do this is we know we have a concentrated wireless market, and we have tried to take steps to improve competition in that market because competition is what leads to lower prices for consumers.

The Competition Bureau has recently found that where the three national incumbents face a strong regional provider, prices are 35% to 40% lower in those markets. That's in part why we promote competition through our auctions. We know we have more to do.

We also know that when it comes to rural and remote areas, there are things that we can do to improve connectivity in those areas in the form of smaller, more targeted licensing areas, which we have been moving to in our recent auctions, and stronger deployment requirements, which include both general deployment requirements as well as mobile network requirements that ensure that spectrum can be used quickly where infrastructure already exists.

We certainly take the point. I think there are a number of policy levers that we have at our disposal. Some are spectrum-based, and some are broader wireless policy, which is a little

de licences un degré de prévisibilité adéquat pour la planification de leurs investissements et de leurs innovations tout en favorisant l'utilisation efficace des ressources spectrales limitées du Canada.

Monsieur le président, merci encore une fois de m'avoir offert l'occasion de vous entretenir aujourd'hui de ce sujet très important. Mon collègue et moi-même sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur. Voulez-vous que je répète la question que je voulais poser en premier? Je pense avoir été clair, d'entrée de jeu : Pourquoi la facture des Canadiens est-elle parmi les plus élevées au monde pour les services de cellulaire et d'Internet? Si toutes nos normes et toutes nos règles sont censées donner aux Canadiens le plus de connectivité possible, les meilleurs services possible, pourquoi n'est-ce pas ce que nous faisons? Pourquoi y a-t-il au pays des régions éloignées qui n'ont pas accès aux services, et pourquoi, je le redemande, payons-nous une fortune pour ces services?

M. Kellison : Merci, monsieur le président. Même si nous avons observé une certaine amélioration quant au prix des services sans fil au Canada, nous avons manifestement encore du pain sur la planche. Le sénateur Patterson a mentionné au cours de la dernière réunion que c'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons pris des mesures favorables à la concurrence lors de nos enchères au cours des dernières années, par exemple en réservant une partie du spectre ou en plafonnant les fréquences pour limiter la quantité de spectre que chaque fournisseur peut possiblement acquérir. Nous faisons cela parce que nous savons que le marché canadien du sans-fil est concentré, et nous avons essayé de prendre des mesures pour améliorer la concurrence dans le marché, parce que c'est la concurrence qui permet d'abaisser les prix pour les consommateurs.

Le Bureau de la concurrence a récemment constaté que, dans les régions où les trois titulaires nationaux devaient concurrencer un fournisseur régional fort, les prix dans ces marchés descendaient de 35 à 40 %. C'est en partie pour cela que nous prenons des mesures pour promouvoir la concurrence, mais nous savons que nous devons en faire davantage.

Nous savons aussi que, dans les régions rurales et éloignées, il y a certaines choses que nous pouvons faire pour améliorer la connectivité, en déployant des zones de service plus petites et plus ciblées. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait lors de nos dernières enchères, en plus de renforcer les exigences de déploiement, tant les exigences de déploiement générales que les exigences pour les réseaux mobiles qui permettent de veiller à ce que le spectre puisse être utilisé rapidement là où l'infrastructure existe.

Nous comprenons bien le point que vous avancez. Je pense que nous disposons d'un certain nombre de leviers stratégiques : certains axés sur le spectre, et d'autres plus généraux qui

outside of our bailiwick today. It is a point well made, Mr. Chair, and it is something that we're continuing to work toward.

Senator Wallin: You heard Senator Patterson make his points. The consultation process that the Government of Canada has been involved in on this issue has been going on for at least 10 or 15 years, because it was going on around 2008. Would it be easier if this bill just passed?

Mr. Kellison: I would say we have some concerns with the bill as it is drafted. In some cases, the deployment requirement is at 50% target within three years. In some cases, that's less strict than what we're using now. I talked about the 3,500 MHz auction where we had requirements that if you currently operate a mobile network, you have to deploy that spectrum within 90% of that network within five years, and 97% within seven years. Within 10 years, you also have to cover 95% of the rural areas outside of that. Those networks currently cover about 98% to 99% of Canadians, so you are really talking about 90% of 98% within five years, and 97% within seven years. That is the spectrum that's going to get used very quickly and far beyond the 50% coverage basis.

At the same time, we know that in rural areas — and Senator Patterson listed some examples of deployment requirements from historical auctions — those deployment requirements are set based on public consultation. We are constantly hearing, even from the big providers, that we are setting them too strictly, and obviously, we take that with a grain of salt. But we also have to reflect that we want the spectrum to be used. In cases where you have extremely low population density, where you are required to build a lot of towers for not a lot of people, the business case for using spectrum can be difficult. So when we set deployment requirements and we consult on them, we try to find targets that are achievable for providers but also ensure that spectrum will be used.

For example, we held a residual auction last month for some licences that had been returned to us, including spectrum in the North, which had extremely low reserve prices, and we were unable to sell it even despite the deployment conditions, which some people say are not strong enough. We do want to make sure the spectrum is used. We do want to make sure the deployment requirements reflect the likelihood of it being used and the economic case that providers will face to use it. But we do want to push them, which is why we continue to strengthen those requirements over time.

touchent à la politique sur le service sans fil, mais cela dépasse un peu le sujet dont il est question aujourd'hui. Vous avez tout à fait raison de soulever ce point, monsieur le président, et nous continuons d'y travailler.

La sénatrice Wallin : Vous avez entendu l'exposé du sénateur Patterson. Le processus de consultation du gouvernement du Canada à ce sujet dure depuis au moins 10 ou 15 ans, parce que cela remonte à 2008 environ. Ne serait-ce pas plus simple si ce projet de loi était adopté, tout bonnement?

M. Kellison : Je dirais que nous avons quelques préoccupations en ce qui concerne le libellé du projet de loi. Dans certains cas, l'exigence de déploiement fixe une cible de 50 % d'ici trois ans. Dans certains cas, c'est moins strict que ce que nous utilisons présentement. J'ai parlé des enchères de la bande de 3 500 mégahertz, où nos exigences étaient que, si vous exploitez déjà un réseau de services mobiles, vous devez déployer ce spectre dans une proportion de 90 % dans une échéance de cinq ans et de 97 % dans une échéance de sept ans. Dans une échéance de dix ans, vous êtes aussi tenu de couvrir 95 % des zones rurales à l'extérieur. Actuellement, ces réseaux fournissent un service à 98 % ou 99 % des Canadiens, alors on parle essentiellement de 90 à 98 % dans une échéance de cinq ans, et de 97 % dans une échéance de sept ans. Donc, le spectre va être utilisé très rapidement, et bien au-delà de la couverture de base de 50 %.

En même temps, nous savons que dans les régions rurales — et le sénateur Patterson a donné quelques exemples d'exigences de déploiement lors d'enchères plus anciennes —, les exigences de déploiement sont fixées à partir de consultations publiques. Nous entendons tout le temps, même de la part des grands fournisseurs, que nos exigences sont trop strictes, mais c'est évidemment le genre de choses que nous prenons avec un grain de sel. Mais nous devons aussi indiquer que nous voulons que le spectre soit utilisé. Dans les régions où la densité de population est très basse, où il faut construire beaucoup de pylônes pour peu de gens, cela peut être difficile de faire une analyse de rentabilité pour justifier l'utilisation du spectre. Donc, quand nous fixons des exigences de déploiement et que nous menons des consultations à ce sujet, nous essayons de trouver des cibles réalistes pour les fournisseurs, mais qui permettront aussi de veiller à ce que le spectre soit utilisé.

Nous avons tenu des enchères des licences de spectre restantes, le mois dernier, pour des licences qui nous avaient été remises, comme le spectre dans le Nord, dont les prix minimums étaient extrêmement faibles, mais nous avons été incapables de les vendre, même avec les conditions de déploiement, que certains ne jugeaient pas assez strictes. Nous voulons réellement nous assurer que le spectre est utilisé, et nous voulons réellement nous assurer que les exigences de déploiement correspondent à la possibilité qu'il soit utilisé et aussi à la rentabilité économique pour les fournisseurs qui vont l'utiliser. Mais nous voulons

When I mention that spectrum licences are not one-size-fits-all, the same goes for deployment conditions. We would have some concerns that we would either have conditions that are not strict enough in some areas or could preclude licensees from using spectrum or wanting to use spectrum in others.

Senator Wallin: I don't want to get totally into the weeds, but I guess it's in part a definition of rural versus urban. When there is more deployment, there are 49 new towers in Regina, and then nothing out in upper Saskatoon up and down the road. They have put the towers — for example, I live off Highway 5 — so that they can provide 911 service. Because as recently as three years ago, we didn't have any of that, but you're putting it out on a highway, where there is no population.

If you put the tower two kilometres this way, you would have a population base of 200 or 300 or 120, and you'd still be able to service the 911 on the highway. It depends on how you turn the — this is basic stuff. You'll have a tower on a First Nation that's turned inward when you have 100 people that live a quarter of a mile the other way. It just seems — I know you have requirements for usage, but what I'm saying is that it needs to be smarter usage.

Is there any way for you to do that through the system that you now employ?

Mr. Kellison: When we talk about population requirements — I mean, it is true; we sort of say, "Okay, if you have to meet X per cent, we don't tell you who it has to be." It does reflect — usually, people will start building in urban areas before they go to rural areas because that's where the people are and that's where the money is.

At the same time, when we have a general deployment requirement, we do try to make sure that it is meaningful for the entirety of a licence area. One of the things we've been doing in recent auctions is going to smaller and smaller licence areas. In the past, where we might have licensed spectrum on a provincial basis and said, "You have to meet X per cent of the population within that licence area," that, in some cases, very easily could be met by serving urban and not rural. If 50% of the population of Ontario lives in three cities, then you are done.

réellement les inciter à le faire, et c'est pourquoi nous continuons de renforcer les exigences au fil du temps.

Quand je dis qu'il n'y a pas de solution unique pour toutes les licences de spectre, cela vaut aussi pour les conditions de déploiement. Nous voulons éviter qu'il y ait des conditions qui ne sont pas suffisamment strictes dans certaines régions ou qui empêcheraient les titulaires d'utiliser le spectre ou, dans d'autres cas, de vouloir utiliser le spectre.

La sénatrice Wallin : Je ne veux pas qu'on se perde trop dans les détails, mais je pense que ce qui compte, en partie, c'est la couverture rurale par opposition à la couverture urbaine. Quand il y a plus de déploiement, cela veut dire qu'il y a 49 nouveaux pylônes à Regina, et rien du tout dans le Nord de Saskatoon, d'un bout à l'autre de la route. On a installé des pylônes... par exemple, je vis près de la route 5, alors on a le service 911, mais il y a à peine trois ans, il n'y avait rien. Mais le fait est que vous installez tout cela près d'une autre route, où personne n'habite.

