

**EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA  
RÉGLEMENTATION**

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION AU CANADA**

**LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS  
L'INDUSTRIE DES TELECOMMUNICATIONS**



**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*  
Regulatory Reform in the Telecommunications Industry

© OCDE 2002. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Canada. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Canada* publié en Octobre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Canada. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.



## TABLE DES MATIÈRES

RÉFORME RÉGLEMENTAIRES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS : LE CANADA .....	6
1. LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA .....	6
1.1. Le cadre national des politiques de télécommunications.....	6
1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécom- munications et de ses participants.....	8
1.3. Le marché des télécommunications et ses intervenants.....	10
2. LES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES ET LEUR RÉFORME .....	11
2.1. Institutions et procédures réglementaires .....	11
2.2. Industrie Canada .....	12
2.3. Réglementation des télécommunications et instruments politiques connexes .....	16
2.4. Instauration de la concurrence .....	20
2.5. Réglementation de la tarification.....	27
2.6. Sélection et présélection de l'opérateur.....	31
2.7. Répartition du spectre et attribution de licences aux exploitants de services mobiles (UMTS compris).....	31
2.8. Service universel.....	34
2.9. Qualité du service .....	36
2.10. Consommateurs .....	36
2.11. Simplification des règlements.....	36
2.12. Stratégies Internet et large bande.....	37
2.13. Application des principes de concurrence .....	38
2.14. Le Canada et l'accord de l'OMC.....	39
2.15. Incidence de la convergence sur la réglementation .....	40
3. PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS .....	41
3.1. Introduction .....	41
3.2. Développement du réseau.....	42
3.3. Services mobiles cellulaires.....	43
3.4. Développement de la concurrence.....	44
3.5. Évolution des prix et rééquilibrage.....	46
3.6. Qualité de service .....	49
3.7. Emploi et productivité .....	49
3.8. Évolution et performance de l'Internet.....	50
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	51
4.1. Évaluation globale des points forts et des points faibles actuels .....	51
4.2. Avantages et coûts potentiels d'une réforme réglementaire plus approfondie .....	53
4.3. Recommandations pour l'action gouvernementale.....	53

## **RÉFORME RÉGLEMENTAIRES DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS : LE CANADA**

### **Sommaire**

Ces dernières années, le secteur des télécommunications a connu d'importantes réformes réglementaires dans les pays de l'OCDE. En 2001, vingt-six pays de l'OCDE offraient un accès libre à l'ensemble du marché des télécommunications, téléphonie vocale et investissement dans l'infrastructure compris, alors qu'ils n'étaient qu'une poignée à le faire il y a seulement quelques années. La réussite du processus de libéralisation repose sur l'existence d'un régime réglementaire transparent et efficace qui permet à la concurrence de se développer pleinement tout en protégeant réellement l'intérêt public.

Le présent rapport examine les réformes réglementaires réalisées au Canada à ce jour et leur incidence sur la performance des marchés de télécommunications. Le Canada se place au premier rang des pays de l'OCDE en termes de performance dans ce secteur. Il doit en grande partie ses excellents résultats à ses procédures et à son régime réglementaire, ainsi qu'à ses structures politiques. Le développement de la concurrence dans le secteur des services de télécommunications a bien progressé mais, comme dans d'autres pays de l'OCDE, reste insuffisant en ce qui concerne les services téléphoniques locaux, l'accès local, et le marché des lignes louées de courte distance. Cela dit, les problèmes réglementaires litigieux qui ont entaché la performance d'autres pays de l'OCDE ont été partiellement résolus dans le secteur des télécommunications au Canada. Celui-ci se caractérise par des prix bas, un service de bonne qualité et la diffusion plutôt rapide des nouvelles technologies. Le cadre réglementaire est transparent et autorise la pleine participation de l'ensemble des parties intéressées. La concertation a été un élément clé de l'élaboration et de l'application des règlements.

Pour autant, il est encore possible de réformer le cadre politique et les structures et procédures réglementaires régissant le secteur des télécommunications au Canada. Il est indispensable de supprimer les restrictions aux participations étrangères ; un renforcement des pouvoirs de coercition du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), notamment en ce qui concerne l'imposition d'amendes, est nécessaire, de même que l'accélération de sa procédure de prise de décision ; il est par ailleurs important de hâter la mise en œuvre d'une politique de convergence destinée à intégrer les services de radiodiffusion et les services basés sur Internet. Le gouvernement a joué un rôle très constructif en reconnaissant l'importance du commerce électronique et des nouveaux services et technologies de communication pour l'économie. Il devrait toutefois veiller à ce que le zèle dont il fait preuve pour diligenter l'introduction de ces nouveaux services et technologies ne dénature pas les forces du marché, et il devrait s'abstenir de subventionner les infrastructures, sauf nécessité absolue.

### **1. Le secteur des télécommunications au Canada**

#### ***1.1. Le cadre national des politiques de télécommunications***

Le secteur des services de télécommunications joue un rôle important dans l'économie canadienne puisqu'il représente 2,7 % du PIB et 4,6 % des dépenses d'investissement<sup>1</sup>. Le marché canadien des télécommunications est le septième de l'OCDE en termes de recettes. Le Canada, qui

comptait 41 lignes d'accès par centaine d'habitants en 1980, atteignait 65,5 voies d'accès<sup>2</sup> pour 100 habitants en 1999, et se classait selon ce critère au septième rang de l'OCDE. Compte tenu de la pénétration élevée de la téléphonie, 98,4 % des foyers disposent d'un accès au téléphone. L'existence d'un réseau téléphonique public commuté (RTPC) universel allié à un réseau de télévision câblée bien développé, accessible à 90 % des foyers canadiens, signifie que le Canada est bien placé pour déployer un accès haut débit à l'Internet et susciter, à plus longue échéance, une véritable concurrence sur le marché des télécommunications.

La structure industrielle du Canada, composée pour une bonne part de succursales de sociétés américaines, et la facilité à contourner les réseaux canadiens dans l'acheminement du trafic expliquent en grande partie les objectifs stratégiques initiaux qui forment la base de la loi sur les télécommunications de 1993. Celle-ci a mis l'accent sur la propriété canadienne des réseaux publics et sur l'utilisation de réseaux canadiens pour l'acheminement du trafic (voir plus loin). La géographie du Canada et la répartition de sa population (la masse continentale représente 29 % de celle de l'ensemble des pays de l'OCDE, et la répartition de la population de 30 millions d'habitants est de 2 habitants par km<sup>2</sup>, contre 32 habitants par km<sup>2</sup> en moyenne dans les pays de l'OCDE) ont fortement contribué à définir la politique de télécommunications canadienne, qui place l'accent sur le service universel et sur l'accessibilité pécuniaire des services<sup>3</sup>. Dans ce contexte, l'instance de réglementation a particulièrement veillé à ce que les régions non rentables sur le plan des services de télécommunications, les zones rurales et reculées notamment, puissent également bénéficier des améliorations que la concurrence apporte en termes de qualité des services, de choix et d'accès aux nouvelles technologies.

Contrairement à d'autres pays de l'OCDE, le Canada estime que les télécommunications revêtent un « caractère essentiel pour l'identité et la souveraineté canadiennes... »<sup>4</sup>. C'est pourquoi deux des objectifs stipulés par la Loi sur les télécommunications visent à « promouvoir l'accès à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens » et à « promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger ».

Le gouvernement canadien a toujours attaché une importance de premier plan aux questions ayant trait à la société de l'information, au commerce électronique et à la large bande. Dès le milieu des années 90, Industrie Canada, le ministère compétent, les a placées au premier rang de ses priorités. Il a ainsi créé un Conseil consultatif sur l'autoroute de l'information en 1994, et publié un plan d'action pour l'infrastructure en 1996<sup>5</sup>. En 1997, le gouvernement a annoncé son objectif de faire du Canada le pays le plus « branché » au monde, afin que les Canadiens aient accès à « l'infrastructure et l'économie de l'information d'ici l'an 2000 »<sup>6</sup>. La dernière initiative gouvernementale dans ce domaine a été la constitution du Groupe de travail national sur les services à large bande, qui a pour mandat de conseiller le gouvernement sur le moyen d'offrir des services Internet haut débit à large bande à l'ensemble des collectivités canadiennes d'ici 2004.

Le but stratégique consistant à stimuler l'expansion et le déploiement du commerce électronique et la volonté de « connecter » le pays sont importants, mais le gouvernement doit veiller à ce que les efforts en vue de réaliser ces objectifs ne conduisent pas à des distorsions du processus concurrentiel en développement dans le secteur des services de télécommunications ou ne crée d'obstacles à l'organisme de réglementation dans l'accomplissement de sa mission. Il convient par ailleurs de définir plus clairement les coûts et les avantages d'une telle politique, et notamment de déterminer qui en bénéficie et qui paie.

## ***1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et de ses participants***

### *1.2.1. Le développement des télécommunications au Canada*

Au Canada, la réforme réglementaire visant à permettre le développement de la concurrence dans le secteur des services de télécommunications a été progressive et méthodique, mais quelque peu prudente. Elle a finalement atteint son objectif ultime, qui consistait à supprimer la quasi-totalité des monopoles qui ont de tous temps caractérisé ce secteur (cf. tableau 1), mais c'est seulement en 2000 qu'ont été prises les dernières mesures aboutissant à la libéralisation de l'ensemble des marchés de télécommunications. Il est toutefois anormal que certains monopoles *de jure* persistent, même s'il s'agit de petites sociétés, dans plusieurs zones rurales et petites villes<sup>7</sup>.

A première vue, il apparaît que le cadre réglementaire a évolué plutôt lentement au Canada. A titre d'exemple, le cadre régissant la concurrence sur le marché des services locaux a été présenté quatre ans après la loi sur les télécommunications de 1993, mais il n'était lui-même que très général et ne donnait pas les détails nécessaires à la mise en œuvre d'une concurrence dans ce domaine. Chacune des questions clés a cependant été abordée de façon méthodique. Ainsi, on a supprimé dans une large mesure les subventions de la boucle locale avant d'ouvrir celle-ci à la concurrence. Par ailleurs, les aspects techniques et opérationnels ont été confiés au Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC, qui est composé de représentants de l'industrie, de groupes de consommateurs, de groupes d'intérêts sociaux et du CRTC. Cette procédure, plus lente et consensuelle, s'est vraisemblablement avérée plus fructueuse que celle de nombreux pays où l'entrée en vigueur rapide des réglementations, alors que plusieurs des mesures de sauvegarde réglementaires nécessaires n'étaient pas prêtes, a soulevé des difficultés considérables pour les nouveaux entrants. L'application de ces mesures dans le secteur des télécommunications a été beaucoup mieux organisée et moins problématique au Canada que dans plusieurs pays de l'OCDE. Cela dit, maintenant que les éléments fondamentaux sont en place, il doit être possible d'accélérer le changement dans les domaines où il est nécessaire.

Les objectifs de la loi sur les télécommunications comportent l'accessibilité pécuniaire et l'universalité (sections a, b, h) d'une part, et le libre jeu du marché d'autre part<sup>8</sup>, ce qui crée une certaine tension et exige de l'instance de réglementation qu'elle concilie des objectifs éventuellement contradictoires. Le Canada a attaché une importance particulière à la notion « d'accessibilité pécuniaire », mais, en tant que concept, celle-ci est vague et n'est guère utile à la mise en place d'un marché des télécommunications performant. Elle n'a cependant pas empêché l'organisme réglementaire de prendre des mesures en vue de rééquilibrer les prix dans les zones urbaines et rurales, quoiqu'elle ait peut-être limité l'ampleur de cette opération.

Une disposition essentielle de la loi est l'obligation de non-discrimination. L'article 27 (2) interdit à tous les opérateurs de télécommunications d'établir une discrimination injuste dans la fourniture de services ou d'accorder une préférence induue ou déraisonnable, y compris envers eux-mêmes. Le CRTC peut décider si cette disposition s'applique ou pas dans certains cas. La pratique de tarifs discriminatoires étant un outil important pour les participants à un marché concurrentiel, il est essentiel que le CRTC l'utilise judicieusement pour assurer un bon fonctionnement de la concurrence. Les impératifs non discriminatoires sont, souvent, symétriques et s'appliquent à tous les intervenants sur le marché.

Contrairement aux États-Unis, le Canada a évité de recourir à des solutions structurelles pour susciter la concurrence et a privilégié les outils réglementaires. Les impératifs réglementaires fondamentaux ont dans de nombreux cas été appliqués plus rapidement que dans la plupart des pays



européens de l'OCDE : l'égalité d'accès en 1994, le partage des lignes en 1997, la co-implantation et le dégroupage en 1998, et l'accès libre au DSL en 1998.

**Tableau 1. Événements notables dans le secteur des télécommunications au Canada**

Année	Changement de politique
1978	Début d'une enquête sur les coûts en vue de mettre en place des mécanismes de déclaration permettant au CRTC d'identifier les subventions croisées. Cette enquête s'est achevée avec la Phase III en 1985.
1979	Fin du monopole des compagnies téléphoniques sur les lignes privées (louées) connectées au RTPC (CRTC 79-11).
1980	Libéralisation des marchés des terminaux téléphoniques et des équipements chez le client.
1984	Établissement de duopoles régionaux sur le marché de la téléphonie mobile cellulaire.
1985	Le CRTC répond par la négative à la demande d'interconnexion avec les opérateurs historiques présentée par le CNCP pour la fourniture de services interurbains concurrentiels. Il estime que les avantages n'en seraient pas suffisants.
1989	La Cour Suprême confirme que les compagnies de téléphone provinciales relèvent de la compétence juridique fédérale.
1992	Ouverture du marché des services téléphoniques publics interurbains à la concurrence (Décision Télécom CRTC 92-12). Introduction de la présélection pour les services interurbains et officialisation d'un régime de subventions (contributions) des services interurbains à l'appui des tarifs des services résidentiels locaux (Décision 92-12).
1993	Adoption de la loi sur les télécommunications.
1994	Établissement d'un nouveau régime réglementaire : Examen du cadre de réglementation (Décision CRTC 94-19).
1995	Attribution de licences aux systèmes de communications personnelles sans fil rivaux.
1997	Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) annonce un cadre réglementaire pour la concurrence locale sur le marché des services téléphoniques locaux (Décision CRTC 97-8).
1998	Le CRTC libéralise le marché des services téléphoniques payants publics (Décision CRTC 98-8). Mise en œuvre d'un plafonnement des prix (Décision CRTC 98-2). Le gouvernement canadien ouvre le marché des télécommunications internationales à la concurrence entre infrastructures. Mise en place d'un régime réglementaire pour les services internationaux (CRTC 98-17).
1999	Le CRTC demande aux câblopérateurs de fournir des services Internet à prix réduits aux autres FAI (Décision CRTC 99-11). Les revendeurs peuvent se raccorder aux commutateurs centraux par le biais d'installations co-implantées concurrentes (CRTC 99-1107).
2000	Fin du monopole de Telesat Canada sur l'acheminement des télécommunications par satellite. Ouverture des services interurbains à la concurrence dans les régions desservies par Norouestel (essentiellement les territoires du Nord-Ouest, le Yukon, le Nunavut et la Colombie britannique du Nord) (Décision CRTC 2000-746).
2001	Entrée en vigueur des modifications au régime de contribution (financement du service universel) (CRTC 2000-745).

Source : CRTC.

### 1.3. Le marché des télécommunications et ses intervenants

A la différence de la plupart des autres marchés de l'OCDE, le Canada compte plus d'un opérateur historique (tableau 2). A l'époque des marchés monopolistiques, la structure du marché canadien était semblable à celle du marché américain. Chaque Province avait son propre monopole de prestation de services, généralement une société privée. La libéralisation du marché a déclenché un processus de regroupement. Les opérateurs en place au Canada sont : Aliant Communications (communications locales et interurbaines dans les provinces atlantiques), Bell Canada (communications locales et interurbaines au Québec et dans l'Ontario) et Telus (communications locales et interurbaines dans l'Alberta, en Colombie britannique et au Québec). Norouestel dessert les territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Territoire du Yukon, SaskTel dessert le Saskatchewan et MTS le Manitoba. Il existe par ailleurs 43 compagnies de téléphone indépendantes qui fournissent essentiellement des services locaux aux collectivités rurales dans différentes régions du Canada. Il existe encore des exploitants de télécommunications publiques (à l'échelon provincial et municipal) (tableau 3). Le maintien de la participation de l'État dans ces entreprises ne se justifie guère aujourd'hui. L'opérateur en place le plus important est Bell Canada, dont le chiffre d'affaires en 2000 s'est élevé à CAD 13,2 milliards<sup>9</sup>, soit 38 % des recettes dérivées des services de télécommunications au Canada.

A des fins réglementaires, le Canada établit une distinction entre les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de services locaux concurrents (ESLC).

**Tableau 2. Structure du marché canadien des télécommunications**

Services	Nombre de prestataires	
RTPC fixe – Opérateurs en place :	Grandes entreprises	9
	Autres	47
	ESLC	19
Cellulaires analogiques	7	
Cellulaires numériques	8	
Sans fil fixe : systèmes de communication multipoint locaux	25	
FSI – Prestataires de services DSL agréés	10	
Revendeurs agréés de services Internet haut débit	68	

Source : Industrie Canada.

**Tableau 3. Les principaux exploitants du RTPC et la composition actuelle de leur actionnariat**

Opérateur	Composition de l'actionnariat (octobre 2001)
Bell Canada	Privé : 80 % à BCE Inc. ; 20% à SBC/Ameritech
Telus Communications Inc.	Filiale à 100% de Telus Corporation : Actionnariat de Telus : GTE: 26,7 % ; 73,3 % répartis sur un grand nombre d'actionnaires
Aliant	Détenue à 100 % par Aliant Inc. : Actionnariat d'Aliant Inc. : BCE : 14,05 % ; Bell Canada : 39,25 % ; 46,7 % largement répartis
Manitoba Télécommunications System Inc.	Bell Canada : 21,69 % ; 78,31 % largement répartis
Sask Tel	Entreprise publique appartenant à 100 % à la Province du Saskatchewan

Source : CRTC.

### *1.3.1. Services mobiles*

En 1985, une licence de téléphonie cellulaire analogique nationale était accordée à Rogers Cantel Inc. (aujourd'hui Rogers Wireless) dans la bande des 800 MHz. Dans le même temps, un groupe constitué des compagnies téléphoniques locales à l'échelon provincial et municipal (33 dans tout le Canada) obtenait une licence pour la fourniture de services cellulaires. Dans la foulée, les onze principaux opérateurs de téléphonie formaient l'alliance Mobilité Canada et opéraient sous forme de réseau national. En décembre 1995, Industrie Canada octroyait d'autres licences aux 14 entreprises pour la fourniture de SCP<sup>10</sup> – 2 licences SCP nationales de 30 MHz aux nouveaux venus (Clearnet PCS Inc. et Microcell Connexions Inc.) et dix de 10 MHz aux opérateurs en place, Mobilité Canada (composée de 11 opérateurs de téléphonie régionaux) et Rogers Wireless. En 1999, Le consortium Mobilité Canada était dissous, trois de ses membres fusionnant pour former TELUS (TELUS, BC Tel Mobilité et Québec Téléphone), les autres se regroupant pour constituer la Bell Wireless Alliance. D'autres regroupements ont eu lieu en octobre 2000, avec l'acquisition de Clearnet par TELUS Mobilité pour créer une entreprise de communications sans fil nationale. En 2001, Bell Mobilité (et la Bell Wireless Alliance), TELUS Mobilité, Rogers Wireless, Thunder Bay Telephone et W2N (un nouvel intervenant) se sont portés acquéreurs d'autres bandes de fréquences lors d'une vente aux enchères du spectre SCP.