Si le pylône était installé deux kilomètres plus loin, il rejoindrait une population de base de 200 ou de 300 ou de 120 personnes, et les personnes sur l'autoroute pourraient tout de même appeler le 911. Tout dépend de comment on tourne... c'est la base : il va y avoir un pylône sur le territoire des Premières Nations qui est orienté vers l'intérieur, alors qu'il y a une centaine de personnes qui vivent à moins d'un demi-kilomètre dans l'autre direction. J'ai tout simplement l'impression... Je sais que vous avez des exigences d'utilisation, mais ce que j'essaie de dire, c'est que nous avons besoin d'une utilisation plus intelligente.

Pourriez-vous, d'une façon ou d'une autre, mettre cela en œuvre, dans le système que vous utilisez actuellement?

M. Kellison : Pour ce qui est des exigences relatives à la population... Je veux dire, c'est vrai : nous disons en quelque sorte « d'accord, si vous devez couvrir X %, nous n'allons pas vous dire qui vous devez servir ». Cela correspond... habituellement, on va commencer à construire dans les régions urbaines avant les régions rurales, parce que c'est là que les gens se trouvent et que c'est plus rentable.

En même temps, quand nous imposons une exigence de déploiement générale, nous essayons de veiller à ce qu'il y ait une application réelle pour toute la zone de licence. Une chose que nous avons faite au cours des dernières enchères, c'est de restreindre de plus en plus les zones de licence. Dans le passé, nous accordions peut-être une licence d'utilisation du spectre pour toute une province, et nous disions : « Vous devez couvrir X % de la population dans cette zone de licence. » Dans certains cas, c'était très facile de s'acquitter de cette exigence en desservant uniquement les zones urbaines. Si 50 % de la population de l'Ontario vivent dans trois villes, pas besoin d'aller plus loin.

At the same time, I talked about our auction we held last year and the upcoming 3,800 MHz auction that will begin in October, and we are using what is called Tier 4 licence areas. I won't get into the weeds, as you say, but I will say we divided the country into 172 different areas. Some of those are extremely rural.

For example, in Newfoundland, rather than have a single licence area, we have five. St. John's is its own. Corner Brook is its own. Gander is its own. Labrador is its own. Essentially, all of those have individual deployment requirements. So rather than serve St. John's and leave the rest of the province out, there is a specific licence for Corner Brook with specific deployment conditions. In those cases, we have tried to say the more we can target the licence areas, the more we can target the deployment conditions. Past that, it will be to the business decision of the operator who and how they choose to serve.

Senator Wallin: One of my concerns — and I raised it with Senator Patterson — is that this issue is not about watching TV or Netflix. This is about access to health care, primarily, for people, so there has to be some consideration of whom it's reaching and whether — in a lot of these rural communities, where I live, you've also got aging populations. There is no bus service to cities, so this is the only way to communicate with the medical professionals who are in the cities. I think there have to be some other considerations. Thank you.

Senator Simons: Thank you very much, Mr. Kellison.

I guess I'm concerned. As I listened to your presentation, you outlined powers that give you the flexibility to tailor the regulations to the particular client and the particular geography. It sounds like a great system, as you describe it, but the reality is that we know that spectrum squatting is still going on. If this bill isn't the right tool, what tool do you need to make sure that people are getting spectrum? I have infinite sympathy with what Senator Patterson is trying to do. My concern with the bill as it's drafted is that it may actually be a disincentive for people to enter the auction and enter the market. What do we need to do, because clearly the status quo is not giving us what we need?

Mr. Kellison: I agree in the sense that, from a legislative perspective, we do have some concerns with the way the bill is drafted in terms of the targets that it sets, in terms of the revocation and the civil liability provisions and the incentives that those create. Anything that would be retrospective, that would apply to someone who has already paid for spectrum and made investment decisions on that basis we would have concerns

En même temps, j'ai aussi parlé de l'enchère que nous avons tenue l'an dernier et aussi de l'enchère à venir en octobre pour les licences de 3 800 mégahertz, pour lesquelles nous avons ce qu'on appelle des zones de licences de niveau 4. Je ne veux pas me perdre dans les détails, comme vous avez dit, mais je peux dire que nous avons divisé le pays en 172 zones, dont certaines sont extrêmement rurales.

Par exemple, à Terre-Neuve, plutôt que d'avoir une seule zone de licence, nous en avons cinq. St. John's a la sienne, Corner Brook a la sienne, Gander a la sienne, et le Labrador aussi. Essentiellement, toutes ces zones ont leurs propres exigences de déploiement. Donc, plutôt que de servir St. John's et de laisser pour compte le reste de la province, il y a une licence spécifique pour Corner Brook, avec des conditions de déploiement précises. Avec ce genre de cas, ce qu'on essaie de dire, c'est que plus les zones de licence sont ciblées, plus on peut respecter les exigences de déploiement. Au-delà de cela, c'est à l'exploitant de décider de ses activités et de la façon dont il va fournir ses services.

La sénatrice Wallin : Une chose qui me préoccupe — et j'en ai parlé au sénateur Patterson —, c'est qu'il n'est pas question ici de télévision ou de Netflix. Il est question ici d'accès aux soins de santé, tout particulièrement pour les gens... il faut tenir compte de qui est couvert et de si... dans bon nombre de ces collectivités rurales, là où j'habite, la population est vieillissante. Il n'y a pas de services d'autobus qui se rendent en ville, alors c'est la seule façon de communiquer avec les professionnels de la santé en ville. Je pense qu'il y a d'autres choses qui doivent entrer en ligne de compte. Merci.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup, monsieur Kellison.

Je pense qu'il y a quelque chose qui me préoccupe. Pendant que j'écoutais votre exposé, vous avez décrit des pouvoirs qui vous donnent la flexibilité d'adapter la réglementation à un client particulier ou à une zone géographique particulière. Le système, comme vous le décrivez, semble génial, mais en réalité, nous savons que le squattage de spectre continue d'être un problème. Si ce projet de loi n'est pas le bon outil, de quel outil avez-vous besoin pour vous assurer que les gens ont accès au spectre? J'ai toute la sympathie du monde pour ce que le sénateur Patterson essaie de faire, mais ce qui me préoccupe, dans le libellé actuel du projet de loi, c'est qu'on risque en fait de dissuader les gens de participer aux enchères et d'entrer sur le marché. Que devons-nous faire, parce que clairement, nous n'obtenons pas ce dont nous avons besoin avec le statu quo.

M. Kellison : Je suis d'accord, dans la mesure où nous avons aussi d'un point de vue législatif certaines préoccupations quant au libellé actuel du projet de loi, relativement aux cibles qui sont fixées et aux dispositions sur la révocation et la responsabilité civile, et aussi aux incitatifs qui en découlent. Tout ce qui s'applique de manière rétrospective, c'est-à-dire qui s'appliquerait à quelqu'un qui a déjà payé pour le spectre et qui a

with. And we would have concerns with the idea that we have to turn around and hold an auction within 60 days because planning an auction — particularly when companies need time to get their strategy and their money together — that's an extremely tall order.

With respect to tools, we would say that the legislative framework we have is sufficient. The minister currently has the power to amend, suspend, issue and revoke licences and has the power to set very broad conditions of licence, whether that be population coverage or something else. We are looking at auctioning very high-band spectrum in the next couple of years, which travels extremely short distances but has very high capacity. In those cases, population coverage is not necessarily the best indicator. We might want to look at how many stations have been deployed because, essentially, it is the kind of thing you would use to cover a building or a city block, not a wide area.

We know that all providers, whether small, medium or large, are not using 100% of their spectrum all the time. We know that to be the case. It is not a problem with set-aside spectrum specifically. It is not a problem with small providers. It is a problem with everyone to some extent. It is one of the reasons why we are trying to strengthen our deployment conditions and hold people to them, but it is also why we are trying to look at ways to reuse spectrum or get access to underused spectrum that currently exists.

I mentioned our access licensing consultation. What we propose to do is look at personal communications services and cellular spectrum, and where it has not been deployed, we are basically saying that if someone comes along and puts their hand up and wants to use it, and the current licensee is not using it, we will issue a licence overtop of them. We will say, "Okay, for this spectrum, if it is not being used, and someone else wants to use it for something, whether it is connectivity or connecting a remote mine, we want to make sure those kinds of business cases are possible under our spectrum policy."

We are starting with those bands. Once a decision is issued, we will look at whether it's something that can be added to other bands going forward. As we continue to release more spectrum through auctions, we're continuing to look at ways that we can strengthen our deployment conditions going forward.

pris des décisions d'investissement conséquentes, nous préoccuperait. Autre chose qui nous préoccuperait, c'est la possibilité de devoir réagir à brûle-pourpoint et tenir une enchère dans les 60 jours, parce qu'organiser une enchère — surtout que les entreprises ont besoin de temps pour élaborer une stratégie et réunir des fonds —, c'est loin d'être facile.

Au sujet des outils, nous sommes d'avis que le cadre législatif que nous avons suffit. Présentement, le ministre a le pouvoir de modifier, de suspendre, de délivrer et de révoquer les licences, et il a aussi le pouvoir de fixer des conditions de licences très vastes, concernant par exemple la couverture de la population ou autre chose. Nous envisageons de mettre aux enchères des bandes de très hautes fréquences au cours des prochaines années; ce sont des bandes qui couvrent les distances extrêmement courtes, mais dont la capacité est très élevée. Dans ce genre de cas, la couverture de la population n'est pas nécessairement le meilleur indicateur. Nous allons peut-être examiner le nombre de stations qui ont été déployées, parce qu'essentiellement, c'est le genre de choses que vous utilisez pour couvrir un immeuble ou un pâté de maisons, mais pas une zone large.

Nous savons que tous les fournisseurs de services, qu'il s'agisse de petites, de moyennes ou de grandes entreprises, n'utilisent pas 100 % de leur spectre en tout temps. Nous le savons. Il n'y a pas de problème précisément par rapport à la part réservée du spectre. Ce n'est pas un problème avec les petits fournisseurs. C'est un problème qui touche tout le monde, jusqu'à un certain point. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous voulons renforcer nos conditions de déploiement et nous assurer que les gens les respectent, et c'est aussi pourquoi nous voulons trouver des façons de réutiliser le spectre ou d'accéder au spectre sous-utilisé qui existe actuellement.

J'ai parlé de notre consultation sur les licences d'accès. Ce que nous proposons de faire, c'est d'examiner les services de communications personnelles et le spectre cellulaire, et là où il n'y a pas de déploiement, ce que nous disons, essentiellement, c'est que s'il y a quelqu'un qui lève la main et qui veut l'utiliser et que le titulaire actuel ne l'utilise pas, alors nous allons délivrer une licence supplémentaire. Nous allons dire : « D'accord, pour ce spectre, s'il n'est pas utilisé et que quelqu'un d'autre veut l'utiliser pour quoi que ce soit, que ce soit pour la connectivité ou pour connecter une mine éloignée, nous voulons nous assurer que les entreprises peuvent présenter ce genre d'analyses de rentabilisation dans le cadre de notre politique actuelle sur le spectre ».

Nous commençons par ces bandes de fréquences. Une fois qu'une décision a été prise, nous allons déterminer si c'est quelque chose qu'on pourrait faire pour les autres bandes également. À mesure que nous continuons de mettre de plus en plus du spectre aux enchères, nous allons continuer de chercher des façons de renforcer nos conditions de déploiement.

With respect to underused spectrum, a lot of the milestones that we have set recently are coming due very soon. In our 2019 auction for 600 MHz spectrum, the first milestones kick in after five years; so next year we will be doing compliance verification to ensure that spectrum, including set-aside spectrum, is being used. For our 3,500 MHz, it will be in 2026.

Going forward, we continue to both increase the requirements and shorten the time frames, because we know spectrum is underused and we want to ensure we can get there, but not in a way that will be a short-term blunt instrument that may have disincentives for a number of providers.

Senator Simons: One of the things about Senator Patterson's bill are the civil liability provisions, which seem like they could be a pretty good incentive to get up off your butt and use your spectrum. You are saying that in a year you will have all these deadlines the companies have to meet. What are the consequences for them if they don't? What powers do you have of enforcement?

Mr. Kellison: I will ask my colleague, Marc-André, to answer that.

Marc-André Rochon, Senior Director, Spectrum Management Operations Branch, Innovation, Science and Economic Development Canada: Thank you for the question.

We do have various powers when any service provider does not meet conditions of licence, including deployment requirements. It could be an administrative monetary penalty, AMP for short, or a fine. It could be revocation of the licence. It could be suspension of the licence.

I will use a specific example. In 2021-22, we did our annual licence verification exercise. To give an idea of size, we have about 15,000 spectrum licences that are used for commercial mobile, internet to the home, public safety and what is called wireless backhaul, so connecting towers together without needing a wire. We verified 1,422 licences that year, and 19 of those licences were deemed to be non-compliant when we did that analysis. Seven licences were returned to us. The service provider decided they were not going to use it, so they returned it to us when we asked them to return it to us. Seven were not renewed. In a lot of cases, it was a renewal year, so we just didn't renew the licence. We revoked two licences.

Pour ce qui est du spectre sous-utilisé, un grand nombre d'étapes clés que nous avons fixées récemment arrivent à échéance très bientôt. Par rapport à notre enchère de 2019 pour la bande de 600 mégahertz, le premier jalon est censé être atteint après cinq ans, alors l'année prochaine, nous allons effectuer une vérification de la conformité pour nous assurer que le spectre, sauf la part réservée, est utilisé. Pour ce qui est de la bande de 3 500 mégahertz, ce sera fait en 2026.

Pour la suite, nous continuons d'accroître nos exigences et de raccourcir les délais, parce que nous savons que le spectre est sous-utilisé et que nous voulons nous assurer d'atteindre nos objectifs, mais pas en employant des mesures à court terme sans discernement, parce que cela risquerait de décourager certains fournisseurs.

La sénatrice Simons : Il y a entre autres dans le projet de loi du sénateur Patterson des dispositions sur la responsabilité civile, et il me semble que ce serait un incitatif assez convaincant pour motiver les gens à se réveiller et à utiliser leur spectre. Vous dites que, dans un an, on arrive à la fin de toutes ces échéances, et les entreprises devront être en conformité, mais quelles sont les conséquences dans le cas contraire? Quels pouvoirs exécutoires avez-vous?

M. Kellison : Je vais demander à mon collègue, M. Rochon, de vous répondre.

Marc-André Rochon, directeur principal, Direction générale des opérations de la gestion du spectre, Innovation, Sciences et Développement économique Canada : Merci de la question.

Nous avons effectivement divers pouvoirs, lorsqu'un fournisseur de services ou un autre ne respecte pas les conditions des licences, y compris les exigences de déploiement. Il peut y avoir une sanction administrative pécuniaire, une SAP, pour faire court, ou alors une amende. La licence pourrait aussi être révoquée ou suspendue.

Je vais vous donner un exemple précis. En 2021-2022, nous avons fait notre exercice annuel de vérification des licences. Pour vous donner une idée de la taille, nous avons environ 15 000 licences de spectre qui sont utilisées pour les services mobiles commerciaux, Internet résidentiel, la sécurité publique et ce qu'on appelle le réseau d'amenée sans fil, donc la liaison sans fil entre les pylônes. Nous avons vérifié 1 422 licences cette année-là, et nous avons jugé que 19 d'entre elles n'étaient pas conformes, quand nous avons effectué notre analyse. Nous en avons récupéré sept. Le fournisseur de services a décidé qu'il n'allait pas les utiliser, alors il nous les a remises quand nous lui avons demandé de nous les rendre. Sept n'ont pas été renouvelées. Dans bon nombre de cas, c'était l'année du renouvellement, alors nous ne les avons tout simplement pas renouvelées. Nous avons révoqué deux licences.

And we also looked at — if there is already deployment in an area, especially if it is rural — if taking the licence away would deprive Canadians of service. Then we developed a compliance plan with them so that in very short order they meet the obligations of the licence and deployment. In some cases, that's a good alternative to revoking the licence, especially if there are only one or two service providers offering service in the area.

Senator Simons: And how often do you use AMPs, then?

Mr. Rochon: For deployment requirements, we have not used AMPs. We have used AMPs if there have been issues with health and safety. If they don't meet Safety Code 6, which is the health and safety standard, or if they have harmful interference with public safety entities, we will use AMPs in those areas, but not regarding not meeting deployment requirements.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: I'd like to know how many times you have revoked licences. Does it happen frequently? Do you only do it rarely?

Mr. Rochon: We don't revoke licenses very often. We've revoked three spectrum licences since 2015. Generally, we verify that requirements have been met when licences are up for renewal. So we don't renew the licence, which has the same effect as revoking it. Often, when we contact the company, we tell them that they haven't been compliant, and they will simply give it back. So we don't have to revoke licences ourselves.

Senator Miville-Dechêne: I'd like to take you back to the Québecor case in 2007. Senator Patterson cites this case a lot, where Vidéotron, which is no small player, acquired quite a bit of spectrum. I'd like to know, did Vidéotron meet its requirements or did it turn around and sell it quickly for profit? Is all of that acceptable if we consider that spectrum is really a public good? Therefore, I want to know if your system worked in this case, because it doesn't seem like it did.

[English]

Mr. Kellison: Thank you for the question, senator. I would say a couple of things. We don't preclude secondary market transactions for spectrum. We don't regulate the price of what that will be, but we do insist that the deployment conditions that are issued with the licence are transferred to whoever buys the spectrum. I won't speak for Vidéotron specifically. What I will say is that there are a number of spectrum transactions that take

Nous avons aussi vérifié — s'il y a déjà un déploiement dans la région, surtout si c'est une région rurale — si le fait de retirer la licence aurait pour effet de priver les Canadiens du service. Ensuite, nous avons mis au point un plan de conformité avec les fournisseurs pour que, très rapidement, ils puissent se conformer aux obligations de licence et de déploiement. Dans certains cas, c'est une bonne solution qui évite de révoquer la licence, surtout dans les régions où il n'y a qu'un ou deux fournisseurs de services.

La sénatrice Simons : À quelle fréquence utilisez-vous des SAP, donc?

M. Rochon : Nous n'en avons pas utilisé par rapport aux exigences de déploiement. Nous avons utilisé des SAP lorsqu'il y avait des problèmes de santé et de sécurité. Si le fournisseur n'est pas en conformité avec le Code de sécurité 6 — c'est la norme de santé et sécurité — ou s'il y a des interférences nuisibles avec des organismes de sécurité publique, alors nous imposons des SAP dans ce genre de cas, mais pas lorsqu'un fournisseur ne respecte pas les exigences de déploiement.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais avoir des précisions sur le nombre de fois où vous avez révoqué des permis. Est-ce que c'est fréquent? Est-ce que ce n'est pas fréquent?

M. Rochon : Les révocations ne sont pas très fréquentes. Depuis 2015, on a révoqué trois licences de spectre. En général, lorsqu'on fait nos vérifications, c'est au moment où la licence doit être renouvelée. Donc, on ne renouvelle pas la licence, ce qui a le même effet qu'une révocation. Souvent, lorsqu'on communique avec l'entreprise, on lui dit qu'elle n'est pas conforme, et elle va simplement la retourner. Donc, on n'est pas obligés de la révoquer nous-mêmes.

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais vous ramener au cas de Québecor, en 2007. Le sénateur Patterson invoque beaucoup ce cas où Vidéotron, qui n'est pas un petit acteur, s'est approprié pas mal de spectre. Je veux savoir : Vidéotron a-t-elle rempli ses obligations ou a-t-elle revendu cela rapidement pour faire du profit? Est-ce que tout cela est acceptable si l'on prend en compte le fait que le spectre est quand même un bien public? Donc, je veux savoir si votre système a marché dans ce cas, parce qu'il semble que non.

[Traduction]

M. Kellison : Merci de la question, madame la sénatrice. Il y a deux ou trois choses que je pourrais dire. Nous n'interdisons pas les transferts sur le marché secondaire par rapport au spectre. Nous ne réglerons pas les prix de ce côté-là, mais nous tenons évidemment à dire que les conditions de déploiement de la licence sont transférées à l'entité qui achète le spectre, peu importe de qui il s'agit. Je ne veux pas parler de Vidéotron

place every year. Sometimes the spectrum is sold for more than it was originally; sometimes it is sold for less. Often it is not a figure that is made public even to us, so we have a limited view into what secondary spectrum goes for in this country. I will say that it varies based on what we've seen.

Deployment conditions are transferred with the licence if the minister approves that transfer. My colleague can speak about some of the reasons why the minister would or would not approve a transfer. One of the things we have done in most of our recent auctions is coordinated our transfer restrictions with our pro-competitive measures. What I mean by that is that if a company is eligible to buy a set-aside spectrum and has deployment conditions that go with it, we require that company to meet those deployment conditions before we approve a transfer to a non-set-aside-eligible entity.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: In that case, did you use your authority to make sure the requirements were met prior to the sale? Do you do anything or did the transfer go smoothly?

[*English*]

Mr. Kellison: In the case of Vidéotron spectrum specifically and what Senator Patterson was referring to, I believe, at that time, the milestones for deployment had not yet been reached. We would assess compliance with those milestones at the time the milestones come up, according to the licence. That said, in a case where someone has transferred spectrum before the milestones come due, it is the responsibility of the purchaser of that spectrum to meet them within the same time frame. If I am three years into a five-year milestone, and someone buys the spectrum, they now have two years to meet those deployment requirements.

Senator Miville-Dechêne: Was it met?