Il existe aujourd'hui quatre opérateurs nationaux de SCP et de communications cellulaires, parallèlement à plusieurs sociétés locales, dont la plupart sont associées aux compagnies téléphoniques locales.

La couverture cellulaire numérique est assez faible, puisque 88 % de la population canadienne seulement en bénéficient, mais 95 % environ disposent d'une couverture analogique. Ces chiffres indiquent dans une large mesure que, compte tenu de la densité et de la répartition de la population au Canada, les investissements dans les communications cellulaires mobiles établiront une couverture bien inférieure à celle d'autres pays. Pour assurer une vaste couverture du territoire et de la population en dehors des grandes zones métropolitaines, les autorités d'attribution de licences et politiques concernées devraient envisager des mesures pertinentes, par exemple un compromis entre une réduction des obligations de contribution au service universel et un élargissement de la couverture de réseau.

## **2. Les structures réglementaires et leur réforme**

### ***2.1. Institutions et procédures réglementaires***

La *loi sur les télécommunications de 1993* établit le cadre de réglementation fondamental du secteur des services de télécommunications au Canada. Elle énonce les principaux objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunications (voir plus loin) et les pouvoirs du gouvernement, du Ministre et de l'instance de réglementation, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les objectifs stratégiques essentiels sont le développement du secteur des télécommunications, le service universel et la mise en place d'un marché concurrentiel des télécommunications. En revanche, à la différence de la plupart des autres pays de l'OCDE, la Canada a deux objectifs difficilement compatibles avec un marché concurrentiel mondial des télécommunications et avec un traitement réglementaire non discriminatoire. Les articles 7(d) et (e) de la loi stipulent ce qui suit :

- d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens ;

- e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger.

Compte tenu de l'évolution de la concurrence dans les télécommunications nationales et internationales, il paraît opportun de réviser ces objectifs. Cela permettrait au CRTC de se concentrer sur les principaux objectifs de l'instance de réglementation qui est de mettre en place un marché des télécommunications ouvert et concurrentiel, fondé sur un régime réglementaire visant à améliorer la performance économique par l'application de réglementations non discriminatoires.

La loi stipule les pouvoirs du gouvernement, du Ministre et du CRTC. Elle définit également les conditions d'exploitation d'un opérateur du secteur public, des dispositions générales relatives aux tarifs des télécommunications, le pouvoir du CRTC pour ce qui est d'obtenir des informations, des dispositions sur l'interconnexion, les droits de passage et la numérotation. Elle énonce aussi dans les grandes lignes les pouvoirs du CRTC et toute limite à ces pouvoirs. Elle accorde au gouvernement le droit d'édicter des lignes d'orientation générale au CRTC sur les grandes questions stratégiques, d'amender, d'annuler ou de renvoyer des décisions au CRTC, tout en accordant à ce dernier d'importants pouvoirs en matière de réglementation, d'application des règlements et d'enquête.

## **2.2. Industrie Canada**

Industrie Canada est le ministère responsable de la politique de télécommunications, ainsi que de la politique et de la gestion du spectre des fréquences. Il est par ailleurs chargé d'attribuer les licences des câbles sous-marins internationaux et les licences délivrées au titre de la loi sur les radiocommunications pour les services de communications satellitaires et sans fil. Le Ministre de l'industrie est habilité à fixer des normes techniques et à exiger de l'organisme de réglementation qu'il veille à leur application.

Les pouvoirs d'Industrie Canada relèvent à la fois de la stratégie et de la réglementation. Il serait plus efficace, dans le cadre d'une simplification ultérieure des réglementations, de confier l'attribution des licences du spectre et des câbles sous-marins internationaux au CRTC, qui est chargé de l'entrée sur le marché des services de télécommunications fixes et de réglementer l'entrée sur tous les marchés des télécommunications. Ce transfert de pouvoir permettrait par ailleurs d'établir une distinction plus nette entre les fonctions politiques et les fonctions réglementaires. Industrie Canada devrait toutefois conserver ses responsabilités en matière de gestion du spectre qui est une fonction politique. Deux cent quatre-vingt-deux de ses employés traitent les questions relatives à la politique des télécommunications et au spectre radioélectrique. Ce transfert de pouvoirs assurerait également que les obligations en matière de politique industrielle ne sont pas comprises dans les licences (par exemple, contributions à la R-D, obligations de mise en service).

### **2.2.1. Le CRTC**

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a été créé en 1968. Il est responsable de la réglementation des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada. C'est un organisme public indépendant qui détient des pouvoirs quasi-judiciaires. Ses pouvoirs sont énoncés dans la loi sur le CRTC, dans la loi sur la radiodiffusion de 1991, et dans la loi sur les télécommunications de 1993.<sup>11</sup>

Le CRTC rend compte au Parlement par l'entremise du Ministre du Patrimoine canadien (ministère dont relève la politique de radiodiffusion). Ce ministère n'étant pas chargé de la réglementation économique, mais de la politique culturelle, il n'est pas évident qu'il constitue le meilleur moyen pour le CRTC de rendre compte au Parlement. Le gouvernement peut nommer jusqu'à 13 commissaires à plein temps et 6 commissaires à temps partiel pour des mandats renouvelables d'une durée maximale de cinq ans. Il désigne également le président et les vice-présidents du Conseil. Seuls les commissaires à plein temps participent au processus de décision en matière de télécommunications<sup>12</sup>. Six d'entre eux ont des responsabilités régionales et le CRTC dispose par ailleurs de 7 bureaux régionaux. Ses effectifs comptent 371 employés (mai 2001), dont 186 sont attribués aux questions relatives aux télécommunications. Par rapport à d'autres instances de réglementation des télécommunications de l'OCDE, le nombre de commissaires est exceptionnellement élevé pour un organisme réglementaire, même si l'on tient compte du fait que le Conseil traite des questions de radiodiffusion. Bien entendu, le nombre de commissaires s'explique en partie par la nécessité de prendre en compte les observations des Provinces. Une rationalisation est toutefois possible.

Avant 1989, il existait dans la plupart des Provinces des Commissions des services publics dont les responsabilités s'étendaient aux télécommunications. En 1989, une décision de la Cour suprême confirmait que les questions de télécommunications relevaient de la compétence du gouvernement fédéral. Pourtant, ce n'est qu'en 2000, quand SaskTel (une société d'État provinciale) est entrée sous la juridiction du CRTC, que le marché des télécommunications canadien est devenu un marché unique et intégré en termes de réglementation.

Le CRTC se prononce sous forme de *décision, d'ordonnance ou de lettre*. Il peut édicter des ordonnances qui exemptent les opérateurs de télécommunications publiques d'appliquer la loi sur les télécommunications. Il peut aussi renoncer à exercer certains pouvoirs s'il conclut qu'un service ou une catégorie de services est assujetti(e) à une concurrence assez importante pour protéger l'intérêt des usagers. Il est habilité à approuver les tarifs des services proposés par les opérateurs de télécommunications publiques<sup>13</sup>, de même que les accords conclus entre opérateurs. Le CRTC est doté de pouvoirs importants en matière de règlement des différends dans le secteur des télécommunications, notamment, mais pas uniquement, en ce qui concerne les différends entre opérateurs, ou entre les opérateurs et les municipalités ou d'autres pouvoirs publics, à propos des droits de passage ; il peut faire des recommandations en matière d'expropriation pour garantir des droits de passage sur les terrains privés.

L'article 52 de la loi stipule que « le Conseil connaît, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés au titre de la présente loi ou d'une loi spéciale, aussi bien des questions de droit que des questions de fait ; ses décisions sur ces dernières sont obligatoires et définitives. » Le Conseil a en outre les attributions d'une cour supérieure dans les domaines suivants (article 55) :

- la comparution et l'interrogatoire de témoins ;
- la production et l'examen des pièces ;
- l'exécution de ses décisions ;
- la descente sur les lieux et l'inspection des biens, et
- tout autre acte nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Il existe trois voies de recours en appel des décisions du CRTC. On peut interjeter appel devant le CRTC lui-même et, aux termes de la loi, celui-ci peut réviser ou annuler ses décisions. Une décision peut aussi être portée en appel devant la Cour d'appel fédérale, mais seulement sur des questions de droit ou de compétence, pas sur le fond. La Cour ne peut modifier les conclusions ou les décisions de principe, sauf si elle les juge contraire à la loi et/ou estime qu'elles ne sont pas du ressort du CRTC. L'autorisation de la cour est requise pour faire appel. Il est aussi possible d'interjeter appel devant le gouvernement en ce qui concerne le fond des décisions. Les recours de cette nature sont rares et doivent être faits de manière très transparente, en informant le CRTC et toutes les parties concernées par la décision. Le public doit en être informé, de même que l'ensemble des provinces. Le gouvernement, s'il modifie ou annule les décisions du CRTC, doit publier les raisons à ses résolutions. La modification d'une décision réglementaire pourrait être interprétée comme une ingérence dans l'indépendance du régulateur ; or, la modification des politiques fait partie du mandat légitime du gouvernement. Ce pouvoir, du fait qu'il a été utilisé modérément et à bon escient, n'a soulevé aucune controverse, même s'il est possible que cela se produise.

Le CRTC n'est pas habilité à infliger des amendes. Il devrait l'être, et il faudrait que le montant des amendes soit assez élevé pour dissuader toute infraction. Les bonnes pratiques en matière de réglementation dans les pays de l'OCDE montrent que l'instance réglementaire doit être en mesure de faire respecter les décisions et la capacité d'infliger des amendes lui permet de le faire<sup>14</sup>. La section 73 de la loi stipule que quiconque contrevient à la loi commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale d'un million de dollars. A l'issue d'un jugement, c'est la cour, et non le CRTC, qui impose l'amende. La loi autorise également la responsabilité civile de sorte que quiconque a subi une perte ou des dommages par suite d'un manquement à la loi ou à une décision du Conseil peut en poursuivre le recouvrement en justice.

Le budget du CRTC est couvert, à la discrétion de celui-ci, par les redevances qu'il fixe avec l'approbation du Conseil du Trésor.

Les organismes de réglementation des télécommunications des pays de l'OCDE combinent souvent les réglementations sectorielles, la co-réglementation et l'autodiscipline. C'est également la voie qu'a suivie le CRTC. On notera tout particulièrement la création du Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC (CDIC), qui a pour mission de conduire des travaux portant sur les aspects techniques, administratifs et opérationnels des questions que lui confie le Conseil. Le CDIC a été jugé globalement performant en ce qui concerne les aspects techniques et administratifs de la mise en œuvre des décisions du CRTC. Il a été moins efficace dans le domaine des décisions tarifaires, qui ont été confiées au CRTC. Quelques nouveaux intervenants sur le marché ont fait part de leur difficulté à traiter avec le CDIC car ils n'ont pas les moyens de participer à toutes les réunions de l'organisme même si, dans certains cas, ils ont convenu de se répartir la charge des réunions. Quoiqu'il en soit, le concept de co-réglementation, s'il est utile, devrait être complété dans toute la mesure du possible par l'autodiscipline, qui permettrait de diminuer les charges réglementaires.

Le CRTC a entrepris de publier un plan d'action triennal qui résume ses principaux domaines d'activité et les questions qu'il prévoit d'examiner. Il n'a cependant pas suivi systématiquement l'évolution du marché pour déterminer précisément l'incidence de ses politiques. Cette situation est en train de changer, le gouvernement l'ayant enjoint de rendre compte du degré de concurrence sur les marchés de télécommunications ainsi que du déploiement et de l'offre de services et d'infrastructures de télécommunications évolués dans les régions urbaines et rurales du Canada. Le premier rapport a été publié en septembre 2001 (voir plus loin).

Le CRTC dispose de pouvoirs importants pour obtenir des exploitants de télécommunications et des autres intervenants sur le marché les informations nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Il peut également obliger les opérateurs de télécommunications publiques à lui remettre des rapports périodiques, le cas échéant et selon les modalités qu'il fixe. Quand les renseignements sont fournis au CRTC à titre confidentiel, celui-ci peut décider qu'ils sont utiles pour trancher l'affaire qu'il instruit et que leur communication est dans l'intérêt du public.

Le délai nécessaire au CRTC pour rendre ses décisions peut être relativement important, sauf en ce qui concerne le dépôt des tarifs, où une date limite est fixée par voie législative. A titre d'exemple, la procédure de réglementation du plafonnement des prix s'est déroulée sur quatre ans :

- 16 septembre 1994 : l'Examen du cadre de réglementation (Décision Télécom CRTC 94-19) annonce que le CRTC va introduire un plafonnement des prix en 1998 ;
- 12 mars 1996 : publication d'un avis public ;
- 21 octobre - 13 novembre 1996 : audience publique ;
  - 1<sup>er</sup> mai 1997 : publication de la décision ;
- 1<sup>er</sup> janvier 1998 : mise en œuvre.

Les décisions du CRTC sont généralement exhaustives : elles couvrent l'ensemble du débat et prennent en considération les arguments des intervenants sur le marché. Le CRTC peut cependant, s'il le souhaite, publier une décision non justifiée.

Au Canada, des décisions de la Cour suprême en 1988 et 1994 ont confirmé que le CRTC est le seul organisme habilité à réglementer les services de télécommunications<sup>15</sup>. La procédure de regroupement des compétences entre les commissions des services publics provinciales et le gouvernement fédéral a été plus simple au Canada qu'elle ne l'aurait été aux États-Unis. Au Canada, les compétences n'étaient pas séparées, les régulateurs provinciaux réglementant les services à l'intérieur des Provinces et entre elles<sup>16</sup>. Il existe toutefois deux domaines importants où les pouvoirs du CRTC n'ont toujours pas été confirmés : les droits de passage municipaux (voir la section qui suit) et le câblage des immeubles d'habitation.

### *2.2.2. Le rôle du Bureau de la concurrence*

En comparaison aux autorités de la concurrence d'autres pays de l'OCDE, le Bureau de la concurrence a joué un rôle relativement limité dans le secteur des télécommunications<sup>17</sup>. Il présente des observations dans le cadre des délibérations du CRTC, en vertu du rôle de défenseur que lui attribue la Loi sur la concurrence. Le CRTC et le Bureau ont tenté de définir précisément leurs responsabilités respectives dans ce domaine pour éviter toute confusion et donner davantage de certitude aux entreprises. Ils se sont entendus sur un document intitulé « Bureau de la concurrence et CRTC (Interface) »<sup>18</sup>. Leur accord établit que dans les cas où le CRTC s'est abstenu de réglementer sans condition, le Bureau considère que la Loi sur la concurrence s'applique (le Conseil s'est toutefois réservé le droit d'annuler ses décisions d'exemption ou d'abstention) ; dans ceux où le CRTC s'est abstenu de réglementer, sous condition, la loi sur la concurrence s'applique également pour autant que la décision d'abstention conditionnelle soit maintenue. S'agissant de l'examen des fusions, les deux organismes jouent un rôle, le CRTC étant principalement concerné par les conditions régissant les

participations étrangères. Sur le plan des pratiques commerciales, il est convenu que le CRTC traitera des questions telles que le détournement de clientèle, le Bureau se consacrant pour sa part aux restrictions au commerce, aux ventes liées, à la fixation des prix, au maintien des prix et aux ventes exclusives. Les questions d'interconnexion et d'accès sont exclusivement du ressort du CRTC.

Malgré l'entente entre le Bureau de la concurrence et le CRTC, de nombreux intervenants du secteur s'inquiètent encore d'être assujettis à deux régimes réglementaires. Le fait que le Conseil soit enclin à ne pas s'abstenir de réglementer les marchés sans condition crée un climat d'incertitude. Le CRTC a clairement établi que si des problèmes surgissaient sur un marché qu'il s'est abstenu de réglementer, il userait de la prérogative l'autorisant à le réglementer de nouveau. En d'autres termes, il annulerait sa « décision d'abstention » et empêcherait toute application de la loi sur la concurrence au marché en question. La notion d'abstention est une épée de Damoclès pour le marché.

Le gouvernement devrait confier un rôle plus important au Bureau de la concurrence dans la libéralisation du secteur des services de télécommunications. Dans un premier temps, il pourrait évaluer la performance du régime réglementaire en regard de ses objectifs visant à instaurer la concurrence. Toutefois, l'utilisation de l'abstention sans conditions par le CRTC nécessiterait que le Bureau de la concurrence prenne un rôle plus actif dans la surveillance de la concurrence sur le marché des télécommunications et qu'il bénéficierait de pouvoirs lui permettant d'agir et d'assurer le respect de la concurrence dans le secteur.

### ***2.3. Réglementation des télécommunications et instruments politiques connexes***

Le régime réglementaire d'ouverture à la concurrence en vigueur au Canada remonte à 1994 (Décision Télécom CRTC 94-19, Examen du cadre de réglementation). Cette décision a établi le cadre qui a ultérieurement permis au CRTC d'introduire la concurrence à l'échelon local, d'entreprendre le rééquilibrage des tarifs, de mettre en place des sauvegardes réglementaires, d'abandonner la réglementation relative au taux de rendement en faveur d'un plafonnement des prix et de commencer à rationaliser les réglementations. Elle a conduit à plusieurs décisions fondamentales dans les cinq années qui ont suivi (cf. tableau 1). La procédure d'ouverture à la concurrence et de mise en place des garde-fous réglementaires nécessaires a été transparente, minutieuse et exhaustive en ce qu'elle a largement permis aux parties intéressées de s'exprimer. A la différence de plusieurs autres pays de l'OCDE, il a cependant fallu plusieurs années, compte tenu du caractère graduel de ce processus, pour ouvrir tous les segments du marché à une pleine concurrence. Par exemple, à la suite de la Décision 94-19, la Décision 97-8 sur la *Concurrence locale* a fixé les grandes lignes d'un cadre pour la concurrence locale mais la mise au point détaillée a pris plusieurs années, au bénéfice des opérateurs historiques.