Mr. Kellison: I'm not aware of any case within that spectrum that ultimately was not in compliance with deployment requirements.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: You do have guidelines that you can change from auction to auction, if I understand correctly. What bothers you about the bill, which would establish a framework that's obviously a little more rigid? Because I

précisément, mais ce que je vais dire, c'est qu'il y a un certain nombre de transferts qui se font chaque année par rapport au spectre. Parfois le spectre est vendu plus cher que le prix de départ, et parfois moins cher. Souvent, le montant n'est même pas public, même nous n'y avons pas accès, alors ce que nous savons des prix du spectre sur le marché secondaire au Canada est limité. Je peux dire que cela varie, selon ce que nous avons vu.

Les conditions de déploiement sont transférées avec la licence, si le ministre approuve le transfert. Mon collègue pourra vous parler de certaines des raisons pour lesquelles le ministre pourrait approuver ou refuser le transfert. Une chose que nous avons faite, dans la plupart de nos dernières enchères, c'était de coordonner nos restrictions sur les transferts et nos mesures favorables à la concurrence. J'entends par là que si une entreprise est admissible à acheter une part réservée du spectre et qu'il y a des conditions de déploiement, nous exigeons que l'entreprise respecte ces conditions de déploiement avant d'approuver le transfert à une entité admissible à une part non réservée du spectre.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Est-ce que, dans ce cas, vous avez exercé votre pouvoir pour que les obligations soient remplies avant la vente? Est-ce que vous avez fait quelque chose ou la transaction s'est passée sans problème?

[*Traduction*]

M. Kellison : Dans le cas du spectre de Vidéotron précisément, et de ce dont parlait le sénateur Patterson, je crois que, présentement, les jalons pour le déploiement ne sont pas encore atteints. Nous évaluerions donc la conformité par rapport à ces jalons, lorsque l'échéance arrive, selon les exigences dont s'assortit la licence. Cela dit, dans le cas où une entité transfère une part du spectre avant l'échéance du jalon, il en va de la responsabilité de l'acheteur de cette part du spectre de respecter les exigences dans les mêmes délais impartis. Si nous en sommes à la troisième année d'une période de cinq ans, et que quelqu'un achète le spectre, alors l'acheteur a deux ans pour respecter les exigences de déploiement.

La sénatrice Miville-Dechêne : Les exigences ont-elles été respectées?

M. Kellison : Je ne suis au courant d'aucun cas où, au bout du compte, les exigences de déploiement n'ont pas été respectées pour ce spectre en particulier.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous avez quand même des lignes directrices que vous pouvez changer d'enchère en enchère, si je comprends bien. Donc, en quoi le projet de loi, lequel fixerait un cadre qui est manifestement un peu plus sévère, vous

understand that it can take up to eight years to meet those requirements. Therefore, that would give way to some speculation. You could tighten the guidelines to bring them in line with the law, but you still have tools to specifically achieve your goals, right?

[English]

Mr. Kellison: It's a fair question. Each auction that we hold is subject to public consultation. I should be clear: Not all the spectrum that we make available for services is auctioned. Some of it is made available on a first-come, first-served basis, and some of it is licence-exempt. We typically hold an auction when we expect demand to exceed supply and we want to ensure that spectrum is put in the hands of people who value it and have an incentive to use it.

For each consultation we will look at deployment requirements as a condition of licence. They will depend on the characteristics of the spectrum: How far can it travel? It will depend on the characteristics of the licence area: How rough is the terrain? How sparse or dense is the population? It will depend on what the spectrum is used for internationally, what radios are available to put on towers, and what handsets people intend to use. All of that will go into deployment conditions. It will vary auction by auction. They have increased over time.

With respect to the historical conditions, they have had different targets in different years. For all the auctions that we have held since 2019, the first milestones come due within five years. Usually, it is 5 years, then 7 years, 10 years and 20 years for the term of the licence.

[Translation]

Senator Miville-Dechêne: What bothers you about the bill, since you have guidelines to set very specific conditions?

Mr. Kellison: Sorry, I don't exactly understand the question.

[English]

Senator Miville-Dechêne: Senator Patterson's bill wants to put reference to three years to do what is expected as a licence requirement before revoking it. Since you have the power to regulate and specify very clearly what you want in each of the auctions, why is it that you are bothered by this bill?

embête-t-il? Parce que j'ai compris que cela peut prendre jusqu'à huit ans pour remplir ces obligations. Donc là, on est dans une situation qui donne lieu à des spéculations. Vous pourriez resserrer les lignes directrices pour qu'elles soient compatibles avec la loi, mais vous avez quand même des outils pour précisément atteindre vos buts, n'est-ce pas?

[Traduction]

M. Kellison : C'est une question qui mérite d'être posée. Nous menons une consultation publique pour chaque enchère que nous tenons. Je devrais être plus clair : ce ne sont pas toutes les parts du spectre que nous rendons accessibles pour des services qui sont mises aux enchères. Pour certaines parts, c'est premier arrivé, premier servi, et d'autres ne sont assorties d'aucune licence. Nous tenons habituellement une enchère quand nous nous attendons à ce que la demande dépasse l'offre et que nous voulons nous assurer que le spectre est entre les mains de gens qui vont le traiter à sa juste valeur et qui auront un incitatif pour l'utiliser.

Pour chaque consultation, nous étudions les exigences de déploiement comme étant une condition de la licence. Les exigences vont dépendre des caractéristiques du spectre : sur quelle distance peut-il voyager? Elles vont aussi dépendre des caractéristiques de la zone de licence : quel est le relief du terrain? Est-ce que la population est dense ou éparpillée? Elles vont aussi dépendre de l'utilisation du spectre à l'étranger, des postes de radio pouvant être captés par les pylônes et des appareils que les gens ont l'intention d'utiliser. Tout cela entre en ligne de compte dans les conditions de déploiement. Les exigences vont varier d'une enchère à l'autre, et elles se sont accrues au fil du temps.

Pour ce qui est des conditions fixées antérieurement, les cibles variaient d'une année à l'autre. Pour toutes les enchères que nous avons tenues depuis 2019, les premiers jalons arrivent à échéance dans cinq ans. Habituellement, c'est cinq ans, puis sept, puis dix et enfin vingt pour la durée de la licence.

[Français]

La sénatrice Miville-Dechêne : En quoi le projet de loi vous dérange-t-il, puisque vous avez des lignes directrices pour établir très précisément les conditions?

M. Kellison : Pardon, je ne comprends pas exactement la question.

[Traduction]

La sénatrice Miville-Dechêne : Dans le projet de loi du sénateur Patterson, l'acheteur a trois ans pour respecter les conditions de la licence, sinon elle est révoquée. Puisque vous avez le pouvoir de réglementer et de préciser très clairement ce que vous voulez pour chaque enchère, qu'est-ce qui vous embête dans ce projet de loi?

Mr. Kellison: Going back to my previous comments, in some cases, three years and 50% is not as strict as what we're doing.

Senator Miville-Dechêne: How many cases? What is the percentage of cases where you really need less than three years?

Mr. Kellison: I wouldn't say it's so much a question of three years; it's a question of coverage. What I will say is that when we look at timelines, we are applying these timelines not just to national incumbents, but to all providers. That includes small wireless service providers and regionals that are building out their networks.

We are applying these conditions both to companies that have a 30-year head start and to companies that don't and are still building towers in rural areas. We want to take that into consideration because we are also committed to ensuring that we have a competitive wireless market, and sometimes that means ensuring that companies have the time to build out networks where other companies already have that advantage.

When I say we have stricter deployment conditions, I'm not so much talking in terms of time — although in a lot of cases we're looking at five years instead of three — but I am referring to stronger coverage targets, particularly when we look at the ubiquity of mobile networks in this country and our requirements that essentially 90% and then 97% of them get covered with the spectrum that we're auctioning within five and seven years.

I do think that looking at 50%, three years, one-size-fits-all across all bands is not going to necessarily lead to the outcomes we would hope for in terms of widespread coverage. It will be too much in some cases and not enough in others. It will also apply to spectrum licences where population coverage doesn't make a lot of sense, including satellite licences, backhaul licences and licences where we are trying to get spectrum used for things other than population coverage. When I was talking about non-competitive global licensing, I was talking about getting 5G spectrum available for agriculture, industry, mining. Those are licences where a population-based coverage requirement would not necessarily make a lot of sense.

The Chair: I have a quick supplemental to Senator Miville-Dechêne's question. Do you have an example of any spectrum licensing that was revoked by your ministry in less than three years' time?

M. Kellison : Pour revenir à ce que j'ai dit précédemment, dans certains cas, trois ans et 50 %, c'est moins sévère que ce que nous exigeons.

La sénatrice Miville-Dechêne : Dans combien de cas? Quel est le pourcentage des cas où vous avez réellement besoin de moins de trois ans?

M. Kellison : Je ne dirais pas que l'enjeu, c'est vraiment ces trois ans; c'est davantage une question de couverture. Ce que je puis dire, c'est que si on regarde les échéances, nous les appliquons non seulement aux titulaires nationaux, mais à tous les fournisseurs, y compris les petits fournisseurs de services sans fil et les fournisseurs régionaux qui développent leurs réseaux.

Nous imposons ces conditions à la fois aux entreprises qui ont une avance de 30 ans et à celles qui n'en ont pas et qui sont encore en train de construire des pylônes dans les régions rurales. Nous voulons pouvoir prendre cela en considération, parce que nous nous sommes aussi engagés à veiller à la compétitivité du marché des services sans fil, et cela veut parfois dire que nous devons veiller à ce que les entreprises aient le temps de développer leurs réseaux, lorsque d'autres entreprises ont déjà cet avantage.

Quand je dis que nous avons des conditions de déploiement plus sévères, je ne parle pas tant des délais — même si dans beaucoup de cas, on envisage cinq ans plutôt que trois —; je parlais plutôt de cibles de couverture plus élevées, surtout compte tenu de l'ubiquité des réseaux mobiles au Canada. Nous exigeons essentiellement que 90, puis 97 % soient couverts avec le spectre que nous mettons aux enchères dans un délai de cinq, puis de sept ans.

Je pense, honnêtement, que si nous envisageons 50 %, avec un délai de trois ans, nous n'allons pas nécessairement obtenir les résultats que nous espérons à l'égard d'une couverture à grande échelle si nous préconisons une solution unique pour toutes les bandes. Dans certains cas, ce sera trop, et dans d'autres cas, pas assez. Cela s'appliquerait aussi aux licences de spectre où la couverture de la population n'est pas un facteur très pertinent, comme les licences pour les satellites, les licences pour les réseaux d'amenée et les licences où on veut que le spectre soit utilisé pour autre chose que pour couvrir la population. Quand je parlais de licences mondiales non concurrentielles, le but était d'offrir le spectre 5G pour l'agriculture, pour l'industrie et les mines. Lorsqu'il s'agit de ce genre de licences, une exigence de couverture de la population n'est pas nécessairement très pertinente.

Le président : Rapidement, j'ai une question complémentaire à celle de la sénatrice Miville-Dechêne. Pouvez-vous nous donner un exemple d'une licence de spectre que votre ministère a révoquée dans un délai de moins de trois ans?