#### ***2.3.1. Réglementation de l'accès au marché et de l'attribution de licences***

Au Canada, tous les secteurs des services de télécommunications sont ouverts à la concurrence depuis la fin de 1998, époque à laquelle les services internationaux ont été libéralisés. Il suffit aux prestataires de services de télécommunications locales et interurbaines dotés de leurs propres installations de s'inscrire, seuls les exploitants de télécommunications sans fil et les prestataires de services internationaux étant tenus de détenir une licence. Tous les exploitants de télécommunications qui possèdent ou exploitent des installations de transmission doivent néanmoins satisfaire aux conditions gouvernant la participation dans les entreprises canadiennes. Les revendeurs de services de télécommunications, qui ne détiennent ni n'exploitent des installations de transmission, ne sont pas assujettis à des restrictions en matière de participation. Aucune procédure d'entrée, aucune formalité



d'inscription et aucune obligation n'est imposée aux fournisseurs de services Internet (FSI) à l'égard du règlement des télécommunications. Les entreprises désireuses de fournir des services de lignes d'abonnés numériques sont toutefois tenues d'en informer le CRTC et de communiquer le nom de l'opérateur leur fournissant la boucle locale dégroupée et la co-implantation. En tant que prestataires de services DSL, elles ne peuvent utiliser ces boucles pour fournir des services téléphoniques, à moins qu'elles ne prennent l'engagement de devenir des ESLC.

Le processus de libéralisation du marché a débuté en 1979, avec l'ouverture limitée du marché des lignes louées privées, suivie en 1985 de l'attribution de licences à Cantel et aux membres de Cellnet, qui ont été accordés des licences leur permettant d'opérer des réseaux de téléphonie cellulaire et en 1987 de la décision d'autoriser la revente de services téléphoniques de circonscription de base (sauf les services téléphoniques interurbains publics). L'entrée d'entreprises dotées d'installations a pour sa part commencé en 1992, avec l'ouverture du marché interurbain national à la concurrence. Les nouveaux venus sur ce marché doivent s'inscrire auprès du CRTC.

La décision de 1987 portant sur la revente a ouvert le marché local à une concurrence limitée. En 1997, le CRTC a décidé d'ouvrir entièrement ce marché à la concurrence de fournisseurs dotés de leurs propres installations (Décision Télécom CRTC 97-8). Cette Décision faisait suite à d'autres, adoptées en 1994 et 1995, qui avaient établi que l'ouverture du marché des services de télécommunications locales relevait de l'intérêt général. Plusieurs facteurs expliquent les 18 mois (entre 1995 et 1997) nécessaires à l'élaboration d'un régime réglementaire et des obligations pour les nouveaux entrants, notamment la nécessité de rééquilibrer les redevances des abonnés locaux et de suivre des procédures de consultation publiques qui permettraient d'établir des principes et d'autres formalités d'entrée sur le marché. En particulier, il a fallu mettre en place un cadre régissant la co-implantation, la portabilité des numéros, le dégroupage et l'interconnexion.

Une mesure importante dans le cadre de l'ouverture du marché a été la Politique sur la convergence de 1996 qui visait à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux ainsi que la concurrence entre les compagnies de câblodistribution et de téléphone. Cette politique empêchait les compagnies de téléphone de prendre pied sur le marché des services câblés tant que les règles destinées à garantir la concurrence dans les services de téléphonie locale ne seraient pas toutes en place. Il s'agissait de veiller à ce que les câbloopérateurs puissent entrer sur le marché des services téléphoniques pour y proposer leurs services. La loi a par la suite été amendée pour permettre à Bell Canada de s'implanter sur le marché de la distribution de radiodiffusion et lui donner le droit de détenir une licence de radiodiffusion (c'était la politique réglementaire et non la législation qui a empêché d'autres compagnies de téléphone d'obtenir une licence).

### *2.3.2. Licences de services sans fil*

L'entrée d'opérateurs de télécommunications sans fil sur le marché est assujettie à une autorisation préalable sous forme de licence (voir également plus loin la section relative au spectre des fréquences). Pour obtenir cette licence, les exploitants doivent en accepter les conditions, et notamment prouver qu'ils sont détenus ou contrôlés par des Canadiens, qu'ils satisfont aux conditions techniques et réglementaires et servent des priorités et des objectifs d'intérêt général. Il existe deux principes d'admissibilité. En vertu du premier, une entreprise qui offre actuellement des services de télécommunications peut être empêchée de détenir certaines licences de services sans fil si :

- elle occupe une place importante sur le marché en offrant un ou plusieurs services de télécommunications dans la région couverte par la licence ;

- un nouvel intervenant utilisera probablement la licence pour offrir des services faisant concurrence à ceux que la société offre actuellement ;
- les effets défavorables à la concurrence de l'acquisition de cette licence ne sont pas compensés par les économies de gamme susceptibles de découler de l'intégration des fréquences en question au réseau en place de la société.

**Encadré 1. L'ouverture complète à la concurrence de fournisseurs dotés de leurs propres installations : une évolution rapide**

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les marchés des télécommunications ont été ouverts à la concurrence et des licences délivrées aux nouveaux intervenants avant que toutes les garanties réglementaires nécessaires pour leur donner des chances raisonnables sur le marché ne soient en place. Cette démarche présente certains avantages. Elle incite l'opérateur historique à améliorer immédiatement ses services et sa performance et pousse le régulateur à mettre rapidement en œuvre les garde-fous nécessaires. Elle a d'autre part des conséquences négatives. De manière générale, si l'opérateur historique résiste et empêche les nouveaux intervenants d'entrer sur le marché, le public aura l'impression (injustifiée) que la concurrence ne fonctionne pas et sera d'autant plus enclin à l'immobilisme et à ne pas se mettre en quête d'exploitants de télécommunications plus novateurs et moins chers. Cette démarche impose également des coûts aux nouveaux entrants dans la mesure où il leur est extrêmement difficile d'attirer des clients et, partant, de générer des recettes. En revanche, l'établissement d'un cadre réglementaire avant l'attribution des licences n'a pas nécessairement pour corollaire le développement rapide de la concurrence sur le marché. Les difficultés rencontrées à l'égard des garanties réglementaires dans le secteur des télécommunications ont eu trait, pour la plupart, aux modalités de leur mise en œuvre. Celle-ci nécessite un ensemble solide de garanties et de principes réglementaires, mais aussi un organisme de réglementation prêt à utiliser tous les pouvoirs dont il dispose pour faire jouer ces garanties et un opérateur historique, ou des opérateurs historiques, disposé(s) à rivaliser de manière loyale et non discriminatoire, et à ne pas barrer constamment la voie aux nouveaux intervenants.

Contrairement à de nombreux autres pays de l'OCDE, le Canada enregistre de la part des nouveaux intervenants assez peu de réclamations portant sur le cadre et les garanties réglementaires ou sur le comportement de(s) l'opérateur(s) historique(s). C'est là le signe d'une procédure réglementaire plus efficace, d'une plus grande coopération entre les acteurs du marché et de leur volonté d'axer leurs efforts sur la concurrence plutôt que sur l'exploitation du régime réglementaire à leur propre avantage ou au détriment de leurs concurrents.

Le Canada a certes ouvert le marché local à la concurrence un an avant la plupart des pays de l'Union européenne, mais la structure de son marché des télécommunications a aussi permis à la concurrence d'y prendre pied bien plus rapidement (voir la section 3 ci-dessous). Les parts de marché des nouveaux intervenants sur le marché interurbain ont rapidement augmenté dans les premières années (mais elles ont stagné ou diminué depuis). La concurrence entre les différentes technologies sur le marché du haut débit est également de bon augure pour l'arrivée ultérieure des services de téléphonie IP et de voix sur DSL.

Aux termes du deuxième principe, lorsque plusieurs licences visant l'utilisation de fréquences dans une région donnée sont attribuées et que ces licences peuvent être utilisées pour la prestation de services étroitement substituables, des limites sur le nombre de fréquences qu'un seul soumissionnaire est autorisé à acquérir peuvent être requises. Des limites de regroupement de fréquences peuvent être imposées si une entité qui acquiert un nombre substantiel de fréquences ne doit pas se mesurer à une concurrence réelle de la part de prestataires de services qui utilisent une infrastructure autre que les fréquences faisant l'objet de la licence. Elles peuvent également être imposées si les effets

défavorables à la concurrence dérivant de l'acquisition d'un nombre substantiel de fréquences par un seul soumissionnaire ne devait pas être composée par une baisse des coûts ou la prestation de services de valeur supérieure résultant de la détention de ces fréquences.

### 2.3.3. Restrictions aux participations étrangères

Le Canada est l'un des six pays de l'OCDE qui impose des limites à l'investissement et à la participation dans les compagnies de télécommunications publiques<sup>19</sup>. Ces restrictions peuvent avoir une incidence défavorable sur le développement de la concurrence au Canada en ce qu'elles limitent réellement l'investissement dans ce secteur, augmentent le coût du capital et risquent de retarder la diffusion de nouvelles technologies. Le CRTC lui-même a fait valoir que les nouveaux intervenants ont diminué leurs dépenses d'investissement en 2000 compte tenu de leur plus grande difficulté à accéder au capital, due en partie au repli des marchés financiers<sup>20</sup>. Ils doivent recourir au financement par emprunt plutôt que par fonds propres et leur accès aux capitaux étrangers est limité. Les limitations à la participation étrangère diminuent aussi la demande d'actions canadiennes et influent sur leur cours. Un meilleur accès aux capitaux étrangers permettrait de satisfaire à l'objectif de renforcement de la concurrence du Canada et à l'objectif gouvernemental de « connectivité ».

Les données économiques font apparaître les effets bénéfiques de l'ouverture des marchés et de la libéralisation de l'investissement direct étranger. Au Canada, de nombreux autres secteurs manufacturiers et de service en ont déjà recueilli les avantages<sup>21</sup>. Un document de travail d'Industrie Canada a conclu que l'investissement direct étranger diminue les coûts de production et augmente la productivité dans la plupart des industries canadiennes<sup>22</sup>. En outre, comme le fait valoir l'OCDE :

« En fait, la libéralisation des échanges et de l'investissement fait partie de la stratégie globale visant à préserver et même à renforcer la capacité qu'a le pays de déterminer son avenir (donc sa souveraineté), en accroissant sa compétitivité et sa richesse et en se rendant moins vulnérable aux chocs extérieurs. Ainsi les gouvernements entreprennent (unilatéralement ou dans le contexte de négociations internationales entre États souverains) la libéralisation et la réforme réglementaire en vue de favoriser les intérêts nationaux. S'ils prennent de telles décisions, c'est précisément pour obtenir en matière de sécurité, de stabilité et d'amélioration du bien-être national les avantages qu'offrent les règles convenues à l'échelon international. »<sup>23</sup>

Les limites à l'investissement étranger, énoncées dans la *Politique cadre en matière de télécommunications au Canada* de 1987, ont été officialisées dans la *loi sur les télécommunications* de 1993<sup>24</sup>. Les sections pertinentes de la loi exigent des entreprises qui possèdent ou exploitent des installations de transmission de télécommunications (les *entreprises canadiennes*) que 80 % au moins de leurs actions avec droit de vote soient détenues par des Canadiens, et que pas moins de 80 % de leurs administrateurs soient canadiens. Le gouvernement a ultérieurement publié le Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes qui a établi que les sociétés investissant dans ces entreprises canadiennes seraient considérées comme canadiennes si 66 2/3 % au moins de leurs actions avec droit de vote étaient détenues par des Canadiens. Les limites directes et indirectes fixent à 46,7 % le plafond à la participation étrangère dans les entreprises de télécommunications canadiennes<sup>25</sup>. Les mêmes impératifs en matière de participation et de contrôle s'appliquent aux licences délivrées aux opérateurs de radiocommunications<sup>26</sup>.

Les limites à la participation étrangère peuvent également altérer les investissements dans les installations. Divers fournisseurs d'infrastructure dorsale ont entrepris, ces dernières années, de vendre

des droits irrévocables d'usage sur ces installations. Auparavant, ces droits ne s'appliquaient qu'aux câbles transocéaniques, mais ils sont de plus en plus utilisés pour les câbles transcontinentaux aux États-Unis, au Canada et en Europe. Le détenteur d'un tel droit (et, partant, une société qui déploie un réseau au Canada sur la base de tels droits) n'est pas considéré comme une entreprise canadienne et n'est donc pas assujéti aux limites à la participation étrangère. Or, du point de vue fonctionnel, un réseau déployé sur la base de droits irrévocables d'usage ou une installation détenue en propre peuvent fournir les mêmes services. Le gouvernement et le CRTC ont souligné à plusieurs reprises qu'une concurrence viable repose sur une rivalité entre installations mais, dans le même temps, les limites à la participation étrangère découragent les investissements dans l'infrastructure au Canada.

L'engagement du Canada dans les négociations de l'OMC sur les télécommunications a conduit à l'abolition de plusieurs limites à la participation étrangère ces dernières années, notamment des restrictions s'appliquant aux services satellitaires mobiles mondiaux et à la propriété d'installations d'atterrissement de câbles sous-marins. Par ailleurs, les satellites étrangers peuvent désormais fournir des services de télécommunications aux canadiens et les règles d'acheminement du trafic, qui préconisaient l'utilisation des réseaux nationaux, ont été abrogées.

Le Groupe de travail national sur les services à large bande nommé par le gouvernement a récemment recommandé à ce dernier d'entreprendre d'urgence un examen des limites à la participation étrangère dans les opérateurs de télécommunications et dans les sociétés de distribution de services de radiodiffusion<sup>27</sup>.

Plusieurs membres du Conseil canadien pour le commerce international ont noté que les restrictions à la participation étrangère érigent des barrières substantielles aux entreprises canadiennes désireuses de pénétrer des marchés étrangers et ont recommandé au gouvernement canadien de faire campagne en faveur d'un régime d'investissement ouvert au sein de l'OMC et d'adopter un tel régime au Canada<sup>28</sup>. Le Canada devrait modifier dès que possible les limites à la participation et au contrôle étrangers afin d'accroître rapidement la productivité, l'investissement et l'emploi.

#### ***2.4. Instauration de la concurrence***

Par le passé, le CRTC n'a pas supervisé le développement de la concurrence ou, autrement dit, n'a pas vérifié dans quelle mesure ses règlements ont effectivement créé des conditions propices à la concurrence. Par suite d'une instruction du gouvernement, on s'emploie actuellement à remédier à cette situation<sup>29</sup>. Outre les impératifs de notification spécifiés par le gouvernement le CRTC va, à compter de la fin de 2001 :

- suivre l'évolution de la structure du secteur des télécommunications ;
- contrôler l'efficacité de la concurrence dans le secteur des télécommunications ;
- contrôler l'efficacité de la concurrence en ce qui concerne les services de télécommunications fournis aux consommateurs ;
- surveiller la concurrence internationale (c'est-à-dire la concurrence sur le marché services de télécommunications internationaux au Canada) ;
- veiller à ce que les opérateurs de télécommunications respectent les impératifs de participation et de contrôle étrangers ;

- rendre compte du déploiement et de l’accessibilité de l’infrastructure et de services de télécommunications de pointe dans les zones urbaines et rurales de toutes les régions du Canada.

On trouvera à la section 3 ci-après des chiffres extraits du premier rapport. Comme précédemment noté, la concurrence n’est pas encore totale dans certaines régions (par ex. celles de *Québec-Téléphone* et *Télébec*) et dans quelques zones rurales, où des monopoles locaux persistent.

#### 2.4.1. *Marchés interurbains*

Au Canada, les marchés interurbains nationaux ont d’abord été ouverts à la concurrence pour la revente (en 1990), puis pour les installations (en 1992)<sup>30</sup>. Dans le même temps, la présélection de l’opérateur pour les appels interurbains a été mise en œuvre. Les nouveaux intervenants étaient toutefois tenus de payer une contribution à l’exploitant en place au titre du service universel. Ces contributions (voir plus loin la section portant sur le service universel) se fondaient sur un tarif à la minute. Même si les contributions des nouveaux entrants bénéficiaient de remises les cinq premières années, ce régime représentait un fardeau pour des entreprises qui devaient investir dans des installations, développer une clientèle et faire face à une chute rapide des prix.

En 1997, le CRTC décidait (Décision 97-19) que les marchés des services interurbains nationaux et internationaux étaient suffisamment concurrentiels et qu’il pouvait donc s’abstenir de réglementer ces services offerts par les opérateurs historiques. Or, si l’approbation des tarifs par le CRTC n’était pas requise, les tarifs interurbains de base des opérateurs en place étaient plafonnés pour l’Amérique du Nord, de sorte que le tarif moyen pondéré de chaque échelle tarifaire ne pouvait augmenter. L’abstention de réglementer est une condition essentielle à la suppression des règlements sectoriels et à l’application de la politique de la concurrence pour réguler le secteur. C’est pourquoi l’abstention, quand elle est utilisée, doit être totale plutôt que partielle, comme dans le cas des services interurbains. Il apparaît assez clairement que la concurrence sur les marchés interurbains est viable et qu’elle ne nécessitera plus d’intervention réglementaire. En cas de concurrence déloyale sur les prix, le Bureau de la concurrence devrait être doté des pouvoirs lui permettant de prendre les mesures pertinentes.

Les procédures d’entrée appliquées aux opérateurs interurbains (entreprises intercirconscriptions et autres fournisseurs de services interurbains) ont également été simplifiées. Ces exploitants doivent s’inscrire auprès du CRTC, indiquer les catégories de services proposés et satisfaire aux conditions de propriété étrangère (admissibilité des opérateurs canadiens). Ils ont aussi certaines obligations, en l’occurrence participer au plan de numérotage et fournir des points d’interconnexion<sup>31</sup>.

#### 2.4.2. *Marchés des services locaux*

La décision Télécom 97-8, *Concurrence locale*, a fixé le cadre pour l’introduction de la concurrence locale au Canada à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998. Cette décision a accru le rôle du Comité directeur sur l’interconnexion du CRTC (CDIC), qui regroupe des représentants du CRTC, des entreprises du secteur, de groupes d’intérêts sociaux, de groupes de consommateurs et des citoyens pour traiter des questions de télécommunications, notamment de la mise en œuvre pratique des décisions du CRTC<sup>32</sup>.

La Décision 97-8 contenait plusieurs dispositions qui devaient ultérieurement entrer en vigueur par le biais de décisions opérationnelles et administratives détaillées du CDIC. Elle portait sur plusieurs grands domaines de réglementation : le dégroupage, l’interconnexion, la revente, le

mécanisme de financement du service universel (contributions), les garanties pour les consommateurs, la co-implantation et la portabilité des numéros locaux.

Les procédures d'entrée applicables aux nouveaux intervenants sur le marché local (ou entreprises de services locaux concurrents, les ESLC) ont été grandement simplifiées dès le début, et exigeaient une inscription au lieu de licences individuelles. Les ESLC devaient satisfaire à diverses conditions en matière de protection du consommateur, d'interopérabilité technique et d'interconnexion et fournir une carte de la zone de desserte proposée. Elles sont tenues de soumettre leurs tarifs pour leurs services d'interconnexion à l'approbation du CRTC. Les ESLC sont également tenues d'assurer la portabilité des numéros locaux.