Mr. Rochon: Usually it's more than that because the deployment requirements would be within five years. As discussed before, the licence —

The Chair: So the answer is “none.”

Mr. Rochon: None.

The Chair: When Mr. Kellison says that this bill in some instances is too rigid and in other instances not rigid enough, that's not true because three years, from what you're telling me, is the max.

I'm going to ask my next question. Have you revoked any spectrum licensing within less than five years since 2019 or 2018 or 2015? I suspect the answer is “no.”

Mr. Rochon: Not to my knowledge.

The Chair: Exactly. The question from Senator Miville-Dechêne was very simple.

Three years is actually far more rigid than what the current practices are, and it's far more rigid, Mr. Kellison, for a reason: We would like to get things done and we would like to get more regions of the country hooked up.

So I wanted to be clear on the record that the point that my colleague is making and the point the bill is making are very prescriptive for a reason.

Senator Quinn: Thank you, gentlemen, for being here this morning. Chair, I thought that question was a very good question. I was going to go down a similar avenue, but you clarified that all, so thank you.

The spectrum belongs to the government, and they deploy that through the auction process. In fact, they're selling government property.

Mr. Kellison: Just to be clear, we consider it a public resource. It belongs to Canadians. We manage it on behalf of Canadians.

Senator Quinn: Great.

My question comes back to that which was at the beginning when the chair asked about the cost of services in Canada, and you responded that, in some places, the costs have actually gone down. It's not a very common or publicized event, I don't think. In the world I circulate in, I hear nothing other than costs going up.

My question really comes down to the spectrum speculation process. Let's say I buy spectrum and then I hold it — don't use it — I sell it over to another company, and the other company pays me, oftentimes, a lot more. I do know you said that sometimes it could be sold for less, but the stories we heard this

M. Rochon : Habituellement, cela prend plus de temps, parce que les exigences de déploiement doivent être remplies dans un délai de cinq ans. Comme mentionné, la licence...

Le président : Donc, la réponse est « aucune ».

M. Rochon : Aucune.

Le président : Quand M. Kellison a dit que le projet de loi était dans certains cas trop rigide, et dans d'autres, pas suffisamment rigide, ce n'est pas vrai, parce que trois ans, selon ce que vous me dites, c'est le maximum.

Je vais vous poser ma prochaine question. Avez-vous révoqué une licence de spectre dans un délai de moins de cinq ans depuis 2019 ou 2018 ou 2015? Je soupçonne que la réponse est « non ».

M. Rochon : Pas à ma connaissance.

Le président : Exactement. La question de la sénatrice Miville-Dechêne était très simple.

Trois ans, dans les faits, c'est beaucoup plus rigide que les pratiques actuellement en place, et c'est beaucoup plus rigide, monsieur Kellison, pour une raison : nous aimerions que les choses se fassent, et nous aimerions que plus de régions du pays soient connectées.

Donc, je veux que ce soit clair, pour le compte rendu, que ce que disait ma collègue et ce que dit le projet de loi est très prescriptif, et il y a une raison à cela.

Le sénateur Quinn : Merci, messieurs, d'être avec nous ce matin. Monsieur le président, je pense que vous avez posé une très bonne question. Je vais en poser une dans la même veine, mais je tenais à vous remercier d'avoir clarifié tout cela.

Le spectre appartient au gouvernement, et il le déploie grâce aux enchères. Dans les faits, on vend un bien gouvernemental.

M. Kellison : Juste pour que ce soit clair, nous considérons le spectre comme un bien public. Il appartient aux Canadiens. Nous le gérons pour les Canadiens.

Le sénateur Quinn : Génial.

Avec ma question, je reviens à ce qui a été dit au début, quand le président a posé une question à propos du coût des services au Canada; vous avez répondu que, à certains endroits, les coûts avaient effectivement diminué. Ce n'est pas quelque chose de très courant ni quelque chose dont on parle beaucoup. Dans mon milieu, on parle uniquement des coûts qui augmentent.

Pour aller à l'essentiel, ma question concerne le processus de spéculation sur le spectre. Disons que j'achète une part du spectre et que je m'assois dessus — sans l'utiliser —, puis que je la revends à une autre entreprise. Cette autre entreprise devra me payer, comme cela arrive souvent, beaucoup plus. Je sais bien

morning concerned instances where it was sold for hundreds of millions of dollars more than it was paid for.

If the spectrum is a public good, and we're looking after that asset, should we not be concerned when the spectrum is sold at those excessive prices? I know that is market-driven and everything, but I come back to the cost drivers that feed back to a company having the fiduciary responsibility to its shareholders to make money. So the cost they've incurred in getting that spectrum would be absorbed in the profit chain.

Why does the government and why does your department not require that any sale of spectrum that you've sold or auctioned off in good faith on behalf of Canadians — why would you not be interested in and have a requirement that if anything is resold at a profit or a loss, it should be reported prior to? I believe that you, doing the public good function, should have the final say and sign-off, because it's all going to back to consumers, who are picking up the costs eventually, because that's how the marketplace works. I'm kind of at a loss regarding this spectrum squatting and the subsequent profiteering.

Mr. Kellison: We do have the final say in terms of whether a licensee can transfer a spectrum licence to someone else, and that is ultimately the decision of the minister. My colleague is responsible for the transfer framework that guides the considerations we have in terms of allowing a spectrum transfer. We look at things like concentration in the market and those sorts of things.

I mentioned before that the deployment requirements would transfer with the sale of the licence. I mentioned that once we auction a licence and someone has paid a lot of money for it, they are usually licensed for up to 20 years. It is their asset to use. We auction the spectrum because we want people to pay so they have an incentive to use it.

Regardless, whether it's an auction price or a secondary price, our view is that spectrum prices don't drive consumer prices; competition does. You don't sell spectrum to a consumer; you buy it so you can offer them a service. Usually the valuation that companies put on spectrum, whether it's in an auction or in a secondary market, is based on their expected rate of return in the consumer market.

One of the reasons we've tried to champion pro-competitive policies in our auctions is to increase competition in the consumer market. The more competitive the market is, the less

que vous avez dit que, parfois, le prix de la vente est plus bas, mais d'après ce que nous avons entendu ce matin, il y a des cas où cela s'est vendu pour des centaines de millions de dollars de plus qu'à l'origine.

Si le spectre est un bien public, et que nous gérons ce bien, ne devrions-nous pas être préoccupés quand le spectre se vend à ce genre de prix excessifs? Je sais que c'est régi par le marché et tout le reste, mais je continue de m'interroger sur les coûts qui font qu'une entreprise a une responsabilité fiduciaire de faire de l'argent pour ses actionnaires. Le montant engagé pour obtenir cette partie du spectre serait donc absorbé dans la chaîne de profit.

Pourquoi est-ce que ni le gouvernement ni votre ministère n'exige pas que toutes les gammes de fréquences que vous avez vendues ou mises aux enchères de bonne foi pour les Canadiens... pourquoi ne seriez-vous pas intéressé, pourquoi ne voudriez-vous pas qu'il y ait une exigence selon laquelle si quoi que ce soit est revendu à profit ou à perte, il faut que ce soit signalé avant la vente? Je crois que c'est vous, qui assurez un bien public, qui devriez avoir le dernier mot et approuver les ventes, parce que tout finit par être refilé aux consommateurs, qui finissent par assumer les coûts, parce que le marché fonctionne ainsi. Le squattage de spectre et les profits qu'on peut subséquemment en tirer me prennent un peu au dépourvu.

M. Kellison : En effet, nous avons la décision finale pour dire si un titulaire peut transférer une licence de spectre à quelqu'un d'autre; c'est, au bout du compte, la décision du ministre. Mon collègue est responsable du cadre portant sur le transfert, qui oriente les considérations dont nous devons tenir compte avant d'autoriser le transfert du spectre. Nous examinons par exemple la concentration dans le marché et d'autres choses du genre.

J'ai mentionné plus tôt que les exigences de déploiement sont transférées avec la licence vendue. J'ai aussi dit que, quand nous mettons une licence aux enchères et que quelqu'un paie beaucoup d'argent pour l'obtenir, cette personne en est habituellement le titulaire pendant un maximum de 20 ans. C'est son bien, et elle peut en disposer. Nous mettons le spectre aux enchères, parce que nous voulons que les gens paient pour l'obtenir; ainsi, ils ont un incitatif pour l'utiliser.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse du prix aux enchères ou du prix secondaire, nous sommes d'avis que les prix du spectre n'ont pas d'incidence sur les prix que paient les consommateurs, mais la concurrence, oui. On ne vend pas le spectre aux consommateurs; une entité l'achète pour pouvoir offrir un service aux consommateurs. Habituellement, la valeur que les entreprises accordent au spectre, que ce soit lors d'une enchère ou sur le marché secondaire, dépend du taux de rentabilité auquel elles s'attendent dans le marché de consommation.

L'une des raisons pour lesquelles nous avons essayé de promouvoir des politiques favorables à la concurrence pour nos enchères, c'est pour accroître la concurrence dans le marché de

you would be willing to pay for spectrum because the less return you would expect to make on it.

I take the point that, in some cases, there is an appreciation of value as an asset, and that can happen with spectrum as it can with other markets. At the end of the day, we do hold people to account with respect to deployment. The more we can use our auctions to promote competition in the consumer market, we would expect that at some point we would see spectrum prices, in auctions or secondary markets, to follow that trend.

Senator Quinn: I understand all that. One of the things you did mention is that you don't always know what that spectrum is sold for, which is the point I'm trying to make. I understand everything you said in terms of consideration of recommending the minister to allow the transfer, but shouldn't the cost of the transfer, positive or negative, be a factor because regardless of the competitive environment we talked about — and it does drive prices — but so too do costs to acquire assets? They have to be recovered so the shareholders get a return on the investment that the company makes on their behalf. Shouldn't that be one of the fundamental requirements if we're looking at a public good?

Mr. Rochon: The transfer framework is the framework we've had since 2013. It was set up to govern the transfer of licences to make sure that it's done for the benefit of Canadians. Right now, the transfer framework considers concentration of spectrum to make sure there is enough spectrum for smaller players in all that. There is no consideration in the current transfer framework for the value of the spectrum and how much a company would sell it for or buy it for.

Senator Quinn: I understand. I'll probably pursue this with other witnesses because, quite frankly, it's like federal land. I know a little bit about that, having run a port for a number of years. I can go into leases with those people who are going to use that land and make a profit. If they want to have a sublease, I have to approve it to understand what that model is and how they're going to use that.

You could argue that is a public good, but this is clearly a public good because it connects Canadians. We're not connecting very well in rural areas, which is one of the main focuses of Bill S-242.

I'm at a loss in terms of how that can't be a significant factor for a minister to make a decision. It also comes again into the profit chain. Who is profiting? Shareholders are profiting. If the shareholders lose, the company has made bad decisions. But shareholder profit is the name of the game. Sometimes those

consumption. Plus le marché de consommation est concurrentiel, moins vous êtes prêts à payer pour le spectre, parce que vous vous attendez à une rentabilité plus faible.

Je concède que, dans certains cas, un bien peut prendre davantage de valeur, et la même chose peut arriver au spectre, comme dans n'importe quel autre marché, mais au bout du compte, nous demandons en effet aux gens de rendre des comptes en ce qui concerne le déploiement. Plus nous pouvons utiliser nos enchères pour promouvoir la concurrence dans le marché de consommation, plus nous nous attendons à ce que les prix du spectre, à un moment donné, aux enchères et dans les marchés secondaires, suivent la tendance.

Le sénateur Quinn : Je comprends tout cela. Une chose que vous avez cependant mentionnée, c'est que vous ne savez pas toujours dans quel but le spectre vendu sera utilisé, et c'est justement mon point. Je comprends tout ce que vous avez dit par rapport à ce qui entre en ligne de compte au moment de recommander au ministre d'approuver le transfert, mais le coût du transfert, positif ou négatif, ne devrait-il pas être un facteur, sans égard à l'environnement concurrentiel dont nous avons parlé — et cela a effectivement une incidence sur les prix —, au même titre que les coûts pour acquérir le bien? Il faut que ces coûts soient récupérés, pour que les actionnaires obtiennent un rendement de l'investissement que l'entreprise a fait en leur nom. Ne trouvez-vous pas que cela devrait compter parmi les exigences fondamentales pour la gestion d'un bien public?

M. Rochon : Nous avons le cadre pour le transfert depuis 2013. Il a été élaboré pour régir le transfert des licences, pour garantir que les choses soient faites dans l'intérêt des Canadiens. Présentement, le cadre applicable aux transferts tient compte de la concentration du spectre, pour veiller à ce que les petits intervenants aient, dans tout cela, accès à suffisamment de gammes de fréquences. Dans le cadre actuel pour les transferts, on ne tient pas compte de la valeur du spectre ni du prix de la vente ou de l'achat par une entreprise.

Le sénateur Quinn : Je comprends. Je vais probablement poursuivre avec d'autres témoins, parce que franchement, cela me fait penser aux terres domaniales. J'en sais un peu à ce sujet, parce que j'ai dirigé un port pendant des années. Je peux conclure un bail avec les gens qui vont utiliser le terrain à profit, et s'ils veulent sous-louer, je dois donner mon approbation pour comprendre leur modèle et comment ils vont l'utiliser.

On peut débattre du fait qu'il s'agit d'un bien public, mais cela, c'est clairement un bien public parce que cela connecte les Canadiens. Nous ne connectons pas très bien les régions rurales, et c'est l'un des objectifs principaux du projet de loi S-242.

Je ne comprends pas comment cela ne peut pas être un facteur important dont le ministre doit tenir compte pour prendre une décision. Cela touche aussi à la chaîne de profit. À qui vont les profits? Aux actionnaires. Si les actionnaires perdent de l'argent, c'est que l'entreprise pris de mauvaises décisions, mais pour

shareholders are the senior executives of these companies, and that is probably a questionable thing in terms of the public good.

I'll leave at that. I just find it quite interesting how this all unfolds with respect to costs if it's truly a public good that is sadly lacking in areas of the country.

Mr. Rochon: There is one thing I will add, senator. In the recent licensing frameworks, we do have the condition where a licensee must have deployed — they must meet their first milestone deployment requirements — before being able to be considered to transfer the licence. So that's something we have put in place recently.

Senator Quinn: Thanks for that.

I took note that, in 2019, spectrum that was awarded is due for a five-year review, which is next year. Do you monitor at all during those years, or is it, "Now it's year 5; we had better start reviewing what progress was made"? Or is it continual?

Mr. Rochon: We normally don't, but there are a few aspects to this. When we issue a licence, it takes time for a service provider to build out. They have five years, so we will normally not check anything until the first five-year milestone.

Between the 5-year and the 10-year milestones, they're obliged to keep at least that level of deployment. So we may go and verify, if we feel we need to, between the 5-year and the 10-year mark. At the 10-year mark, we will do a formal exercise to validate deployments for all licences.

Senator Clement: Welcome to the committee.

I want to apologize to you and my colleagues for arriving while you were speaking. Chamber coordinator duties conflict at times.

I am a former mayor of Cornwall, Ontario, and we were involved with the Eastern Ontario Wardens' Caucus and the Eastern Ontario Regional Network. Those are municipalities trying to be partners in the connectivity challenges for rural areas.

I have a visceral reaction to this bill around the fact that it's necessary, and there are several things wrong, so let's look at what people are proposing in order to fix this.

I've heard you reference public consultation quite a lot in your comments. Can you describe what that means for you? How do you do that? Is it stakeholder meetings or is it actual public?

les actionnaires, le profit, c'est ce qui compte. Parfois, les actionnaires sont les cadres supérieurs de l'entreprise, et je doute que ce soit une bonne chose pour un bien public.

Je vais m'arrêter là. Pour tout dire, je trouve très intéressant tout ce processus par rapport aux coûts, parce que si c'est vraiment un bien public, alors certaines régions du pays n'y ont malheureusement pas accès.

M. Rochon : Il y a une chose que je voudrais ajouter, sénateur. Dans les plus récents cadres applicables aux licences, nous avons bien une condition selon laquelle le titulaire doit avoir déployé... je veux dire, qu'il doit avoir atteint le premier jalon des exigences de déploiement, avant d'être admissible à transférer la licence. C'est quelque chose que nous avons mis en place récemment.

Le sénateur Quinn : Je vous en remercie.

J'ai noté que, en 2019, le spectre qui était accordé devait faire l'objet d'un examen quinquennal... donc l'année prochaine. Effectuez-vous une surveillance quelconque entretemps, ou est-ce plutôt : « Nous en sommes à la cinquième année, alors nous devrions commencer à examiner les progrès accomplis. » Ou est-ce un processus continu?

M. Rochon : Habituellement, non, mais il y a quelques nuances. Quand nous délivrons une licence, cela prend du temps au fournisseur de services pour la mettre en valeur. Le fournisseur a cinq ans, et habituellement, nous ne ferons aucun contrôle avant le premier jalon de cinq ans.

Entre les jalons de 5 ans et de 10 ans, le fournisseur est tenu de conserver au minimum le même niveau de déploiement. Donc, peut-être que nous vérifierons, si besoin est, entre l'année 5 et l'année 10. Après 10 ans, nous effectuerons un contrôle officiel pour valider le déploiement dans le cas de toutes les licences.

La sénatrice Clement : Bienvenue au comité.

Je tiens à m'excuser, à mes collègues et à vous, d'être arrivée pendant votre intervention. Je suis coordinatrice des travaux de la Chambre, et cela cause parfois des conflits d'horaire.

Je suis l'ancienne mairesse de Cornwall, en Ontario, et nous avons travaillé avec l'Eastern Ontario Warden's Caucus et le Réseau régional de l'Est de l'Ontario. Ils représentent des municipalités qui veulent s'associer pour surmonter les défis en matière de connectivité dans les régions rurales.

J'ai eu une réaction viscérale envers ce projet de loi, parce qu'il est nécessaire, mais il y a beaucoup de choses qui ne fonctionnent pas, alors voyons ce que les gens proposent comme corrections.

Je vous ai entendu beaucoup parler de consultations publiques, dans vos commentaires. Pouvez-vous décrire ce que cela veut dire, pour vous? Que faites-vous? Est-ce que ce sont des

Going to Senator Housakos's comments earlier, the public is becoming very aware of this and is very irritated by this. Are they consulted as well, and how do you do all that?

Mr. Kellison: We have a requirement under the Radiocommunication Act to consult when we do things like change what spectrum is used for or develop a framework for licensing, whether that be first-come, first-served or an auction. We consult as well on technical rules.

It is typically a paper process. We will publish a notice of consultation on the ISED website. We have a lot ongoing at any given time. Essentially, we'll have a notice saying that this is what we're proposing to do, and you have so many days for comment — 90 or 180 days, whatever it is. Then we have a period of reply comments after that. We post all the comments and reply comments on our website. So people will look at what others are proposing in response to what we're proposing and then provide their comments on that as well. A period after that, we will issue a decision. That will be a few months or something like that.

All of that is public record in terms of why we're doing what we're doing, what we're proposing to do. We will put all the comments up in our decision paper. We will say, "These are the comments we received. Some people thought this; some people thought that. Upon reflection, this is what we want to do." We're either going to proceed with the original or we're going to change it based on the comments we received.

That's typically what we refer to when we talk about public consultation.

Senator Clement: Do you get a lot of uptake in that process?

Mr. Kellison: More and more. In fact, we've been trying to solicit non-traditional stakeholders. It's one thing to have just the big telcos come in and say what we should do with the spectrum that they want to buy.

What we've been trying to do recently, especially with some of our consultations around access licensing and around the non-competitive local licensing I was talking about, is to reach out to non-traditional stakeholders. For non-competitive licensing, we're getting a lot of industry and utilities coming in. We're getting public safety folks coming in. We've had Transport Canada come in on a number of things recently and other government departments.

réunions avec les parties prenantes, ou avec le vrai public? Pour donner suite aux commentaires précédents du sénateur Housakos, le public est de plus en plus sensible à cette question, et cela le frustre énormément. Consultez-vous le public également, et comment faites-vous tout cela?

M. Kellison : Nous avons l'obligation, en vertu de la Loi sur la radiocommunication, de mener des consultations quand, par exemple, nous modifions l'utilisation du spectre ou développons un cadre pour les licences, que ce soit selon le principe du premier arrivé, premier servi ou une enchère. Nous consultons également lorsqu'il s'agit de règles techniques.

Habituellement, c'est un processus papier. Nous publions un avis de consultation sur le site web d'ISED. Il y en a tout le temps beaucoup qui se font en même temps. Essentiellement, nous publions un avis pour dire ce que nous proposons de faire, et nous donnons un délai d'un certain nombre de jours pour recevoir des commentaires, 90 ou 180 jours, ou un autre nombre. Ensuite, nous avons une période pour répondre aux commentaires. Nous publions tous les commentaires et les répliques aux commentaires sur notre site Web. Donc, les gens peuvent consulter ce que les autres proposent en réponse à ce que nous proposons et formuler leurs propres commentaires là-dessus également. Puis, après une certaine période, nous publions la décision. Ce serait après quelques mois, ou une durée similaire.

Tout cela est accessible au public : les raisons pour lesquelles nous faisons ce que nous faisons, et ce que nous proposons de faire. Nous publierons tous les commentaires dans la décision papier. Nous dirons : « Voici les commentaires que nous avons reçus. Certaines personnes pensent ceci, d'autres pensent cela. Après réflexion, voici ce que nous voulons faire. » Soit nous irons de l'avant avec l'idée originale, soit nous allons la modifier en fonction des commentaires reçus.