L'étendue des zones de desserte locales est un élément d'appréciation important pour les régulateurs. Le CRTC examine actuellement la structure des zones d'appel locales des opérateurs en place et devrait mettre en œuvre toute modification d'ici le début de 2002.

### 2.4.3. Services internationaux

Au Canada, le marché des services de télécommunications internationaux a de tous temps été divisé entre le trafic Canada-États-Unis et le trafic intercontinental. Le trafic à destination de l'étranger était acheminé par Téléglobe, qui en a eu le monopole jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1998. À compter de cette date, la distinction entre les différents trafics internationaux a pris fin et un ensemble de règles communes à tous les services de télécommunications internationaux est entré en vigueur. Les limites à la propriété de Téléglobe ont également été levées, ce qui a permis à Bell Canada Entreprises de porter sa participation dans la société de 23,1 % à 100 %.

Le CRTC a créé deux sortes de licences (Décision CRTC 98-17) pour la fourniture de services de télécommunications internationaux : les licences de classe A, délivrées aux entreprises qui possèdent et exploitent des installations des télécommunications, et les licences de classe B, délivrées à celles qui fournissent des services à destination et en provenance du Canada mais n'exploitent pas leurs propres installations. La Décision 98-7 a également supprimé les restrictions à l'acheminement du trafic dont l'objet était d'empêcher le trafic canadien, notamment le trafic entre deux points à l'intérieur du Canada, d'être acheminé via les États-Unis.

Contrairement aux autres services de RTPC, une licence est requise pour opérer sur le marché des services de télécommunications internationaux de base. Les titulaires d'une licence doivent communiquer des renseignements sur leurs sociétés affiliées qui fournissent des services de télécommunications de base ainsi qu'une liste de tous leurs accords avec des opérateurs de télécommunications étrangers. Il s'agirait de veiller à ce qu'aucune « spéculation malheureuse » ou autre traitement discriminatoire ne s'exerce à l'encontre des opérateurs internationaux établis au Canada. Or, compte tenu de la légèreté des formalités d'entrée sur le marché des services de RTPC nationaux, la délivrance d'une licence pour l'entrée sur le marché des services internationaux est inutile et les mêmes conditions devaient s'appliquer que pour les autres services de RTPC<sup>33</sup>. Les opérateurs internationaux sont également tenus de remplir, pour une grande part, les mêmes obligations que les opérateurs d'autres services. Le CRTC a révoqué 33 licences internationales parce que leurs détenteurs n'en respectaient pas les conditions<sup>34</sup>.

#### 2.4.4. Services mobiles

Le CRTC a décidé en 1996 de ne pas réglementer les prix facturés par les opérateurs de services cellulaires. Par contre, les redevances appliquées par les opérateurs de téléphonie fixe aux exploitants de téléphonie cellulaire pour l'utilisation de leur réseau sont réglementées. Les opérateurs de services mobiles sont assujettis au paiement de contributions au titre du service universel (voir la section traitant du service universel) et la modification au système de contribution entrée en vigueur en janvier 2001 aura un effet négatif substantiel sur leur chiffre d'affaires. Ces opérateurs sont déjà tenus de payer des redevances, un droit d'entrée ponctuel pour les fréquences acquises dans le cadre d'enchères ou un droit de licence annuel. Il conviendrait de surveiller attentivement l'incidence du système de contribution sur cette branche du secteur.

Comme on l'a précédemment noté, la couverture géographique nationale des réseaux mobiles, tout comme la couverture de la population, sont relativement faibles par rapport à celles des pays européens de l'OCDE. Il faut encourager leur expansion. Les services cellulaires mobiles peuvent contribuer au développement économique des régions reculées et sont importants dans les situations d'urgence.

Les opérateurs de services mobiles sont tenus, dans le cadre des obligations dont sont assorties leurs licences, d'investir 2 % de leur chiffre d'affaires brut corrigé (à savoir le total des recettes dérivant des services, diminué des règlements entre opérateurs, des créances douteuses, des commissions aux tiers, des impôts provinciaux et des taxes sur les biens et services) dans la recherche et le développement<sup>35</sup>. C'est là un impôt indirect inutile et discriminatoire envers ce secteur, en ce sens qu'il ne s'applique pas aux exploitants de téléphonie fixe, et qui devrait être supprimé. Compte tenu de la diversité des redevances qui leur sont imposées, les opérateurs de services cellulaires mobiles ont du mal à satisfaire à des objectifs gouvernementaux tels que l'accessibilité pécuniaire ; dans un même temps, ces redevances soulèvent la question de savoir si les politiques sont suffisamment cohérentes.

La réglementation de la participation étrangère, telle qu'énoncée dans la loi sur les radiocommunications, est analogue à celle de la loi sur les télécommunications. A l'heure actuelle, la participation étrangère, directe et indirecte, est limitée à 46,7 % (cf. paragraphe 49). Comme on le préconise dans d'autres sections de ce rapport, il convient d'abolir ces restrictions.

#### 2.4.5. Télévision par câble

Le Canada a le cinquième taux de pénétration de télévision câblée de l'OCDE, 90 % des foyers étant raccordés au câble et 69 % y étant abonnés<sup>36</sup>. Les quatre principaux câblodiffuseurs (Rogers, Shaw, Videotron, Cogeco) regroupent 85 % des abonnés<sup>37</sup>. Compte tenu de leur densité élevée dans le pays, les réseaux de câblodistribution sont mieux placés que d'autres pour rivaliser avec les services de télécommunications assurés par le RTPC. Pour fournir des services téléphoniques locaux, un câblodistributeur doit s'inscrire en tant qu'ESLC auprès du CRTC. La concurrence du câble s'est développée lentement dans ce domaine, bien qu'elle soit apparue (voir l'analyse ci-dessous) dans celui de l'accès à large bande. Plusieurs câblodistributeurs offrent désormais des services téléphoniques, à des prix souvent très compétitifs par rapport à ceux des opérateurs historiques<sup>38</sup>. Cette évolution doit être encouragée.

En 1999, le CRTC a exigé des entreprises de câblodistribution titulaires offrant des services Internet par modem câblé qu'elles les revendent à des fournisseurs de services Internet avec une remise de 25 % sur le tarif du service Internet de détail le plus bas, c'est-à-dire à un tarif basé sur les prix de détail. En août 2000, le CRTC a publié une ordonnance approuvant les modalités et tarifs par

utilisateur final 0 facturer aux FSI pour l'accès aux installations du câblodistributeur qu'ils utilisent afin de fournir des services Internet par modem câblé. Ces décisions ont été motivées en grande partie par l'application d'obligations de non-discrimination (c'est-à-dire de discrimination injuste au sens de l'alinéa 2 de l'article 27 de la loi sur les télécommunications). Cette décision est intervenue à la suite d'une plainte déposée par l'ACFSI<sup>39</sup> auprès du CRTC au début de 1999. Malgré quelques décisions intérimaires, le délai nécessaire à la prise de décision définitive a eu de graves répercussions sur l'assiette des revenus des FSI.

#### 2.4.6. *Interconnexion*

Le régime d'interconnexion du Canada a évolué au fil du temps, pour tenir compte de l'arrivée progressive de la concurrence. La première décision d'importance dans ce domaine a été prise en 1992 au sujet des services interurbains<sup>40</sup>. Elle a autorisé les nouveaux prestataires de services interurbains (entreprises intercirconscriptions) à s'interconnecter aux centraux locaux et interurbains des opérateurs historiques. Le CRTC a insisté sur la nécessité de garantir un accès équitable aux nouveaux intervenants. Ceux-ci ont été chargés de fournir les circuits entre leurs propres installations et le central de l'opérateur titulaire, et sont tenus d'indemniser ce dernier de tout coût additionnel lié à la commutation et au regroupement de trafic à destination et en provenance de son réseau. Ils doivent également payer aux opérateurs historiques un tarif à la minute pour le recouvrement des coûts associés à toute mise en œuvre de l'accès égal et à la modification des installations en vue d'assurer l'interconnexion.

Par suite de l'instauration de la concurrence locale, en 1997, d'autres changements sont intervenus dans le régime d'interconnexion. L'interconnexion est devenue obligatoire entre tous les opérateurs locaux et chacun d'eux (opérateur en place ou nouvel intervenant) a dû créer un point d'interconnexion à l'intérieur de la zone d'appels locaux, les coûts liés à l'établissement de liaisons entre les points d'interconnexion étant répartis entre eux.

Les redevances d'interconnexion locales sont établies en fonction d'un système de « facturation-conservation » si le trafic local échangé entre deux opérateurs locaux s'équilibre dans une marge de 20 %. Des frais de terminaison sont imposés si le déséquilibre du trafic dépasse 20 %, et leur montant diffère si ce déséquilibre est supérieur à 40 %. Les frais sont calculés en fonction des coûts supplémentaires, en termes de capacité, qu'entraîne l'acheminement du trafic dissymétrique, augmentés d'une marge de 25 % au titre d'une contribution aux coûts fixes et communs<sup>41</sup>.

Sur le marché interurbain, à l'époque où la concurrence a été introduite (1992), une redevance d'interconnexion initiale de CAD 0,011 par minute (USD 0,008) était appliquée à l'arrivée et au départ d'un appel longue distance. En 1997, cette redevance a été divisée en un tarif de raccordement direct de CAD 0,007 par minute, appliqué au départ ou à l'arrivée d'un appel interurbain à un commutateur local, et en un tarif de raccordement de transit de CAD 0.012223 par minute<sup>42</sup>. En 2000, le tarif de raccordement direct a été ramené à CAD 0,003 par minute pour la plupart des opérateurs régionaux historiques, le tarif de raccordement de transit à CAD 0,008223 par minute.

Les opérateurs de services cellulaires mobiles paient la totalité des frais d'interconnexion au réseau RTPC pour le trafic entrant ou sortant. Ils peuvent partager les redevances d'interconnexion s'ils obtiennent le statut d'ESLC (entreprise de services locaux concurrents) sur les bases décrites plus haut, comme pour les autres ESLC.



Il existe essentiellement deux méthodes pour arbitrer les différends en matière d'interconnexion. La première est informelle : le personnel du CRTC fait office de médiateur et donne un avis mais laisse les parties régler leur différend en tenant compte de cet avis<sup>43</sup>. Un mécanisme plus formel consiste à soumettre une demande au CRTC<sup>44</sup>. Les procédures autorisent l'autre partie en conflit, ainsi que des tierces parties, à remettre des observations (dans un délai de 30 jours). La partie plaignante a alors dix jours pour les réfuter. Le CRTC peut se prononcer, décider qu'une autre procédure publique est nécessaire ou engager une procédure publique complète et formuler une décision définitive contraignante. La procédure de règlement des différends est transparente et exhaustive. Une procédure accélérée serait toutefois souhaitable. Les différends en matière d'interconnexion peuvent imposer des coûts substantiels aux nouveaux intervenants et, même s'ils soulèvent de plus vastes questions réglementaires, il est important qu'une décision soit prise rapidement de manière à permettre au nouveau venu d'entrer sur le marché dans les meilleurs délais. Le CRTC devrait donc pouvoir imposer une décision rapidement à la suite d'une demande d'arbitrage. Dans le cadre du régime qu'il a établi pour la concurrence locale, le CRTC a créé une instance, le Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC (CDIC). Celui-ci se compose de groupes de travail issus d'un large éventail de représentants du secteur des télécommunications, dont les groupes de défense des consommateurs. Chaque groupe se consacre à des questions particulières relevant du régime de la concurrence et peut se voir confier le règlement d'un différend.

#### *2.4.7. Dégroupage*

La loi sur les télécommunications canadienne ne comporte pas de disposition spécifique quant au dégroupage de la boucle locale. Elle accorde cependant au Conseil de vastes pouvoirs et lui donne une marge d'appréciation suffisante pour interpréter les dispositions générales à son gré.

La décision du régulateur sur la concurrence locale (Décision 97-8) a établi que les installations essentielles<sup>45</sup> devaient être assujetties à un dégroupage obligatoire et à des tarifs imposés. Elle a par ailleurs déterminé que les boucles locales de certaines tranches, à savoir celles des petites régions urbaines et rurales, constituaient des installations essentielles. Le CRTC a toutefois également conclu que dans les régions où la boucle locale est moins coûteuse, comme les grandes zones urbaines, les boucles, bien qu'elles n'entrent pas dans la définition des installations essentielles, devaient également être dégroupées et facturées aux même prix que les boucles jugées essentielles. Cet impératif a été établi pour une période de cinq ans (à compter du 1<sup>er</sup> mai 1997), après quoi la décision du CRTC stipulait que ces installations ne seraient pas assujetties à un dégroupage obligatoire ou à la tarification des installations essentielles. Le raisonnement sur lequel se fondait cette décision était que ce mécanisme permettrait aux nouveaux intervenants, les premières années, de développer leur clientèle au moyen des boucles locales dégroupées, et les inciterait à construire rapidement des installations, de sorte qu'à l'issue des cinq ans ils n'auraient plus besoin de faire appel aux boucles de l'opérateur historique.

L'obligation de dégroupage a été suivie de la décision du CRTC fixant les tarifs appliqués aux nouveaux entrants pour la boucle locale des opérateurs historiques et d'autres composantes (Décision Télécom CRTC 98-22). Les tarifs étaient basés sur les coûts différentiels, majorés de 25 % pour le recouvrement des coûts fixes et communs (il s'agit là des coûts différentiels réels par opposition aux coûts différentiels prospectifs à long terme).

Il convient de mesurer la réussite de la politique de dégroupage de la boucle locale à l'aune de deux paramètres : le nombre d'infrastructures nouvelles déployées dans les zones urbaines et le nombre de boucles dégroupées utilisées. A la fin de 2000 (c'est-à-dire la quatrième année de la période de cinq ans), les entreprises de services locaux concurrents utilisaient environ 801 000 lignes,

soit 4 % du nombre total de lignes téléphoniques, dont 144 360 (18%) faisaient partie de boucles locales dégroupées. Un pourcentage important de ces lignes étaient utilisées à des fins professionnelles. En comparaison à beaucoup d'autres pays, ces résultats étaient bons, mais ils étaient décevants par rapport aux objectifs initiaux, et rien ne prouvait que les nouveaux intervenants avaient optimisé leur utilisation des boucles locales dégroupées compte tenu de la période limitée à cinq ans. C'est pourquoi, en 2001, la décision a été prise d'assujettir les boucles locales des zones urbaines à des obligations de dégroupage pour une période indéfinie (bien que le CRTC n'ait pas défini ces boucles comme des installations essentielles dans cette décision). Il est probable que l'échec de la politique initiale est essentiellement dû à la tarification des boucles locales dégroupées, les prix ne fournissant pas aux nouveaux venus une marge suffisante pour entrer sur le marché. Le CRTC en a tenu compte en avril 2001, lorsqu'il a révisé les tarifs de la boucle locale dégroupée, qu'il a diminué de 25 à 30 % environ (cf. tableau 5). Le CRTC étudie également la question de savoir si la majoration de 25 % est trop élevée et s'il convient de la ramener à 15 %. Il a établi qu'en l'absence de données justifiant une majoration de 25 %, la majoration de 15 % sera utilisée<sup>46</sup>.

**Tableau 4. Tarifs appliqués par Bell Canada aux boucles locales dégroupées**  
(en CAD)

Tranche	Tarif antérieur – mai 1997	Tarif approuvé – avril 2001
A	CAD 12,22	CAD 9,04
B	CAD 18,38	CAD 12,82
C	CAD 20,28	CAD 15,10
D	CAD 33,12	CAD 17,35
E	s.o.	CAD 28,07
F	s.o.	CAD 28,68
Éloignée	s.o.	CAD 48,04

Source : CRTC.

Malgré la mise en œuvre du dégroupage, le CRTC avait établi que les opérateurs titulaires ne seraient pas tenus d'appliquer une remise sur la revente de leurs services locaux. L'objectif visant à favoriser la concurrence entre les sociétés dotées d'infrastructures a souvent conduit le CRTC à ne pas exiger la tarification des installations essentielles au prix coûtant et leur mise à disposition des nouveaux intervenants. Ces derniers n'ont donc pas obtenu de tarifs de gros, ce qui signifie essentiellement que les possibilités pour eux de rivaliser de manière efficace avec les opérateurs historiques étaient limitées.

Les installations câblées doivent être ouvertes à la location, à la revente ou au partage par les prestataires de service, sur une base non discriminatoire (à l'exception de l'acheminement des services de radiodiffusion).

#### 2.4.8. Co-implantation

Dans le cadre de sa décision d'ouvrir le marché local à la concurrence, le CRTC a ordonné aux opérateurs de télécommunications publiques locaux titulaires de fournir une co-implantation aux nouveaux intervenants en vertu de certaines modalités, notamment des tarifs qu'il aurait préalablement approuvés. Les tarifs de co-implantation ont été fixés aux coûts différentiels plus une majoration de 25 % pour le recouvrement des coûts fixes et communs. Les obligations de co-implantation ne couvriraient pas le matériel de commutation et de traitement. La sous-location de l'espace de co-implantation est également autorisée.

La couverture de la co-implantation a été modifiée en 2000, le CRTC acceptant d'élargir les droits de co-implantation et d'autres droits à ce qu'il est convenu d'appeler les prestataires de services de lignes d'abonnés numériques (DSL)<sup>47</sup> qui ne sont pas des opérateurs de télécommunications publiques. Cette décision a permis aux prestataires DSL de louer des boucles locales dégroupées selon les mêmes modalités que les opérateurs de services de télécommunications locaux nouveaux venus sur le marché.

Les litiges en matière de co-implantation peuvent suivre la même procédure que ceux portant sur l'interconnexion (voir plus haut) ou faire intervenir la procédure du Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC (CDIC). De nouveaux intervenants ont formé la « Coalition for Better Co-location » pour coordonner leur participation au sous-groupe spécial du CDIC. En 2000, de nouveaux entrants ont demandé au CRTC de leur donner plus de latitude en ce qui concerne l'équipement utilisable dans le cadre de la co-implantation, et un meilleur accès à l'espace et aux installations<sup>48</sup>. Les plaintes des nouveaux entrants ont été en grande partie traitées au sein du groupe sectoriel du CDIC, tandis qu'une décision récente du CRTC assurait à leurs employés un accès non escorté à toutes les installations des opérateurs en place. Désormais, les nouveaux intervenants peuvent aussi choisir entre une co-implantation matérielle avec séparation de l'espace (« espace de co-implantation cloisonné ») ou sans séparation (co-implantation de type 2). Cette décision est importante pour diminuer les coûts des nouveaux entrants et des opérateurs historiques et élargir la marge de manœuvre des nouveaux intervenants dans la co-implantation.

Dans l'ensemble, le secteur paraît assez satisfait de la procédure de co-implantation, à la différence de nombreux autres pays de l'OCDE où cette question n'a pas encore été réglée à la satisfaction de toutes les parties. Le sous-groupe sectoriel est notamment parvenu à résoudre plusieurs difficultés par voie de négociation, sans recourir constamment au régulateur.