C'est habituellement ce qu'on veut dire, quand on parle de consultations publiques.

La sénatrice Clement : Y a-t-il une forte participation à ce processus?

M. Kellison : De plus en plus. Nous essayons actuellement de solliciter des parties prenantes non traditionnelles. C'est une chose d'avoir uniquement les grandes sociétés de télécommunications qui répondent et qui disent ce que nous devrions faire avec le spectre qu'elles veulent acheter...

Ce que nous avons essayé de faire, récemment, surtout dans le cadre de certaines de nos consultations sur l'accès aux licences et sur la délivrance de licences locales non concurrentielles, dont j'ai parlé, c'est d'approcher les parties prenantes non traditionnelles. Pour la délivrance de licences non concurrentielles, il y a beaucoup de parties prenantes de l'industrie et des services publics qui veulent participer. Il y a des représentants de la sécurité publique, et il y en a aussi de

One of the blind spots, quite frankly, that we've had historically is consulting with Indigenous communities. One of the things we've been trying to do, especially with non-competitive licensing, is to reach out to Indigenous partners, understand some of the barriers they face in even participating in our processes and make sure they're aware that we've got these things ongoing and that they're able to participate so that we can apply that lens to some of the consultation we're doing as well. Unfortunately, we're in early days on that, but we are trying to reach out to new and non-traditional stakeholders as we hold these consultations.

We also get a lot of individuals and academics who will come in.

Senator Clement: On tower construction, I have a visceral understanding, but I'm trying to get up to speed on the technical.

Who pays for that tower construction and then who owns the rights to that?

Mr. Rochon: The tower construction is the responsibility of the proponent, so the service provider would be responsible for putting up a tower. We have a framework for that as well. That's public and that was consulted on when it was put together many years ago.

In a nutshell, if a proponent wants to put up an antenna structure, a mast or tower, they need to reach out to what we call the land use authority, the municipality or whoever owns the land, and try to come to an agreement for a location for the tower. If they come to an agreement, then they would put up the tower. There is public consultation for the people who live close to where the tower is to get their feedback on the tower, so there is a process around that.

The responsibility for the tower and who owns the tower would normally be the proponent — usually the service provider, but it could be a third party that would put up a tower on behalf of the service provider as well.

Senator Clement: Thank you.

Senator Dasko: I have a question about the timelines. I think you may have answered this perhaps in a roundabout way, but I want to focus on it a bit.

Transports Canada qui ont participé à certains égards récemment, en plus d'autres ministères.

L'un de nos angles morts dans le passé, pour parler très franchement, a été la consultation auprès des communautés autochtones. Une chose que nous essayons de faire parmi d'autres, en particulier pour la délivrance de licences non concurrentielles, c'est d'approcher des partenaires autochtones, de comprendre certains de leurs obstacles qui les empêchent même de participer à nos processus et de nous assurer qu'ils savent que nous faisons ces choses et qu'ils peuvent participer, ce qui nous permettrait d'appliquer cette optique aussi dans le cadre de certaines de nos consultations. Malheureusement, nous venons à peine de commencer, mais nous essayons d'approcher de nouvelles parties prenantes et des parties prenantes non traditionnelles dans le cadre de nos consultations.

Il y a aussi beaucoup de particuliers et d'universitaires qui participent.

La sénatrice Clement : Au sujet de la construction des pylônes, j'ai une compréhension viscérale, mais j'essaie de rattraper mon retard du point de vue technique.

Qui paie pour la construction d'un pylône, et qui en détient les droits, ensuite?

M. Rochon : La construction d'un pylône est la responsabilité du promoteur, c'est-à-dire que le fournisseur de services est responsable de construire le pylône. Nous avons aussi un cadre pour cela. Il est accessible au public, et nous avons mené des consultations lorsque nous l'avons élaboré, il y a de nombreuses années.

En résumé, si un promoteur veut mettre en place un bâti d'antenne, un mât ou un pylône, il doit consulter ce qu'on appelle l'autorité responsable du sol, la municipalité ou le propriétaire du terrain, peu importe de qui il s'agit, pour essayer d'en arriver à une entente sur l'emplacement du pylône. Si un accord est conclu, alors le promoteur peut construire le pylône. Il va y avoir une consultation publique pour les gens qui vivent près de l'endroit où le pylône sera situé, pour recueillir leurs commentaires là-dessus, donc il y a un processus entourant cela.

Habituellement, c'est le promoteur qui est le responsable et le propriétaire du pylône... souvent, ce serait le fournisseur de services, mais cela pourrait aussi être un tiers engagé par le fournisseur de services pour construire le pylône.

La sénatrice Clement : Merci.

La sénatrice Dasko : J'ai une question sur les délais. Je pense que vous avez peut-être répondu de façon indirecte, mais je voulais insister un peu sur le sujet.

We heard from Senator Patterson that it's taking 8 to 10 years to develop the spectrum. He has proposed three years in his bill, and you have used the figure of five years in a lot of your discussion today.

Tell me about whether the five-year timeline is something that is now the norm. Is that what you're putting into most of the licensing requirements, the auctions that are coming out? Is that now the norm?

Is the three-year timeline that he has proposed not feasible for the companies who are getting the licences? Is that something that is just too tight to develop the service? I want to get a sense of that. Perhaps the 8 to 10 years that he mentioned, would that be the licences that were in the distant past, let's say, and that's not the norm right now?

Mr. Kellison: The milestones will depend on the length of the licence. Quite often we have 20-year licences, but some are shorter, and it would depend on where we think the first milestone should fall.

I would say that 8 to 10 years is no longer the norm. There have been historical licensing processes where we might have used those. The last three auctions we've held are planned. That would be 600 MHz in 2019, 3,500 MHz in 2021 and the 3,800 MHz auction that will start in October. For all of those, the earliest milestones are five years. We're making those more common.

We know that in some cases deployment happens before five years, even if we're saying that will be the first milestone. In urban areas, with our 3,500 MHz spectrum, I believe that Bell, Rogers and TELUS all issued press releases on the day they got their licences to say that new 5G services were available in downtown Toronto or Montreal or Vancouver. Certainly in urban areas, people have a financial incentive to use it as soon as possible.

With respect to rural areas, it is a bit more complicated. The business case is not as strong. There are fewer people, and there is more terrain to cover. Whether three years is appropriate to meet 50% — you could say that in three years you have to meet some percentage, or you have to meet 50% within some period of time. When you put them together, in some cases that may be overly ambitious, particularly if we're talking about a new entrant that is having to cover a large area with a lot of towers that cost a lot of money and require a lot of steel, which has its own supply chain issues these days.

Le sénateur Patterson nous a dit que cela prenait entre 8 et 10 ans pour déployer le spectre. Il a proposé trois ans dans son projet de loi, et vous avez surtout parlé de cinq ans dans vos commentaires aujourd'hui.

Pouvez-vous me dire si le délai de cinq ans est quelque chose qui est la norme, présentement? Est-ce ce qui est prévu pour la plupart des exigences de licence, quand il y a les enchères? Est-ce que c'est maintenant la norme?

Est-ce que le délai de trois ans qui est proposé n'est pas réaliste pour les entreprises qui obtiennent les licences? Est-ce que c'est simplement trop serré pour déployer le service? J'aimerais me faire une idée. Peut-être que les 8 à 10 ans que le sénateur a mentionnés... peut-être que cela s'appliquait aux licences il y a très longtemps, mais que ce n'est pas la norme aujourd'hui.

M. Kellison : Les jalons dépendent de la durée de la licence. Très souvent, les licences ont une durée de 20 ans, mais il y en a aussi des plus courtes, alors cela dépend du délai que nous jugeons approprié pour le premier jalon.

Je dirais que 8 à 10 ans, ce n'est plus la norme. Nous avons peut-être utilisé ces délais dans certains processus d'octroi de licence, dans le passé. Nous avons planifié les trois dernières enchères que nous avons tenues. Je parle des enchères pour la bande de 600 mégahertz en 2019, de 3 500 mégahertz en 2021 et de 3 800 mégahertz qui débutera en octobre. Pour chacune de ces enchères, le premier jalon arrive après cinq ans. C'est ce que nous utilisons de plus en plus couramment.

Nous savons que, dans certains cas, le déploiement se fait avant cinq ans, même quand nous disons que ce sera ce délai pour le premier jalon. Dans les zones urbaines, pour la bande de spectre de 3 500 mégahertz, je crois que Bell, Rogers et TELUS ont tous publié des communiqués de presse le jour où ils ont obtenu leur licence pour dire que les nouveaux services 5G étaient offerts dans le centre-ville de Toronto ou à Montréal ou à Vancouver. Bien évidemment, dans les régions urbaines, il y a un incitatif financier à l'utiliser le plus vite possible.

Dans les régions rurales, c'est un peu plus compliqué. La rentabilité n'est pas au même niveau. Il y a moins de gens, et une plus grande superficie à couvrir. Pour déterminer si trois ans, c'est un délai approprié pour atteindre 50 %... disons que, dans trois ans, vous devez atteindre un certain pourcentage, ou que vous devez atteindre 50 % dans une période donnée. Si vous regardez la situation globalement, dans certains cas, peut-être que ce sera trop ambitieux, en particulier s'il s'agit d'une nouvelle entreprise qui doit couvrir une grande zone avec beaucoup de pylônes qui coûtent beaucoup d'argent et qui exigent beaucoup d'acier, parce que même l'acier a ses propres problèmes de chaîne d'approvisionnement ces jours-ci.

We would try to look at how we balance ensuring that the spectrum is put to use, and Canadians are connected reasonably quickly — and as quickly as possible, quite frankly — with the risk that if the deployment conditions are too onerous, no one is going to put their hand up for a licence. Taking a one-size-fits-all approach — I take the point that three years is more than enough time for deployment in some areas — I think that across the board we would have concerns with that.

Senator Dasko: Thank you.

Senator Wallin: This is just a comment. I'm sure you're aware, but Statistics Canada told us that this year is the first year that there are more seniors in Canada than there are children. When you engage in the consultation process online, when we are, in fact, talking about the lack of access because of the lack of available technology, it's maybe not the best way to consult people in areas where they are truly impacted. That's not a question but just a statement. Thank you.

Senator Simons: I want to come back to Senator Quinn's point.

When you're giving a licence for 20 years, why is it even possible to sell that at a huge markup? Might it not be a simpler way to solve this problem of spectrum squatting that if you don't use the spectrum, you have to sell it back, return it to the government, maybe with some kind of value attached to it?

To go back to the port metaphor, if you're leasing land on an airport or seaport site, you don't get to sell it to someone else. The spectrum doesn't belong to them; it belongs to us. Why can they profiteer at all?

Mr. Kellison: It's a fair question, senator, thank you. There are a couple of things. We do auction the right to exclusive use for a period of time. We manage the spectrum on behalf of Canadians. But we do also want to ensure that if we give someone a licence, they've made a significant investment and they have an asset that they can use according to their business plan.