Le régulateur a également fixé les modalités pour que d'autres structures de soutènement de l'infrastructure (poteaux, conduites, etc.) permettent aux nouveaux entrants de louer de l'espace. Le CRTC a par ailleurs déterminé qu'il était habilité à ordonner aux compagnies publiques d'électricité de louer leurs poteaux aux câblodistributeurs et à fixer les tarifs de location de l'espace sur les poteaux<sup>49</sup>.

En outre, le régulateur a reconnu le rôle important de la co-implantation dans le développement d'un marché des télécommunications compétitif et performant et s'est montré disposé à faciliter cette procédure pour les nouveaux intervenants.

## **2.5. Réglementation de la tarification**

Le CRTC a donné la priorité au rééquilibrage des tarifs, dans lequel il voit une condition nécessaire à une implantation rentable sur le marché et à une concurrence viable. Dans ce contexte, il a prévu une période transitoire, de 1995 à 1998, pour l'augmentation des abonnements locaux, accompagnée de la baisse compensatoire des frais de contribution des fournisseurs de services interurbains.

Les services locaux des opérateurs titulaires (BC TEL, Bell Canada, The Island Telephone Company Limited, Maritime Tel & Tel Limited, MTS NetCom Inc., The New Brunswick Telephone Company Limited, NewTel Communications Inc. et TELUS Communications Inc.) sont soumis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 à un contrôle des prix dans le cadre d'un régime de plafonnement des tarifs<sup>50</sup>. Pour le plus important (Bell Canada), ce plafonnement couvre environ 30 % des recettes. Ce système a remplacé le cadre réglementaire du taux de rendement. Il a été établi pour une période de

quatre ans, et est actuellement à l'examen en vue de son expiration à la fin de 2001. L'introduction de ce mécanisme a été précédée d'une période d'ajustement pour ramener les tarifs à un niveau plus proche de celui des coûts. Les tarifs locaux appliqués aux clients résidentiels ont alors augmenté, et ceux facturés aux entreprises ont diminué. A l'entrée en vigueur du régime de plafonnement des tarifs, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les entreprises ont été autorisées à relever l'abonnement mensuel de CAD 2 à 3 par mois.

L'ensemble des services plafonnés est soumis à un indice des prix basé sur le taux annuel d'inflation diminué d'un facteur de compensation de la productivité de 4.5 %<sup>51</sup>. Cet ensemble se compose de trois sous-ensembles, à savoir les services locaux résidentiels de base, les services locaux de base aux entreprises et les autres services locaux. Ils sont assujettis à d'autres contraintes tarifaires : l'augmentation des tarifs des services résidentiels de base ne peut dépasser le taux d'inflation pendant quatre ans, et aucun élément de ce sous-ensemble n'augmentera de plus de 10 % sur une année donnée (sauf dans les régions où les boucles locales sont considérées comme non essentielles, c'est-à-dire les zones métropolitaines). Le deuxième sous-ensemble, constitué des services locaux professionnels monolignes et multilignes, est libre de toute contrainte. Le troisième, constitué des services réglementés non compris dans les deux premiers sous-ensembles, est soumis à une limite tarifaire égale au niveau de l'inflation.

Il convient de noter qu'avant l'entrée en vigueur des plafonnements, le CRTC a convenu que les abonnements mensuels locaux devraient augmenter de CAD 2 par an en 1996 et 1997 en vertu de la procédure de rééquilibrage des prix.

Il existe une relation indirecte entre les sous-ensembles dans la mesure où la hausse d'un tarif dans le sous-ensemble résidentiel doit être compensée par une baisse dans le sous-ensemble des entreprises afin de remplir l'objectif de l'ensemble global. Dans les faits, cela s'est traduit par une pression constante à la baisse sur les abonnements mensuels de base des usagers professionnels, sur les frais d'installation et sur d'autres services (services « touch tone »). Cette correspondance ne paraît pas vraiment nécessaire. Comme les nouveaux exploitants de services locaux ciblent essentiellement le marché professionnel, la baisse des prix sur ce créneau pourrait freiner leur entrée sur le marché et leurs investissements dans des infrastructures concurrentes. Ce serait particulièrement le cas dans les zones de desserte locale situées en dehors des grandes zones urbaines (tranches C et D selon la terminologie canadienne).

Rien ne prouve que la concurrence est suffisamment développée dans les services locaux pour justifier l'abandon total du régime de plafonnement. Il semble toutefois possible d'abolir certains plafonds sur les services professionnels dans les tranches A et B, sous réserve que les opérateurs en place offrent certaines garanties aux petites entreprises.

Il importe, pour des questions de service universel, que les publiphones restent en service, surtout dans les zones rurales. Les tarifs des appels locaux à partir de publiphones n'ont pas changé sur la plupart des territoires des opérateurs historiques (à l'exception des appels dans la région couverte par Telus) depuis 1981. Dans le même temps, les services cellulaires et d'autres services parallèles ont accaparé une grande partie de la croissance potentielle. Les tarifs des services de publiphone feront l'objet d'une consultation séparée du CRTC, indépendamment du régime de plafonnement.

Au Canada, les opérateurs de télécommunications publiques ont toujours eu des zones de desserte provinciales. Ce système a conduit à différents niveaux de tarifs pour les services de base (abonnements mensuels) selon les provinces, même si une pondération géographique est généralement établie à l'intérieur des provinces<sup>52</sup>. Cela dit, les écarts de prix assez sensibles remettent en cause le recours à des notions telles que l'accessibilité économique qui risque, à tort, de donner l'impression

que les consommateurs de régions différentes peuvent assumer des tarifs différents, et que ceux des zones rurales en particulier peuvent assumer des tarifs supérieurs. Il est probable que des concepts consistant à assurer une fourniture efficace de services basés sur les coûts et à encourager l'entrée sur le marché sèmeraient moins de confusion dans l'esprit des consommateurs.

Le CRTC est tenu de s'abstenir de réglementer quand il conclut, comme question de fait, qu'un service ou une catégorie de services de télécommunications fournis par un opérateur de télécommunications publiques sont assujettis à une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs. Aux termes de la loi, le CRTC peut s'abstenir d'imposer, dans le cadre de la réglementation des prix, la soumission des tarifs et des accords interopérateurs à son approbation, de même que l'obligation de tarifs justes et raisonnables et l'interdiction de discrimination injuste ou de préférence déraisonnable en ce qui concerne la fourniture de services.

#### *2.5.1. L'accès aux circuits loués et leur utilisation*

L'accès aux circuits loués est une condition essentielle au déploiement des réseaux et à l'expansion des activités des nouveaux intervenants. Ces circuits constituent le fondement qui leur permettra de fournir des services à de nouveaux clients et de déployer rapidement leur infrastructure pour offrir des services de gros et de détail. Ceci revêt une importance particulière pour les extrémités locales, c'est-à-dire les circuits loués de courte distance, en ce que les nouveaux intervenants doivent fournir des circuits loués de bout en bout pour que leurs clients raccordent leurs installations. Les boucles locales dégroupées, désormais disponibles, peuvent remplacer l'accès à faible débit. Les technologies ADSL offrent aujourd'hui une connexion à plus grande vitesse. Néanmoins, s'agissant des lignes à haut débit, il est parfois nécessaire d'utiliser des circuits loués spécialisés. Ceux-ci doivent être facturés au tarif de gros aux nouveaux entrants, et non au tarif de détail. En d'autres termes, le prix appliqué par l'opérateur historique à un nouvel intervenant pour un circuit local loué devrait être non discriminatoire, c'est-à-dire qu'il devrait être équivalent au prix de transfert que l'opérateur historique se paie à lui-même, et différent du prix qu'il facture à l'un de ses clients commerciaux. A titre d'exemple, dans l'Union européenne, la fourniture d'extrémités locales de lignes louées est assimilée à une offre d'interconnexion de gros<sup>53</sup>. Le principe de tarification des circuits loués ne devrait en fait pas différer de celui du dégroupage. La décision portant sur leur mode de tarification trahit dans une certaine mesure la pensée du régulateur, qui a été de décourager la revente parce qu'elle démobilise l'investissement dans les installations. Ces deux éléments sont toutefois essentiels et souvent complémentaires. Dans ce contexte, il importe que le régulateur ne se limite pas à autoriser la concurrence, mais la favorise dans toute la mesure du possible.

A première vue, les nouveaux entrants ne devraient pas payer des tarifs de détail pour accéder aux installations des opérateurs en place. La clause de non-discrimination de la loi sur les télécommunications doit intervenir pour garantir qu'ils paient des prix basés sur les coûts semblables à ceux que facturerait l'opérateur en place s'il était structurellement divisé en une activité de grossiste et une activité de détaillant.

#### *2.5.2. Séparation comptable*

La séparation comptable au Canada a été étroitement liée à la réglementation des prix, au rééquilibrage des tarifs et aux contributions au titre du service universel. A compter de 1995, le CRTC a exigé que les activités des opérateurs en place et leurs flux de recettes soient divisés en deux segments : les services concurrentiels et les services non concurrentiels (ou services publics). Le segment des services publics comporte essentiellement les services d'accès et les services locaux. Ces

catégories ont été définies par des démarches approfondies d'établissement des coûts que le CRTC avait engagés avant même l'ouverture à la concurrence. La dernière (phase III) a ventilé les coûts structurels et les résultats ont servi à définir les segments des services publics et concurrentiels dans la Décision sur les télécommunications 95-21.

La raison d'être de la séparation comptable était de mesurer les subventions croisées entre les services afin de pouvoir les éliminer plus tard. Par ailleurs, la séparation des flux de recettes des opérateurs historiques a permis au CRTC de mettre en œuvre un « Tarif des services d'accès des entreprises » visant à recouvrer auprès du segment des services concurrentiels les redevances au titre du service universel (contributions), les coûts d'accès aux installations goulot et les frais de démarrage destinés au segment des services publics. Des progrès ont été accomplis pour supprimer les subventions croisées, mais elles existent encore en ce qui concerne l'accès local entre les zones urbaines et les zones à coût plus élevé et entre les options (présentation du numéro, signal d'appel) et le service résidentiel de base. En ce sens, les mesures réglementaires susmentionnées se sont avérées efficaces.

Comme indiqué ci-dessus, il a également été décidé qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, les revenus du segment non concurrentiel (services publics) seraient assujettis à un régime de plafonnement au lieu du régime du taux de rendement en vigueur. Outre la séparation de l'assiette des recettes, le CRTC a mis en œuvre le rééquilibrage des tarifs pour rapprocher les tarifs des services non concurrentiels des coûts.

### *2.5.3. Numérotation*

La gestion des ressources de numérotation au Canada a de tous temps été l'apanage du secteur privé. Le Canada est l'un des 19 pays qui participent au Plan de numérotation nord-américain. Pour l'Amérique du Nord, le plan est administré par un tiers neutre. Sur le territoire canadien, un tiers neutre attribue les numéros sous la supervision du Consortium de gestion de la numérotation canadienne (un consortium de prestataires de services), lui-même sous le contrôle du CRTC. Le CRTC s'est vu confier des pouvoirs généraux sur la numérotation en 1998, notamment celui d'édicter des ordonnances concernant les ressources de numérotation.

La portabilité des numéros locaux est entrée en vigueur au Canada, mais sa mise en œuvre est encore relativement lente dans la mesure où elle n'est assurée que dans la plupart des grands centres. En mars 2000, le CRTC a annoncé que 37 % des numéros dépendaient de centraux désormais capables de la fournir. Tous les opérateurs locaux doivent participer à ce processus. La disponibilité de la portabilité dépend néanmoins de la demande commerciale ; en d'autres termes, un nouvel intervenant doit demander à un opérateur en place, qui est tenu de la fournir, une prestation de portabilité des numéros.

Les prestataires de services mobiles ne sont pas obligés d'assurer la portabilité des numéros (à moins qu'ils n'opèrent comme un ESLC)<sup>54</sup>. Il n'est pas non plus prévu d'instaurer la portabilité géographique des numéros. Ceci pourra poser quelques problèmes aux nouveaux intervenants sur le marché des services locaux puisque la portabilité est déterminée par la zone d'appels locaux des opérateurs historiques ; or, les nouveaux opérateurs sont autorisés à établir des zones au tracé différent, ce qu'ils ont parfois fait. Cela ne devrait cependant pas soulever de problèmes majeurs à ce stade.

## ***2.6. Sélection et présélection de l'opérateur***

L'ouverture du marché interurbain à la concurrence en 1992 a conduit à l'introduction de la présélection de l'opérateur assortie de l'obligation d'accès égal à tous les centraux de l'opérateur historique. A la fin de 1997, la plupart des centraux des opérateurs en place l'avaient mise en œuvre. Quelques-unes des petites sociétés indépendantes ont également été invitées à convertir leurs centraux.

## ***2.7. Répartition du spectre et attribution de licences aux exploitants de services mobiles (UMTS compris)***

La planification du spectre des fréquences, sa réglementation et l'attribution de licences pour son exploitation sont placés sous la responsabilité d'Industrie Canada, le Ministère chargé de la politique de télécommunications. La politique du Canada est d'allouer les fréquences dans l'ordre des demandes sur les marchés où les ressources spectrales sont suffisantes. Dans le cas contraire, une procédure concurrentielle d'attribution du spectre est employée. Ainsi, dans le cas des licences pour les services cellulaires, en 1983, puis en 1995, un mécanisme de sélection comparative (concours de beauté) a été utilisé (tableau 6). A l'époque, les candidats ont dû fournir des renseignements prouvant qu'ils avaient les moyens techniques et la capacité financière de fournir le service, et communiquer d'autres informations d'ordre technique et économique. En 1990, l'obligation de s'engager à effectuer des travaux de recherche et le développement s'est appliquée à tous les opérateurs de services cellulaires. Les conditions régissant les licences stipulaient que les candidats retenus devaient remettre un rapport annuel pour chacune des cinq premières années, notamment des informations sur le pourcentage du chiffre d'affaires brut corrigé alloué à la R-D. Les licences ne devraient pas être assorties de tels objectifs de politique industrielle. Les pouvoirs publics ont une palette d'outils fiscaux et budgétaires à leur disposition pour stimuler la R-D. Assortir les licences d'exploitation des services cellulaires de telles obligations risque de fausser le marché et les prix et va à l'encontre d'autres objectifs comme l'accessibilité économique.

Depuis 1999, le spectre des fréquences est alloué par le biais d'enchères. Celles-ci ont été employées pour la deuxième fois en janvier 2001, pour le spectre SCP. Cinquante-deux des 62 licences disponibles y ont été vendues à cinq enchérisseurs pour la somme totale de CAD 1,5 milliard environ. Les informations que les candidats étaient tenus de communiquer ont par ailleurs été simplifiées. S'il est vrai qu'Industrie Canada a favorisé le recours aux enchères, ce mécanisme n'est pas obligatoire. Il appartient au Ministre de l'industrie de choisir le système d'attribution des licences et il peut modifier ce choix s'il estime que ce serait dans l'intérêt général. Ceci peut créer une incertitude sur le marché et conduire à des distorsions. Il est possible que des distorsions se produisent dans la mesure où, au Canada, le spectre peut être utilisé pour toute technologie choisie par l'utilisateur, de sorte que l'utilisation de différents mécanismes d'allocation de fréquences éventuellement remplaçables pourrait imposer des coûts différents aux acteurs du marché.

Des limites à la participation étrangère s'appliquent aux licences d'utilisation du spectre. La procédure destinée à vérifier que les soumissionnaires respectent ces restrictions pèse lourdement, en termes de coûts, sur les entreprises étant donné qu'elle a lieu après l'attribution des licences. Les enchérisseurs doivent donc attendre pour devenir officiellement titulaires des licences, bien qu'ils aient dû payer leur licence immédiatement. Ce système leur impose un coût financier en termes de manque à gagner sur le plan des intérêts, et retarde par ailleurs leurs investissements et le lancement commercial de leurs services. Cette procédure peut aussi créer une anomalie si un enchérisseur gagnant ne respecte pas les limites à la propriété étrangère. Dans ce cas, le spectre devrait être à nouveau mis aux enchères, ce qui pourrait entraîner une collusion des entrants potentiels sur le marché.

On peut aussi argumenter que l'attribution des licences, c'est-à-dire la réglementation de l'entrée sur le marché, devrait être confiée à l'organisme de réglementation, le CRTC, Industrie Canada restant pour sa part responsable de la planification du spectre, qui relève de la politique stratégique. L'organisation actuelle ne semble pas avoir provoqué de différend. Toutefois, étant donné l'importance croissante des communications sans fil, il serait préférable de distinguer stratégie et réglementation, comme dans les autres secteurs. Quoiqu'il en soit, les détenteurs de licences, après avoir obtenu leur licence auprès d'Industrie Canada, doivent s'inscrire auprès du CRTC à des fins diverses, notamment le règlement des contributions. Pour le reste, le CRTC s'est abstenu de réglementer le secteur hertzien car il l'estime suffisamment concurrentiel.

L'allocation des fréquences au Canada se fonde également sur des consultations avec la *Commission interaméricaine des Télécommunications* (CITEL), une entité de l'Organisation des États américains qui a pour mandat de promouvoir la coopération et l'harmonisation du spectre sur une base régionale sur le continent américain. C'est pourquoi le retard pris par les États-Unis dans le choix approprié de la bande de fréquences des services de troisième génération, qui risque de reporter l'attribution des licences à une date postérieure à 2004, pourrait avoir des répercussions négatives au Canada dans la mesure où cela pourrait prolonger les procédures d'octroi de licences<sup>55</sup>. Le Canada a choisi la bande des 1710-1850 MHz pour le spectre 3G.

Les droits de licence et les frais de contribution (service universel) sont généralement transférés directement aux consommateurs canadiens sous forme de « droit d'accès au système »<sup>56</sup>. Ce droit a été relevé de CAD 4,50 environ à quelque CAD 6,95 aujourd'hui<sup>57</sup>.

Une consultation publique portant sur un nouveau modèle de droit de licences s'est déroulée en 1996, et une autre doit débiter au premier semestre 2002. Le nouveau modèle proposé consiste à baser les droits de licence sur l'étendue du spectre utilisé et sur la rareté relative du spectre dans une zone donnée. Un modèle est en cours d'élaboration qui permettra de calculer ces deux paramètres<sup>58</sup>.

**Tableau 5. Procédures d'attribution des licences pour les services mobiles**

Type	Nombre de candidats	Procédure	Obligations	Limites à l'utilisation
Cellulaire 1983 800 MHz	5 candidats 2 gagnants	Comparative Réservée aux entreprises de télécommunications	R-D et mise en service	Téléphonie mobile
SCP 1995 1,9 GHz.	13 candidats 4 gagnants	Comparative	R-D Surveillance légale Itinérance Mise en service	Aucune
SCP 2000 1,9 GHz.	7 candidats 5 gagnants	Enchères	R&D Surveillance légale Mise en service	Aucune

Source : Industrie Canada.