We also encourage licensees to effectively sublease their licences in some cases. We have a subordination policy where if someone says, "I'm using it in this area but not in this area, and I can find a partner who will use it on my behalf," that is another kind of licensing transaction that takes place in the private market, subject to our approval, that helps licensees in some cases meet their deployment conditions or helps interested

Ce que nous essayons de faire, c'est de trouver un équilibre entre le besoin de faire en sorte que le spectre est utilisé et que les Canadiens sont connectés dans un délai raisonnable — aussi rapidement que possible, très franchement — et le risque lié au fait que si les conditions de déploiement sont trop lourdes, personne ne va lever la main pour obtenir la licence. Si on veut imposer une solution unique — et je comprends que trois ans, c'est plus que suffisant pour le déploiement dans certaines régions —, je pense que cela susciterait des préoccupations, de façon générale.

La sénatrice Dasko : Merci.

La sénatrice Wallin : Je veux juste faire un commentaire. Je suis sûre que vous le savez, mais Statistique Canada nous a appris que, cette année, il y aura pour la première fois plus de personnes âgées au Canada que d'enfants. Quand vous menez votre processus de consultation en ligne, alors que nous sommes justement en train de discuter du manque d'accès dû au manque de technologies accessibles, peut-être que ce n'est pas la meilleure façon de consulter les gens dans les régions qui sont réellement touchées. Ce n'est pas une question; c'est seulement une déclaration. Merci.

La sénatrice Simons : Je veux revenir sur ce que le sénateur Quinn a dit.

Quand vous attribuez une licence pour 20 ans, pourquoi est-ce que cela devrait même être possible de la revendre pour faire un énorme profit? Une solution plus simple pour résoudre le problème du squattage de spectre ne serait-elle pas d'obliger ceux qui n'utilisent pas le spectre à revendre la licence, à la redonner au gouvernement, peut-être assortie d'une certaine valeur?

Pour revenir à la métaphore du port, si vous louez un terrain sur le site d'un aéroport ou d'un port maritime, vous ne pouvez pas le revendre à quelqu'un d'autre. Le spectre n'appartient pas à eux, il nous appartient à nous. Pourquoi devraient-ils pouvoir réaliser même un petit profit?

M. Kellison : C'est une question qui mérite d'être posée, sénatrice. Merci. J'ai deux ou trois choses à dire : nous mettons bien aux enchères le droit d'utilisation exclusive pour une certaine période. Nous gérons le spectre au nom des Canadiens, mais nous voulons aussi nous assurer que, si on octroie une licence à une entité, elle a fait d'importants investissements et qu'elle a un bien qu'elle peut utiliser dans le cadre d'un plan d'affaires.

Nous encourageons aussi les titulaires à justement sous-louer leurs licences, dans certains cas. Nous avons une politique pour les licences subordonnées, alors si quelqu'un dit : « J'utilise le spectre dans cette région, mais pas dans celle-ci, mais je peux trouver un partenaire pour l'utiliser en mon nom », c'est un autre type de transfert de licence qui peut se faire sur le marché privé, moyennant notre approbation, pour aider les titulaires dans

providers, particularly in rural areas, come along and say, “If you’re not using the spectrum here, I would like to get a sub-license so that I can cover my community,” or something like that.

What we’re trying to do with our access licensing consultation is effectively take it away from being a private negotiation and make it more of a licensing framework where rather than go to a big company and say, “I would like to sublease some of your spectrum if you are not using it,” we are essentially saying that you don’t even have to negotiate with them anymore. We will license overtop of them if they are not going to use it. We do have that kind of framework in place.

With respect to transactions, my colleague has said that we don’t regulate the market value — if we see it at all. We don’t know sometimes what it is. Sometimes it may be nothing. It may just be something like, “I’m not going to use it, and I need this off my books.” In those cases, we also still want to make sure the spectrum will be used. So it is fine for someone to say, “I’m not going to use it; I will give it back to ISED,” but that may result in a loss of service for the customers who are in that area now. It may also result in a loss of time in terms of how quickly we can turn around and relicense it. As I mentioned, an auction, especially when we are dealing with some of the valuations on spectrum that we looked at, is not something we take lightly. We want to make sure it is a transparent process but also one where companies are not able to collude or fix the results of an auction. We want to make sure it is all on the up and up.

With respect to the question, we don’t get into the dollar value but we do want to make sure that if the transfer is going to happen, that it is under our framework and that, at the end of the day — whether it’s the company that bought it and maybe their business plan changed or the company that is buying it because they want to get into the market — somebody is going to use it.

The Chair: I would like to thank our witnesses on behalf of the committee for being before us. Clearly, this piece of legislation has elicited a lot of interest. We have had an interesting discussion about a subject matter that has been a nuisance to Canadian consumers for a long time, and I get a sense that my colleague the deputy chair has recaptured the essence of the question. If the witnesses will indulge, you get the last question, senator.

certain cas à être en conformité avec les conditions de déploiement ou pour aider les fournisseurs intéressés, surtout en régions rurales, à intervenir et proposer : « Si vous n’utilisez pas le spectre ici, j’aimerais obtenir une licence subordonnée pour couvrir ma collectivité » ou quelque chose du genre.

Ce que nous essayons de faire, dans le cadre de nos consultations sur les licences d’accès, c’est de concrètement réduire les négociations privées pour que les choses se passent davantage dans un cadre de délivrance de licences. Plutôt que d’aller voir une grosse entreprise et de dire : « J’aimerais sous-louer une partie de votre spectre que vous n’utilisez pas », on dit essentiellement que vous n’avez même pas besoin de négocier avec cette entreprise, plus maintenant. Nous allons délivrer une licence supplémentaire à celle que l’entreprise n’utilise pas. Nous avons déjà ce genre de cadre en place.

Pour ce qui est des opérations, mon collègue a dit que nous ne réglementons pas la valeur du marché... ou plutôt, c’est souvent invisible pour nous. Parfois, nous n’en avons aucune idée. Dans certains cas, peut-être qu’elle est nulle, c’est peut-être simplement que l’entreprise se dit : « Je ne l’utilise pas, et je veux l’éliminer de mon bilan. » Dans ces cas, nous voulons aussi nous assurer que le spectre est utilisé, alors il n’y a pas de problème si quelqu’un dit : « Je ne vais pas l’utiliser, alors je redonne la licence à ISDE », mais cela pourrait vouloir dire que les consommateurs vont perdre leur service dans la région visée. Cela va peut-être aussi nous faire perdre du temps, parce que nous ne pourrions pas réagir rapidement et délivrer la licence à quelqu’un d’autre. Comme je l’ai dit, une enchère, surtout quand il est question de l’estimation de la valeur de certaines bandes de spectre que nous avons examinées, ce n’est pas quelque chose à prendre à la légère. Nous voulons nous assurer que le processus est transparent, et aussi que les entreprises ne pourront pas comploter ou arranger les résultats de l’enchère. Nous voulons faire en sorte que tout soit réglo.

Pour répondre à votre question, nous ne regardons pas la valeur monétaire, mais nous voulons bien nous assurer que, s’il y a un transfert, alors il faut que ce soit en conformité avec notre cadre et que, au bout du compte — peu importe s’il s’agit de l’entreprise qui l’a achetée, mais dont le plan d’affaires a changé, ou une entreprise qui l’a achetée parce qu’elle veut percer sur le marché — quelqu’un va l’utiliser.

Le président : Au nom du comité, j’aimerais remercier nos témoins d’avoir été avec nous. Ce projet de loi a clairement suscité beaucoup d’intérêt. Nous avons eu une discussion intéressante sur un sujet qui frustré les consommateurs canadiens depuis longtemps, et j’ai l’impression que ma collègue, la vice-présidente, a su revenir à l’essentiel de la question. Si les témoins le veulent bien, vous pouvez poser la dernière question, sénatrice.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: You say you're going to make smaller sections of land for spectrum. I'm wondering if this will really help the very remote areas where, as I understand it, it's much harder to sell spectrum because there's no money to be made. Wouldn't it be more logical to create larger areas and force the wealthiest to not only put up towers in the cities, but to go to the far north and take part in the Canadian experience?

Mr. Rochon: Yes, we have that option, and there are two factors. Currently, some licences are issued for an entire province, for example. With the tools we have now, we can set up the deployment conditions to go smaller in three or four areas. Those are the Tier 4 areas that my colleague was talking about, the 172 different sections. We also have the Tier 5 option, which goes even smaller. So we have the option of going deeper. If a big company holds the licence for an entire province, we have the tools in place to go further, potentially beyond 50% of the licence, which is what the current bill proposes.

Then we have the option to license at smaller levels, which is a bit different, but doesn't quite accomplish the same thing. As you mentioned, sometimes it can be harder. So, depending on the type of licence and the purpose of the services they want to provide, those are the two tools that we have and use to try to push deployments into the regions.

Senator Miville-Dechêne: Thank you, Mr. Rochon.

The Chair: Thank you very much. Once again, Mr. Rochon and Mr. Kellison —

[*English*]

— thank you very much for being with us.

(The committee adjourned.)

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Vous dites que vous allez faire de plus petites sections territoriales pour le spectre. Je me demande si cela va vraiment aider les régions très éloignées où, si je comprends bien, il est beaucoup plus difficile de vendre le spectre parce qu'il n'y a pas d'argent à faire. Est-ce que la logique ne serait pas plutôt d'établir de plus grands territoires pour obliger les plus riches à faire non seulement des tours dans les villes, mais à aller dans le Grand Nord pour participer à l'expérience canadienne?

M. Rochon : Oui, on a cette option, et il y a deux aspects. Actuellement, il y a certaines licences qu'on délivre à toute une province, par exemple. Grâce aux outils qu'on a actuellement, on peut organiser des conditions de déploiement pour se diriger vers le plus petit, soit dans trois ou quatre sections. Ce sont les zones de niveau 4 dont mon collègue parlait, les 172 différentes sections. On a aussi l'option du niveau 5, qui va dans l'encore plus petit. On a donc l'option d'aller plus profondément. Si c'est une grosse compagnie qui détient la licence pour toute la province, on a les outils en place pour aller plus loin, potentiellement au-delà du 50 % de la licence qui est proposée dans le projet de loi actuel.

Il y a aussi l'option de délivrer des licences à de plus petits niveaux, ce qui est un peu différent, mais qui n'accomplit pas tout à fait la même chose. Comme vous avez indiqué, cela peut être plus difficile parfois. Donc, tout dépendant du type de licence et de l'objectif des services qu'on veut offrir, ce sont les deux outils qu'on a et qu'on utilise pour essayer de pousser les déploiements dans les régions.

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci, monsieur Rochon.

Le président : Merci beaucoup. Encore une fois, monsieur Rochon et monsieur Kellison —

[*Traduction*]

... merci beaucoup d'avoir été des nôtres.

(La séance est levée.)