### 2.8.1. Droits de passage

Contrairement à la plupart des instances de réglementation des pays de l'OCDE, le CRTC est doté de pouvoirs importants pour arbitrer les différends portant sur les droits de passage. La loi sur les télécommunications donne aux opérateurs de télécommunications publiques le droit d'« accès à toute



voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien de leurs lignes de transmission »<sup>59</sup>. Bien que les opérateurs aient besoin de l'agrément des municipalités pour obtenir les droits d'accès, le CRTC peut intervenir dans les différends qui les opposent. Quand un opérateur ne parvient pas à un accord avec une municipalité, le Conseil peut lui donner la permission, sous réserve de toute condition qu'il fixe.

Dans une décision récente, le CRTC a statué qu'une municipalité pouvait recouvrer les coûts causaux résultant de la construction, mais qu'elle n'était pas habilitée à des droits ou à d'autres formes de rémunération pour l'utilisation de l'espace sur les voies publiques. Il a par ailleurs décidé qu'il n'était pas opportun que les municipalités obligent les opérateurs à construire de la capacité de réserve et obligent d'autres opérateurs à l'utiliser (cf. encadré 2).

Cette décision du CRTC au sujet des droits d'accès a soulevé au Canada des questions quant à son champ de compétence. La Cour d'appel fédérale a accordé à la Fédération canadienne des municipalités et à plusieurs villes l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. La conclusion du tribunal sera importante pour l'avenir de la concurrence locale au Canada. S'il infirme l'autorité du CRTC dans ce domaine, il est probable que la concurrence locale sera considérablement freinée et que le contrôle de l'accès par les opérateurs historiques sera renforcé.

#### **Encadré 2. Droits de passage municipaux**

Il est essentiel pour les nouveaux entrants sur le marché des télécommunications d'obtenir des droits de passage. Ceux-ci ne sont pas seulement vitaux pour les prestataires de services de télécommunications locaux disposant de leurs propres installations, mais aussi pour tout un éventail d'opérateurs de télécommunications publiques. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les municipalités tendent de plus en plus à voir dans les droits de passage une source de revenus, et imposent de fait une taxe aux opérateurs dotés de leurs propres installations. Plusieurs municipalités ont par ailleurs décidé de construire leurs propres réseaux et obligent les nouveaux intervenants à les utiliser en interdisant la construction de nouvelles installations. De telles politiques risquent de créer de nouveaux monopoles locaux (ou duopoles, puisque les opérateurs historiques disposent déjà de leurs propres installations), d'empêcher les consommateurs d'exercer leur choix, de restreindre l'innovation technologique et d'entraîner une hausse des prix. Ces politiques ne se soucient ni du rôle des réseaux de communication dans la croissance économique et dans l'offre de nouveaux services, ni de l'importance de la concurrence dans la baisse des prix et dans l'accélération de la diffusion des nouvelles technologies.

La décision récente du CRTC, au Canada, (Décision CRTC 2001-23, Ledcor/Vancouver - Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver, 25 janvier 2001) devrait être considérée comme historique par les autres instances de réglementation de l'OCDE. La Ville de Vancouver voulait imposer plusieurs conditions à une entreprise désireuse d'installer un réseau à fibre optique : droits d'accès (licence) basés sur la distance, droits de licence additionnels sous forme de versement d'une part des revenus de la société à la ville, l'octroi à la ville de l'usage exclusif d'une partie de la capacité du système à fibre optique et une liste des sociétés clientes afin que la ville puisse imposer d'autres droits de licence de partage des revenus aux opérateurs de télécommunications publiques qui avaient acheté de la capacité sur ce réseau.

Dans sa décision, le CRTC a accordé à Ledcor la permission de construire, d'entretenir et d'exploiter des lignes de transmission à Vancouver et a défini les modalités de cette autorisation. Les exigences de la ville ont été réfutées comme inappropriées. Il a été ordonné à Ledcor de régler la somme de CAD 7 613 à Vancouver. Le CRTC a par ailleurs souligné à juste titre que les opérateurs devaient participer aux comités de planification et de coordination des municipalités.

Un opérateur peut demander au Ministre de l'Industrie du Canada d'exproprier des terrains privés si cette opération est jugée nécessaire à la construction d'un réseau et si les négociations avec le propriétaire n'aboutissent pas<sup>60</sup>. Le CRTC approuve la procédure.

## **2.8. Service universel**

Au Canada, la définition du service universel recouvre les services téléphoniques de base, dont certains services « touch tone ». Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, le CRTC a explicitement intégré aux objectifs de services de base la possibilité d'accéder à l'Internet à des tarifs locaux.

Le mécanisme de financement du service universel au Canada a considérablement évolué depuis le début de 2001. Après l'ouverture du marché interurbain à la concurrence, les opérateurs de services longue distance étaient les seuls à devoir payer des contributions au titre du service universel. De 1992 à 1997, ils ont été obligés de contribuer au déficit d'accès du service universel par le règlement de frais de contribution facturés à la minute. Ce « taux de contribution » était calculé à partir du manque à gagner de la fourniture des services d'accès et locaux des opérateurs historiques, qui était évalué sur la base des coûts structurels (on reproche généralement aux méthodes fondées sur les coûts structurels de ne pas calculer correctement les coûts communs qui seraient importants dans le cas de prestataires monopolistiques de services locaux). Cette méthode tendrait à exagérer le déficit d'accès et, partant, les paiements des opérateurs de services interurbains au titre du service universel, sans mesures compensatoires<sup>61</sup>. Dans un certain sens, elle avait aussi pour effet d'affaiblir la motivation des opérateurs historiques fournissant l'accès à accroître l'efficacité et aurait donné aux prestataires de services locaux en place, qui offrent également des services interurbains, un avantage compétitif sur les nouveaux prestataires de services longue distance. En outre, à mesure que la concurrence se développait, que le tarif de détail par minute diminuait et que le volume de trafic progressait, le montant payé sous forme de subvention augmentait. En 1993, le total des contributions recueillies s'est élevé à CAD 3 milliards. En 2002, sur une base provisoire, la contribution a été calculée à CAD 279 millions.

La justification à la contribution était que les services interurbains subventionnaient le coût de fourniture de l'accès local. Or, en faisant supporter une partie du fardeau du déficit d'accès aux nouveaux intervenants sur le marché interurbain, la politique initiale du régulateur a bridé leur capacité à rivaliser (la réduction de 25 % des contributions a aidé à réduire le fardeau)<sup>62</sup>. En particulier, comme il leur était interdit de fournir des services de télécommunications intégrés (c'est-à-dire l'accès local), les nouveaux entrants souffraient d'un handicap concurrentiel par rapport aux opérateurs historiques qui offraient un accès local et interurbain. Deux ans seulement après l'introduction de la concurrence sur le marché interurbain, il était décidé de procéder au rééquilibrage des tarifs locaux, opération prévue sur quatre ans. Les nouveaux venus sur le marché interurbain ont donc dû assumer un fardeau pendant six ans pour soutenir le service universel, sans les avantages concomitants dont bénéficient les opérateurs historiques du fait qu'ils sont prestataires de services universels<sup>63</sup>.

C'est seulement en 2001 que des modifications ont été apportées au mécanisme de financement du service universel, la charge en étant allégée pour les opérateurs interurbains et répartie plus uniformément sur l'ensemble du secteur. Le changement de méthode de fixation des prix permettra également de la diminuer. A titre d'exemple, Sprint Canada estime que le nouveau régime de contribution lui permettra d'économiser CAD 80 millions<sup>64</sup>. Un mécanisme fondé sur les revenus est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001, qui oblige tous les prestataires de services de télécommunications<sup>65</sup> (fixes et mobiles) à payer un pourcentage de leurs recettes de

télécommunications brutes à un fonds national pour subventionner le service téléphonique résidentiel dans les zones de desserte à coût élevé (Décision 2000-745). Le pourcentage pour 2001 a été fixé à 4,5 % des recettes admissibles à la contribution, et il sera ajusté chaque année<sup>66</sup>.

Pour faire suite à sa Décision relative au service universel, le CRTC a défini plus précisément les zones à coût élevé au moyen d'une méthodologie nationale uniforme. Dans ce contexte, le Canada a été divisé en zones (ou tranches) de desserte locale à coût élevé et à faible coût<sup>67</sup>. Cette décision a diminué les estimations des coûts différentiels pour la fourniture de services d'abonnés locaux et, partant, le total de la subvention nécessaire à la fourniture du service universel. La décision définitive quant au calcul de la subvention sera prise parallèlement à l'examen du régime de plafonnement des tarifs, en 2001. Les contributions se sont élevées à CAD 3 milliards en 1993, à environ CAD 1 milliard en 2001, et ont été fixées à CAD 279 millions en 2002 (1,4 % des recettes de télécommunications canadiens admissibles, en baisse par rapport aux 4,5 % en 2001).

On estime aujourd'hui qu'en calculant la subvention du service universel en fonction des coûts différentiels, à partir de 2002, le montant total des contributions diminuera substantiellement. La subvention serait payée aux compagnies de téléphone locales en place et concurrentes dans les zones susceptibles d'en bénéficier en fonction des coûts différentiels prospectifs majorés de 15 %.

Lorsque la concurrence a été instaurée au Canada, le CRTC a mis en œuvre un mécanisme de subvention transférable pour aider les nouveaux arrivants sur le marché local à fournir des services dans les zones rurales et éloignées où l'opérateur historique les offrait à des tarifs inférieurs au prix de revient. Les contributions doivent être payées à un fonds central géré par un tiers. Ce fonds est redistribué aux prestataires de services locaux selon une formule agréée par le CRTC.

La Décision du CRTC sur le service téléphonique vers les zones de service à tarifs élevés (99-16) a défini un service de base (qui définit le service universel). La Décision définissait un niveau de service de base (et, partant, le service universel) auquel les Canadiens devraient avoir accès, qui comprenait l'accès au service de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, la possibilité d'accéder à l'Internet à faible débit à des tarifs locaux, l'accès aux services d'urgence, etc. Elle imposait aux sociétés de téléphone de soumettre des plans d'amélioration des services à l'approbation du CRTC. Ce système conduira au bout du compte à la disparition des lignes communes et des téléphones à cadran<sup>68</sup>.

Il est nécessaire d'assurer que l'émergence de nouveaux services n'introduit pas des contradictions et des incohérences dans les politiques canadiennes en matière de service universel. Le CRTC a récemment pris des mesures visant à créer une concurrence locale, en décidant notamment d'entreprendre le rééquilibrage nécessaire des prix par rapport aux coûts à un rythme permettant de minimiser son incidence sur les consommateurs, pour des raisons relatives au service universel, et à supprimer les distorsions du marché héritées de l'époque où les services étaient fournis par des monopoles. Ces politiques ont cherché à définir plus précisément les zones à coût élevé de manière à mieux cibler les subventions, et ont aussi approuvé des augmentations de tarifs dans ces régions afin d'assurer une plus grande convergence des prix et des coûts. D'autre part, des pressions se sont exercées sur le gouvernement de fournir de l'aide pour le déploiement d'infrastructures de télécommunications de pointe (large bande), ce qui pourrait, s'il le faisait, créer des distorsions de marché<sup>69</sup>. Le CRTC a décidé de ne pas intégrer explicitement la large bande au service universel, en accord avec la portée traditionnelle du service universel, qui était de permettre aux nouveaux services avancés de se développer suffisamment sur le marché et d'atteindre un niveau suffisant de pénétration nationale pour que leur absence constitue un handicap socio-économique.

## **2.9. Qualité du service**

Le régime réglementaire comprend des indicateurs de qualité du service depuis 1982. En 1994, le CRTC décidait<sup>70</sup> qu'il contrôlerait la qualité des services de toutes les compagnies téléphoniques de son ressort en ce qui concerne les services régis par un monopole. Un nouveau modèle a été mis en œuvre en juillet 1997 aux termes duquel les principaux opérateurs historiques rendaient compte de la qualité du service d'après des normes nationales uniformes. Le CRTC a approuvé une série de normes nationales de qualité de service qui sont entrées en vigueur au début de 1999 ; il a ajouté quelques indicateurs nouveaux et en a supprimé d'autres qui n'étaient plus jugés pertinents compte tenu de l'évolution de la technologie et du marché.

La plupart des organismes de réglementation utilisent des indicateurs de qualité du service pour évaluer les services fournis par les opérateurs aux consommateurs ultimes. Les changements introduits en avril 2001 étaient novateurs en ce que le CRTC introduisait de nouveaux indicateurs pour mesurer l'offre et la réparation des services fournis par des entreprises de services locaux titulaires à des entreprises de services locaux concurrents.

Le CRTC a également créé cinq indicateurs relatifs aux « intervalles de service liés à la concurrence » pour rendre compte du respect des intervalles et des normes négociés au sein du Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC et approuvés par le Conseil. Il s'agit notamment d'indicateurs portant sur le nombre de nouvelles commandes satisfaites en matière de lignes dégroupées et de portabilité des numéros locaux.

## **2.10. Consommateurs**

Les consommateurs font appel au CRTC lorsque leurs réclamations ne sont pas traitées de manière satisfaisante par les entreprises. Les plaintes sont alors transmises à la société concernée qui doit répondre dans un délai de vingt jours. Le cas échéant, le Conseil peut engager des procédures plus formelles, notamment une audience publique. En plus du CRTC, certains prestataires de services interurbains concurrents ont créé l'Ombudsman des services des télécommunications pour traiter les réclamations portant sur les services interurbains.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public<sup>71</sup> prétend que 130 000 foyers canadiens n'ont pas les moyens d'avoir le téléphone. Les usagers potentiels et plusieurs groupes de défense des consommateurs ont rejeté des propositions de services minimaux assortis de redevances fixes faibles mais où les appels seraient facturés à la minute sous prétexte que ce mécanisme, qui fournirait des services différenciés aux personnes à faible revenu, serait discriminatoire.

Les procédures consultatives du CRTC sont un soutien pour les petits usagers. Les procédures du CRTC permettent de fournir un soutien financier aux petits usagers ou groupes de défense des consommateurs pour qui le coût des interventions dans les procédures serait trop élevé.

## **2.11. Simplification des règlements**

La section 34 de la loi sur les télécommunications porte sur l'abstention du CRTC. Elle stipule en particulier que :

« Le Conseil peut s'abstenir d'exercer, en tout ou en partie et aux conditions qu'il fixe, les pouvoirs et fonctions que lui confèrent... à l'égard des services, ou catégories de services, de télécommunication fournis par les entreprises

canadiennes dans les cas où il conclut, comme question de fait, que son abstention serait compatible avec la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication. »

Le CRTC a pris plusieurs décisions d'abstention dans le but de simplifier la réglementation. Les principales concernent l'abstention dans le cadre de la vente d'équipements terminaux par les opérateurs de télécommunications publiques, des services interurbains, des services cellulaires mobiles, des services Internet, des services de télécommunications internationaux, des lignes privées intercirconscriptions et de certains services de transmission de données. Ces décisions se fondent sur plusieurs éléments, notamment les parts de marché, la demande, l'entrée sur le marché et les obstacles à cette entrée. Ces facteurs sont basés sur des notions similaires à celles qu'utilise le Bureau de la concurrence pour évaluer l'ampleur et l'importance de la concurrence.

Comme le stipule la loi, le CRTC peut s'abstenir sous condition ou sans condition. Dans le cas des services interurbains nationaux, par exemple, il a fixé des conditions<sup>72</sup>. Cette procédure, si elle comporte des avantages, présente aussi l'inconvénient de créer une « réglementation implicite » dans la mesure où le régulateur garde le pouvoir de réintroduire des règlements sectoriels dans des domaines qui ne sont plus assujettis à une réglementation en vigueur. Une rationalisation efficace de la réglementation passe par une décision établissant que les règlements sectoriels ne sont plus nécessaires et que les règles de la concurrence s'exercent librement sur le segment concerné du marché.

Les nouveaux venus sur le marché, qu'il s'agisse d'opérateurs historiques ou de nouveaux intervenants, ont le droit de demander l'abstention. Le CRTC doit alors procéder à une audience publique avant de se prononcer.

## ***2.12. Stratégies Internet et large bande***

Au Canada, plusieurs décisions réglementaires ont été prises pour favoriser le développement de l'Internet. En 1998, le CRTC a établi que les opérateurs de télévision câblée devaient donner librement accès à leurs installations pour permettre à des FSI tiers de fournir des services haut débit par modem câblé (CRTC 98-9). Cette décision a été suivie en 1999 de l'obligation pour les câblopérateurs titulaires offrant des services de modem câblés de revendre ces services à des FSI avec une remise de 25 % imposée par le CRTC (CRTC 99-11). Cette décision a été appliquée à titre provisoire en attendant que soit fournie aux FSI une interconnexion adéquate aux réseaux de télévision câblée.

En septembre 2000, le CRTC a décidé que les compagnies téléphoniques seraient tenues de fournir aux revendeurs désireux d'offrir des services DSL à haut débit une co-implantation et un accès à la boucle locale dégroupée à des tarifs et conditions identiques à ceux dont bénéficient les entreprises de services locaux concurrents. Les revendeurs de services DSL ne peuvent toutefois pas utiliser ces installations pour fournir des services téléphoniques commutés. Le partage des lignes est une partie importante du dégroupage de la boucle locale et dans certains pays fait partie de la définition même du dégroupage. Les opérateurs historiques ont volontairement fourni l'accès au partage des lignes pour les concurrents en gros de DSL.

Les fournisseurs de services Internet ne sont pas assujettis au règlement des télécommunications et ne sont pas tenus de s'inscrire. Le CRTC ne réglemente pas les services Internet de détail fournis par les opérateurs de télécommunications. Les tarifs facturés par les FSI aux clients ultimes ne sont pas contrôlés. Par contre, les prix appliqués par les compagnies de téléphone et les câblopérateurs titulaires aux FSI pour l'accès à leur infrastructure sont soumis à l'approbation du CRTC. Le Canada a ouvert de bonne heure les réseaux câblés à l'accès de tierces parties, ce qui a permis aux FSI d'avoir

accès à l'infrastructure câblée pour offrir des services de détail. Il a cependant fallu plusieurs années pour mener à terme la procédure nécessaire à la définition du cadre approprié, y compris les tarifs de gros. C'est seulement en août 2000 que le CRTC a approuvé les conditions appliquées par les câblopérateurs aux FSI pour l'accès aux installations câblées.

Le traitement réglementaire des services téléphoniques sur IP dépend essentiellement de deux éléments, à savoir s'il s'agit d'un service entre postes téléphoniques et si un appel effectué en mode paquet au Canada aboutit sur un réseau à commutation de circuits au Canada<sup>73</sup>. Les recettes dérivant de ce type d'appel entreraient dans le cadre du régime de contribution pour le service universel. Ces services n'étant toutefois pas très répandus, il est peu probable que l'on tente de les soumettre à un règlement.

Une affaire intéressante, en cours au Canada, qui a pu stimuler la demande pour l'accès à la large bande est la demande présentée par JumpTV Canada. JumpTV a demandé à la Commission sur le droit d'auteur un tarif pour la retransmission des programmes de radiodiffusion sur l'Internet<sup>74</sup>. Certains groupes d'intérêt ont fait valoir que le régime de retransmission ne devrait pas s'appliquer à l'Internet. La Commission du droit d'auteur a été priée d'étudier cette question. Toutefois, JumpTV a retiré sa demande avant que la Commission puisse se prononcer sur la question d'un régime de licences obligatoire pour l'Internet<sup>75</sup>. Depuis, le gouvernement a introduit un projet de loi destiné à modifier la Loi sur le droit d'auteur, en précisant qu'il s'agit de maintenir la neutralité sur le plan technologique du régime de retransmission tout en rendant possible l'introduction d'une réglementation appropriée à la retransmission sur Internet.

### **Encadré 3. Câblage interne**

Le développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications et de l'Internet a suscité une demande d'accès des prestataires d'infrastructures aux bâtiments et aux immeubles d'habitation. Plusieurs pays de l'OCDE ont exprimé des craintes en ce qui concerne le risque d'engorgement de l'accès dans les immeubles d'habitation. En Suède, par exemple, l'instance réglementaire a étudié les risques de monopolisation des services à large bande fournis aux immeubles et s'est inquiétée de ce que les propriétaires des bâtiments et les opérateurs pourraient conclure des accords exclusifs de longue durée, empêchant ainsi les résidents de choisir librement leur prestataire de services. Le CRTC engage actuellement une consultation sur l'accès aux ensembles résidentiels pour étudier comment garantir un accès non discriminatoire et le choix des consommateurs. Cette procédure soulève des questions importantes, par exemple celles de savoir s'il convient de confier aux propriétaires, plutôt qu'à une instance réglementaire, le soin de décider de l'accès aux bâtiments, ou s'il incombe au régulateur de garantir l'accessibilité économique et l'accès, et donc de défendre les intérêts des consommateurs.

#### ***2.13. Application des principes de concurrence***

Le rôle du Bureau de la concurrence dans le développement de la concurrence sur le marché canadien des télécommunications a été limité, et ce pour diverses raisons. Les pouvoirs du CRTC, qui comprennent des pouvoirs d'enquête, sont bien plus vastes que ceux de nombreux organismes de réglementation des télécommunications dans les pays de l'OCDE. Le Bureau de la concurrence a mis l'accent sur la défense du consommateur plutôt que sur un engagement dynamique dans ce secteur, ce qui constitue une politique relativement neutre en comparaison au rôle plus actif qu'ont exercé d'autres autorités de la concurrence dans ce domaine. La Loi sur la concurrence s'applique également

aux domaines non réglementés, ou dans les cas où l'instance de réglementation sectorielle a renoncé à exercer son pouvoir réglementaire.

En 1999, le Bureau de la concurrence a conclu une entente bipartite avec le CRTC<sup>76</sup>. Aux termes de cet accord, le CRTC demeurait responsable des questions techniques relatives à l'interconnexion et à l'accès au réseau, et de la promotion des objectifs sociaux dans le cadre du service universel et de la politique de radiodiffusion. L'entente couvre quatre domaines : les cas dans lesquels le CRTC s'est abstenu de réglementer ; les cas dans lesquels le CRTC et le Bureau de la concurrence font tous deux autorité ; les cas dans lesquels le CRTC exerce un pouvoir exclusif ; les cas où le Bureau de la concurrence exerce un pouvoir exclusif. Quelques lignes directrices ont été établies pour définir les compétences et responsabilités respectives. Elles prévoient notamment l'engagement du CRTC à préciser, dans toute la mesure du possible, les pouvoirs et devoirs qu'il n'exercera plus dans ses ordonnances et décisions. Il a également été noté que dans les cas où le CRTC s'est abstenu partiellement de réglementer ou a fixé des conditions à son abstention, le Bureau de la concurrence estimerait que la loi sur la concurrence s'applique aux activités faisant l'objet de cette abstention ou de ces conditions. S'agissant des fusions, les deux organismes exercent une compétence concurrente, comme le stipulent les différentes lois. Les questions d'interconnexion et d'accès sont du ressort du CRTC, mais le Bureau de la concurrence est responsable de la fixation des tarifs, de la collusion dans les soumissions, et du maintien des prix.

L'entente bipartite joue un rôle utile dans la définition des rôles respectifs du CRTC et du Bureau de la concurrence. Il est toutefois souhaitable de définir plus précisément les fonctions respectives des deux organismes. Une mesure importante en ce sens serait que le CRTC s'abstienne sans condition, ce qui placerait certains domaines sous la seule compétence du Bureau de la concurrence. Deux éléments sont susceptibles de faire obstacle à une telle mesure. Le premier est que le CRTC ne peut s'abstenir de réglementer les questions de participation étrangère et de limites au contrôle et les autres questions réglementaires qu'une fusion peut soulever. Le deuxième est que compte tenu de l'importance, dans la réglementation des télécommunications, de garantir la non-discrimination en matière d'accès aux installations des opérateurs titulaires et de tarifs, le CRTC n'a généralement pas renoncé à ses pouvoirs à cet égard (section 27(2) de la loi sur les télécommunications). Le premier obstacle disparaîtra si les limites à l'actionnariat étranger sont levées. Le second exigera peut-être un renforcement des pouvoirs du Bureau de la concurrence.

Malgré l'entente bipartite, les intervenants sur le marché des télécommunications cherchent encore, dans une certaine mesure, à définir quel organisme est le plus accommodant.

#### ***2.14. Le Canada et l'accord de l'OMC***

Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services et de l'accord de base sur les télécommunications (quatrième Protocole), le Canada a consenti plusieurs concessions :

- Mettre fin au monopole de Télélobe Canada sur le trafic transcontinental (outre-mer) au 1<sup>er</sup> octobre 1998.
- Mettre fin aux restrictions spéciales touchant à la propriété de Télélobe qui interdisent aux opérateurs de télécommunications étrangers d'investir et qui limitent les investissements de Stentor (les opérateurs titulaires).
- Autoriser la propriété étrangère à 100 % et le contrôle d'atterrissage des câbles sous-marins internationaux au Canada au 1<sup>er</sup> octobre 1998.

- Autoriser la propriété étrangère à 100 % et le contrôle des services par satellites mobiles utilisés par un prestataire de services canadien pour fournir des services au Canada.
- Mettre fin au monopole de Télésat sur les services par satellites fixes au 1<sup>er</sup> mars 2000.
- Autoriser l'utilisation de tout satellite étranger pour fournir des services (autres que DTH/DBS) aux canadiens, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2000.

La seule restriction à l'accès au marché des services de télécommunications canadien concerne les limites à l'investissement étranger dans les entreprises de services de télécommunications disposant de leurs propres installations. La participation étrangère est autorisée jusqu'à un total cumulé de 46,7 % des actions avec droit de vote (20 % d'investissement direct et 33 % d'investissement indirect). Il existe par ailleurs une limite concernant le traitement national dans la mesure où 80 % au moins des membres des Conseils d'administration des prestataires de services de télécommunications dotés de leurs propres installations doivent être canadiens<sup>77</sup>. Il n'y a pas de limites à l'investissement étranger dans les sociétés de revente.

Comme on l'a déjà noté, le Canada maintient également des restrictions à la concurrence dans le domaine de la fourniture de services locaux dans les zones rurales ou les petites villes desservies par certaines entreprises<sup>78</sup>.

L'article de la loi sur les télécommunications de 1993 concernant la promotion de « l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger » (article 7<sup>e</sup>) est désormais caduc et nul ne cherche aujourd'hui à appliquer cette politique. Les restrictions à l'acheminement de tous les services par satellites mobiles ont été levées le 1<sup>er</sup> octobre 1998, celles s'appliquant aux services internationaux le 31 décembre 1999 et celles concernant les services satellitaires le 1<sup>er</sup> mars 2000.

Les limites à l'investissement étranger au Canada empêchent également les entreprises canadiennes d'investir sur les marchés étrangers. Le gouvernement canadien a assumé un rôle prépondérant dans l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base et devrait promouvoir le principe de l'ouverture des marchés, notamment en ce qui concerne les règles régissant l'investissement, en abolissant les restrictions en vigueur sur la participation étrangère dans les entreprises de télécommunications.

En 1998, le Canada a signé l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a ouvert les marchés des services à valeur ajoutée à la concurrence mais ne couvrait pas les installations ou services de télécommunications de base. Des accords internationaux bilatéraux sur les services à valeur ajoutée ont également été conclus avec le Royaume-Uni et le Japon à cette époque.

### ***2.15. Incidence de la convergence sur la réglementation***

Suite au lancement d'une procédure de consultation publique en 1994<sup>79</sup>, le gouvernement a édicté la Politique sur la convergence en 1996. Celle-ci porte sur l'interconnexion et de l'interopérabilité des installations de réseau, sur la poursuite du soutien au contenu canadien et sur la concurrence dans tous les produits et services de communication. Elle a conduit à l'amendement de la Loi sur Bell Canada de manière à supprimer l'interdiction faite à cette société de détenir une licence de radiodiffusion. Elle stipule que dans le cas des entreprises de distribution de radiodiffusion et des opérateurs de télécommunications qui souhaitent fournir un service de programmation, la licence de programmation doit être détenue par une entité structurellement autonome.



La Politique sur la convergence a été importante en ce qu'elle a établi un cadre permettant aux câbloopérateurs d'entrer sur le marché de la téléphonie et aux opérateurs de télécommunications de pénétrer celui de la distribution de radiodiffusion. Le CRTC avait seulement autorisé ces derniers à prendre pied sur le marché de la distribution de radiodiffusion lors de l'instauration du régime de concurrence dans les services de téléphone locaux (autorisant de ce fait les câbloopérateurs à s'implanter sur le marché des services locaux). Le 1<sup>er</sup> janvier 1998, il a autorisé les opérateurs de services téléphoniques à faire acte de candidature pour des licences de radiodiffusion.

Dans le cadre du développement des services multimédia et à large bande, le gouvernement a également distribué des licences, par le biais d'un examen comparatif, à trois entreprises fournissant des services de communications multipoint locaux<sup>80</sup> en 1996. Or, les entreprises titulaires des licences n'ont pas répondu aux attentes initiales en ce qui concerne l'intensification de la concurrence et l'offre d'un choix plus vaste aux consommateurs. A la suite d'une fusion, en 1999, la dernière titulaire a été mise en redressement judiciaire à la fin de 2000<sup>81</sup>. Deux autres licences pour des systèmes de communications multipoint locaux dans la bande des 2 500 MHz ont été attribuées en mars 2000. Inukshuk Internet Inc. s'est vu allouer 12 des 13 zones de desserte disponibles et SaskTel, la compagnie de téléphone du Saskatchewan, a reçu la licence pour cette province.

Le CRTC a toujours réglementé les tarifs des services câblés. Suite à l'adoption du *Règlement sur la distribution de la radiodiffusion*, à la fin de 1997, il a entamé une procédure de déréglementation de ces tarifs. De ce fait, les prix appliqués par les nouveaux entrants ne sont pas réglementés et les câbloopérateurs en place peuvent déposer une demande de déréglementation si un concurrent titulaire d'une licence est accessible à 30 % des ménages dans leur zone de desserte, et s'ils peuvent prouver qu'ils ont perdu 5 % au moins de leurs abonnés de base depuis l'arrivée de la concurrence dans leur zone de desserte.

### **3. Performance du secteur des télécommunications**

#### **3.1. Introduction**

Les réformes réglementaires ont pour objet de développer l'efficacité dans la fourniture de services et d'accroître les effets bénéfiques que celle-ci est censée apporter aux usagers et aux consommateurs. La présente section évalue la performance du secteur des télécommunications canadien dans la diffusion de ces avantages aux usagers et consommateurs au moyen d'indicateurs relatifs à la pénétration du réseau, à l'investissement, aux tarifs, à la qualité et à la productivité.

Les efforts du Canada en vue de créer un marché des télécommunications concurrentiel s'avèrent fructueux. Dans le cadre de l'ouverture d'un marché des télécommunications monopolistique à la concurrence, le développement des parts de marché constitue parfois un indicateur important de l'efficacité du cadre stratégique. Au vu de l'évolution des parts de marché, et compte tenu du temps relatif écoulé depuis l'ouverture des marchés à la concurrence, la performance du Canada s'est avérée en moyenne supérieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE. Dans son premier rapport sur l'*État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada*<sup>82</sup> le CRTC a rendu compte pour 2000 des éléments suivants :

- Les nouveaux intervenants ont conquis 49 % du nombre des minutes interurbaines d'affaires.
  - Le nombre de minutes à l'international était réparti à parts égales entre les compagnies de téléphone titulaires et les concurrents.

- Les concurrents se sont approprié 30 % des revenus de la transmission de données.
- Les entreprises non titulaires desservent 41 % du marché des abonnés à Internet par liaison commutée.

D'autres aspects, dont certains sont analysés plus loin, ont été bénéfiques au Canada : la baisse des prix ; l'élargissement du choix ; l'amélioration de la qualité des services ; le développement rapide de l'accès à l'Internet à haut débit. S'agissant des prix, l'indice des prix du téléphone de Statistique Canada<sup>83</sup> a augmenté de 18,6 % entre janvier 1990 et juillet 2001, tandis que l'indice des prix à la consommation progressait de 28,3 % au cours de la même période<sup>84</sup>.

Le marché des services de télécommunications canadien a globalement produit CAD 31,1 milliards de recettes en 2000, dont 78 % provenaient des services filaires et 18 % des services sans fil. Les principaux opérateurs titulaires ont généré 69,6 % du chiffre d'affaires, le plus important, Bell Canada, en représentant 37,9 %. Les nouveaux intervenants sur le marché des télécommunications fixes comptaient pour 8,7 % du chiffre d'affaires. Pour Bell Canada, les services locaux et d'accès ont apporté 38 % des recettes, les services interurbains, 18 %. En termes de croissance, les services Internet ont été les plus dynamiques (tableau 7), mais ils ne représentent encore qu'un faible pourcentage du chiffre d'affaires total. Étant donné la faible diffusion des services mobiles au Canada, les recettes de ce marché augmentent lentement par rapport à d'autres pays de l'OCDE, et leur part de l'ensemble des recettes est modeste.

**Tableau 6. Ventilation des recettes des services des télécommunications**  
(en milliards de dollars)

	1999	2000	Croissance
Téléphonie interurbaine	8,5	7,8	-8 %
Services locaux et d'accès	9,0	9,6	7 %
Données (hors Internet)	3,6	4,6	28 %
Internet	0,8	1,3	63 %
Mobiles (hors satellite)	4,6	5,4	17 %
Total	26,5	28,7	8 %

Source : CRTC.

### 3.2. Développement du réseau

Mesuré en dollars canadiens constants, l'investissement dans les télécommunications a progressé à un taux composé de 3 % entre 1981 et 1999, contre 1,8 % pour l'ensemble des secteurs<sup>85</sup>. Si, au milieu des années 90, les dépenses d'investissement dans les télécommunications s'élevaient à quelque CAD 4 milliards, elles avaient atteint CAD 6 milliards par an à la fin de la décennie. En comparaison à d'autres pays de l'OCDE, l'investissement au Canada, évalué en pourcentage du chiffre d'affaires (tableau 8), a atteint des niveaux assez élevés.

**Tableau 7. Investissement dans les télécommunications publiques en pourcentage du chiffre d'affaires**

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Canada	27,1	30,3	26,4	21,7	22,5	23,5	24,4	28,2
France	31,6	27,2	25,8	22,9	19,5	22,4	22,4	17,0
Allemagne	42,0	45,4	41,0	24,5	33,7	27,4	22,1	21,6
Italie	40,0	55,6	38,0	22,9	22,4	23,3	27,4	22,9
RU	20,8	18,8	13,3	14,4	23,8	27,9	20,0	25,3
E-U.	16,9	16,3	16,0	19,4	20,1	21,1	24,1	29,3
Moyenne OCDE	25,8	27,5	25,0	24,0	25,4	24,4	25,1	26,6

Source : OCDE, Perspectives des communications, 2001.

### 3.3. Services mobiles cellulaires

Le réseau mobile cellulaire canadien couvre 94 % de la population (ce qui est peu par rapport aux normes européennes) et sa couverture territoriale est bien plus restreinte que celle de la plupart des pays. La pénétration des services mobiles a très faiblement progressé. A la mi-2001, le Canada enregistrait un taux de pénétration légèrement supérieur à 30 %, alors qu'il est de 70 % dans plusieurs pays européens. Si les taux de pénétration des services mobiles dépassent désormais ceux des lignes fixes dans de nombreux pays de l'OCDE, il faudrait qu'ils enregistrent une augmentation substantielle au Canada avant que cela ne se produise. Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer ce retard : la diffusion généralisée des téléphones fixes et le fait que les appels locaux ne sont pas facturés à la minute ; la présence de très nombreux téléphones publics ; le régime tarifaire appliqué aux services mobiles, en vertu duquel c'est l'appelé qui paie la communication, ce qui n'a pas été propice, dans les premiers temps, aux télécartes. Le tableau 9 illustre la croissance des taux de pénétration des abonnés aux services mobiles cellulaires au Canada et les parts de marché.

**Tableau 8. Parts du marché mobile cellulaire et nombre total d'abonnés (%)**

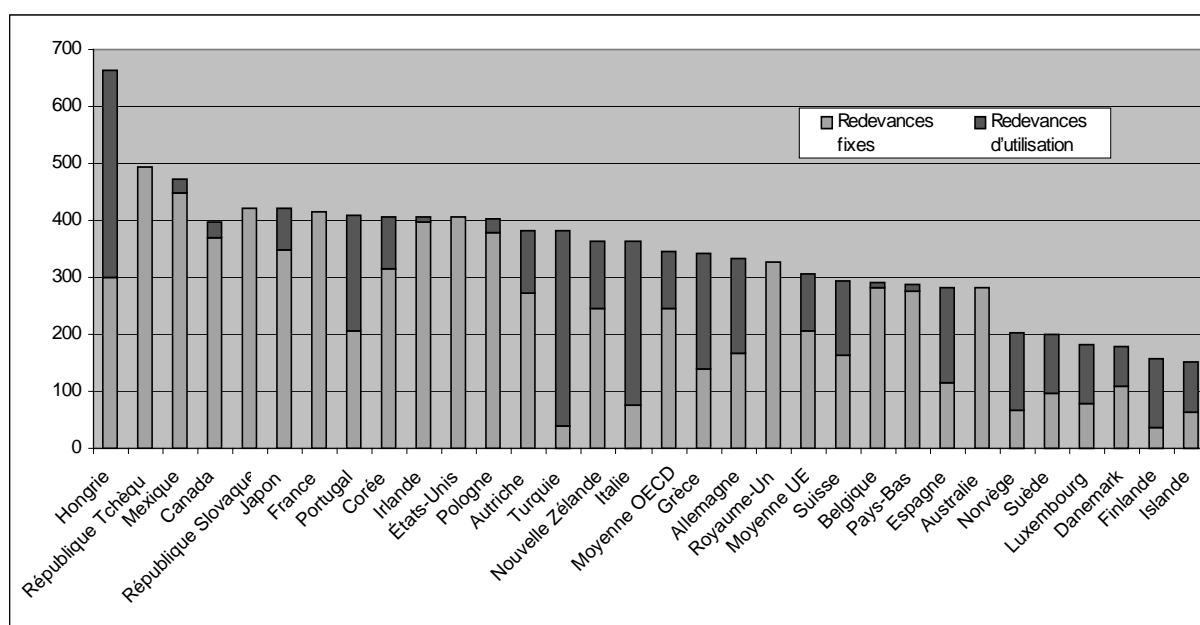
	1990	1997	1998	1999	2000	2001 juin
Mobilité Canada <sup>1</sup>	49,5 %	59,3 %	56,2 %	52,1 %		
Bell Wireless					35,8 %	36,2 %
Microcell		1,6	5,3	8,5	10,6	10,9
Telus Mobilité					24,8	24,5
Clearnet <sup>2</sup>		2,3	5,8	8,1		
Rogers Wireless <sup>3</sup>	50,5	36,9	32,7	31,3	28,8	28,4
<b>TOTAL</b>	<b>525 662</b>	<b>4 207 019</b>	<b>5 317 247</b>	<b>6 883 195</b>	<b>8 709 180</b>	<b>9 513 391</b>
Pénétration du marché	<b>1,9</b>	<b>14,0</b>	<b>17,6</b>	<b>22,6</b>	<b>28,3</b>	<b>30,9</b>

Source : Association canadienne des télécommunications sans fil.

1. Chiffres consolidés de Mobilité Canada. Devenu Bell Wireless Alliance et Telus Mobilité après 1999.
2. A fusionné pour former Telus après 1999.
3. Rogers AT&T Wireless jusqu'à 1999.

L'évolution des prix est une autre raison importante au développement plus lent des services cellulaires mobiles. Les tarifs d'un panier résidentiel de services cellulaires au Canada sont élevés et dépassent la moyenne de l'OCDE (cf. figure 1). Ils ne sont pas réglementés dans ce secteur, ce qui ne semble d'ailleurs pas nécessaire. Cela dit, l'imposition de droits de licences directs et de taxes indirectes (par le biais des obligations de R-D) et l'obligation de contribuer au service universel ont une incidence sur les prix. D'importantes modifications ont été apportées aux structures tarifaires. Ainsi, les tarifs varient moins en fonction de la distance (ceux des services mobiles au Canada établissent une distinction entre les appels locaux et les appels nationaux interurbains, distinction qui n'existe pas en Europe). Maintenant que les principaux acteurs sont implantés à l'échelle nationale, tout du moins en ce qui concerne les grands centres de population, la concurrence devrait se développer et entraîner une évolution favorable des prix.

**Figure 1. Panier OCDE de tarifs de télécommunications mobiles pour les usagers privés, août 2001**



(TVA comprise) en USD PPA

### 3.4. Développement de la concurrence

Au Canada, comme dans tous les pays de l'OCDE, c'est sur le marché interurbain, et en particulier sur le marché interurbain professionnel, que la concurrence s'est développée le plus rapidement. Selon le CRTC, les nouveaux entrants ont assuré 49 % du nombre de minutes d'appels interurbains en 2000, contre 45 % en 1998. Leur part des recettes professionnelles interurbaines a toutefois régressé de 51 à 46 %. Sur les marchés résidentiels, leur part des minutes interurbaines a reculé de 26 % en 1998 à 18 % en 2000. Au cours de la même période, leur part des recettes interurbaines résidentielles a diminué de 31 à 27 %. La part globale des nouveaux intervenants sur le marché interurbain a été de 34 %, et 45 % environ de leur nombre de minutes ont été assurés par leurs propres installations, le reste l'étant par la revente. Le tarif moyen par minute des communications interurbaines a substantiellement diminué (cf. figure 2) et la demande s'est avérée très élastique compte tenu de l'expansion rapide du trafic.

Le développement de la concurrence interurbaine n'a pas été homogène sur l'ensemble du pays : la part de marché (en minutes) de Bell Canada a reculé à 61 %, celle de Telus est de 71 %, celles des autres opérateurs titulaires étant de 80 % ou plus.

La concurrence sur les marchés locaux n'a débuté qu'en 1998, après les marchés interurbains, et son développement est généralement plus lent compte tenu des coûts et d'autres facteurs. Dans certaines parties du Canada, la concurrence locale ne sera autorisée qu'en 2002 (dans les territoires de desserte de Télébec et de TELUS Québec) et doit encore être introduite dans d'autres régions (le Yukon, les territoires du Nord-Ouest et Nunavut, ainsi que dans les zones de desserte des ESLT moins importants, principalement l'Ontario et le Québec).

Le tableau 10 illustre le développement de la concurrence locale. A la fin de 2000, 4 % des lignes téléphoniques appartenaient aux entreprises concurrentes. AT&T Canada, par exemple, a ajouté 145 549 lignes d'accès en 2000 et déployé son réseau local dans 27 villes canadiennes<sup>86</sup>. La part des nouveaux intervenants sur le marché des lignes professionnelles, d'environ 10 %, a été considérablement supérieure à celle qu'ils ont obtenue sur le marché résidentiel (0,2 %). Les lignes professionnelles fournies par les ESLC se situaient essentiellement dans les quartiers d'affaires des centres villes et dans les zones urbaines (tranches A et B). Deux facteurs expliquent leur part plus importante sur le marché professionnel : la densité relativement plus élevée du marché professionnel, mais aussi les tarifs supérieurs des lignes d'affaires, qui permettent aux nouveaux venus de rivaliser dans de meilleures conditions puisqu'ils peuvent dégager une marge de profit. En 2000, environ 18 % des lignes des ESLC ont été louées sur les boucles locales dégroupées des ESLT, les installations en propre ne représentant que quelque 33 % des lignes concurrentes. Les autres ont été obtenues par la revente d'installations Centrex.

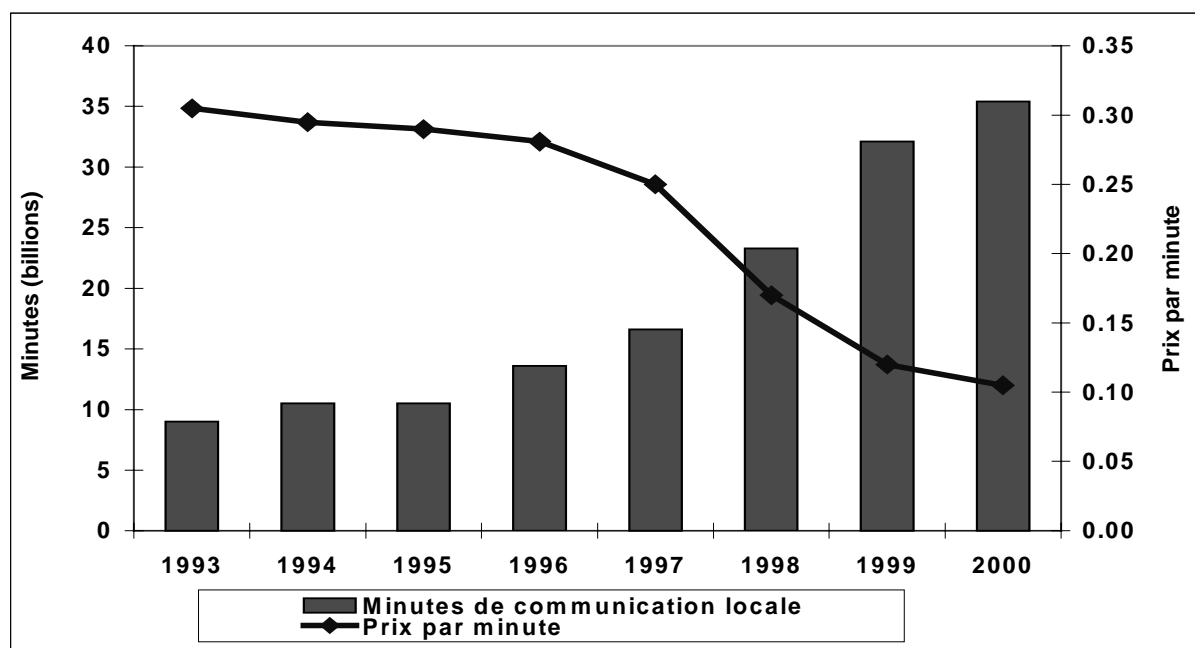
L'entrée des câbloopérateurs sur le marché de la téléphonie au Canada a été décevante, contrairement à la concurrence qu'ils exercent sur le marché des services à large bande. Halifax fait exception, le câblo-opérateur local s'y étant emparé d'environ 12 % du marché téléphonique local<sup>87</sup>.

**Tableau 9. Développement de la concurrence locale**

	Nombre total de lignes téléphoniques (en milliers)			Part du concurrent local (en %)		
	ESLT	ESLC	Total	Résidentiel	Profess.	Total
1997	17 880	97	17 977	0,0 %	1,6 %	0,5 %
1998	18 368	292	18 660	0,0	4,5	1,6
1999	18 858	492	19 350	0,2	6,6	2,5
2000	19 185	802	19 987	0,2	10,3	4,0

Source : CRTC, État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada, 2001.

**Figure 2. Nombre de minutes de trafic interurbain et tarif moyen par minute (en CAD)**



Source : CRTC.

### 3.5. Évolution des prix et rééquilibrage

La section précédente a relevé l'importance accordée par le CRTC au rééquilibrage des prix. Les tableaux 10 et 11 ci-dessous montrent l'évolution des prix des services locaux privés et professionnels depuis 1990. Le tarif de l'abonnement résidentiel local moyen est de CAD 22,75. Cela dit, en l'absence d'une péréquation géographique nationale des abonnements (qui se fait plutôt à l'échelle des provinces), ceux-ci peuvent varier très substantiellement. Le tableau 12 indique les différents tarifs appliqués aux services selon les tranches de la boucle locale (qui s'échelonnent de tarifs bas pour la tranche A aux tarifs plus élevés de la tranche D). Au Canada, les zones de service local sont généralement grandes en termes de couverture géographique et de population.

**Tableau 10. Services locaux résidentiels (lignes individuelles)**

Lieu/année	Toronto, Ontario	Vancouver, Colombie britannique
1990	CAD 17,30	CAD 15,50
1991	CAD 17,30	CAD 15,50
1992	CAD 17,30	CAD 15,50
1993	CAD 17,30	CAD 15,50
1994	CAD 17,30	CAD 17,00
1995	CAD 17,30	CAD 17,00
1996	CAD 19,30	CAD 19,00
1997	CAD 21,30	CAD 21,25
1998	CAD 21,60	CAD 24,70
1999	CAD 21,60	CAD 24,70
2000	CAD 21,95	CAD 24,95
2001	CAD 22,60	CAD 25,60

Source : CRTC.

**Tableau 11. Services locaux professionnels (lignes individuelles)**

Lieu/année	Toronto, Ontario	Vancouver, Colombie britannique
1990	CAD 55,10	CAD 54,45
1991	CAD 55,10	CAD 54,45
1992	CAD 55,10	CAD 54,45
1993	CAD 55,10	CAD 54,45
1994	CAD 51,80	CAD 57,00
1995	CAD 51,80	CAD 57,00
1996	CAD 51,80	CAD 48,00
1997	CAD 45,45	CAD 48,00
1998	CAD 39,95	CAD 49,45
1999	CAD 39,95	CAD 40,50
2000	CAD 39,95	CAD 40,50
2001	CAD 39,95	CAD 37,50

Source : CRTC.

**Tableau 12. Bell Canada : tarifs du service local de base résidentiel  
(CAD/ligne/mois)**

Service	1 <sup>er</sup> janvier 1998	1 <sup>er</sup> janvier 1999	1 <sup>er</sup> janvier 2000	1 <sup>er</sup> janvier 2001	31 mai 2001
Ligne individuelle					
B1/C1	17,30	17,30	17,30	17,65	19,00
A/B2/C2a	19,05	19,05	19,05	19,40	19,80
C2b	22,60	22,60	22,60	22,95	23,25
D1	17,30	17,30	17,30	19,00	19,00
D2a	19,05	19,05	19,05	19,40	19,80
D2b	22,60	22,60	22,60	24,85	24,85
D2c	23,00	23,00	23,00	25,30	25,30
D3a	15,90	15,90	15,90	17,45	17,45

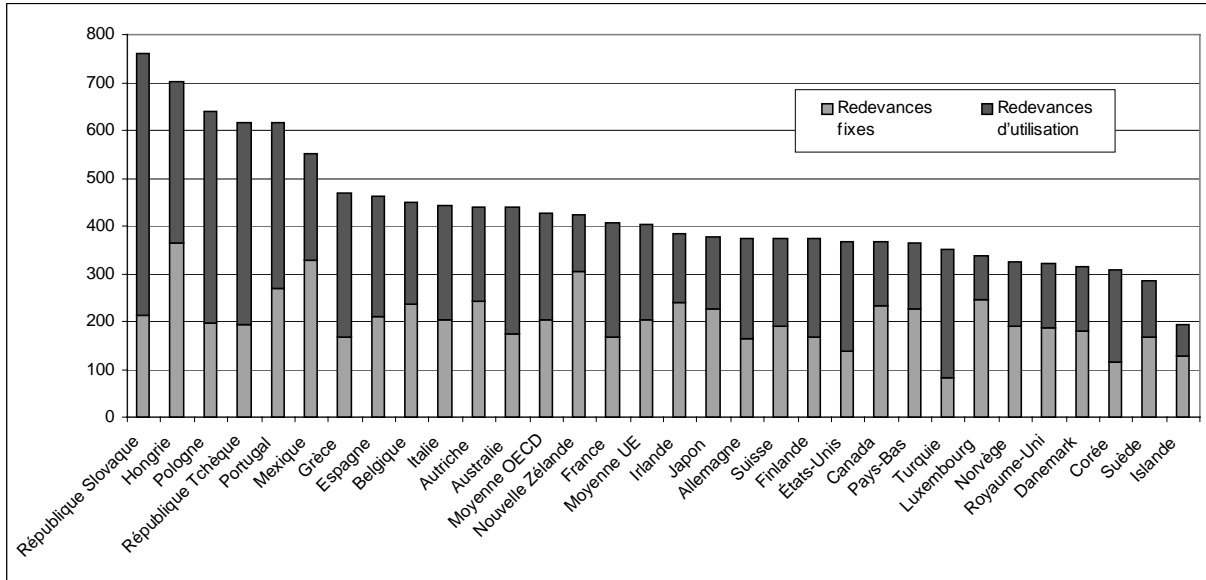
Source : Bell Canada.

En comparaison à d'autres pays de l'OCDE, le Canada se situe généralement au-dessous de la moyenne dans le panier OCDE de tarifs résidentiels (figure 3). Il compte aussi parmi les pays où les tarifs du panier professionnel sont les plus faibles (figure 4).

Le CRTC estime que l'évolution des tarifs téléphoniques professionnels entre 1995 et 2000 a permis à une petite entreprise type d'économiser chaque année, selon les provinces, de CAD 423 à CAD 801 en zone urbaine, et de CAD 161 à CAD 606 en zone rurale<sup>88</sup>. Compte tenu de l'augmentation des redevances fixes, surtout dans les zones rurales, l'essentiel de cette épargne est dérivée de la baisse des tarifs interurbains. Les abonnés résidentiels y ont aussi gagné, sous réserve d'avoir effectué 125 minutes d'appels interurbains nationaux par mois. Néanmoins, étant donné le rééquilibrage nécessaire des tarifs des abonnements fixes, les tarifs locaux résidentiels urbains et ruraux ont augmenté entre 1995 et 2000, dans les zones rurales notamment.

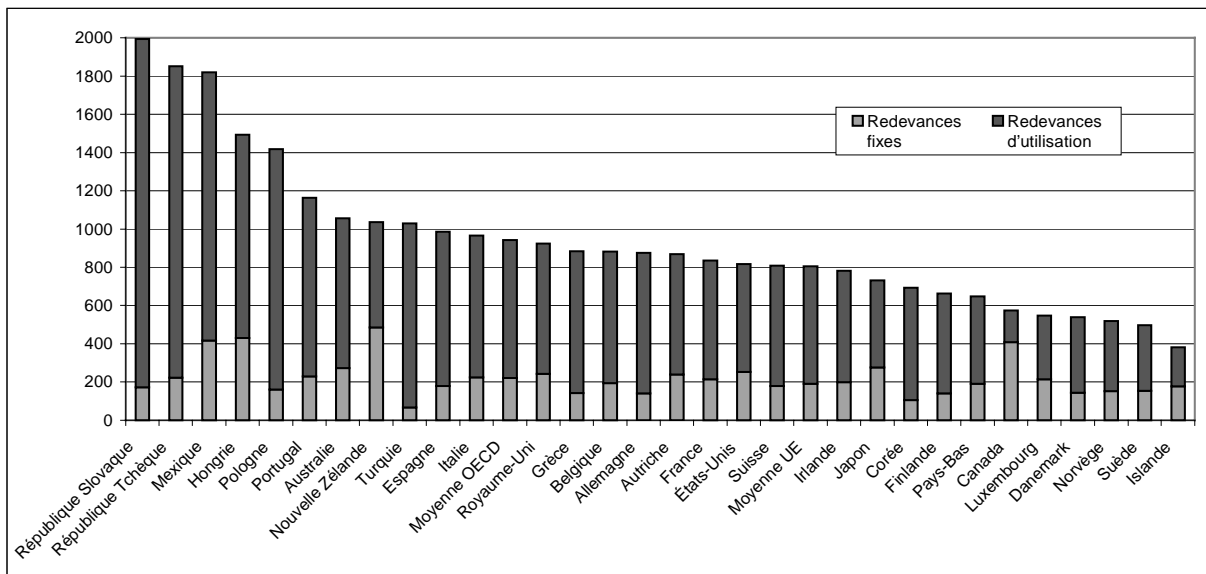
**Figure 3. Panier OCDE de tarifs résidentiels, août 2001**

TVA comprise, USD PPA



**Figure 4. Panier OCDE composite des tarifs professionnels, novembre 2000**

TVA non comprise, USD PPA



La plupart des opérateurs canadiens offrant des services interurbains proposent désormais des tarifs interurbains forfaitaires, qui ne varient pas en fonction de la distance. Les tarifs des appels à destination des États-Unis sont également compétitifs ; ils sont généralement proposés sur une base forfaitaire et peuvent être associés à d'autres forfaits longue distance.



Les tarifs des lignes louées sont relativement élevés au Canada, et nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE (figure 5). Les lignes louées représentent parfois une part importante des coûts professionnels ; elles constituent pour de nombreuses PME et entreprises un élément essentiel à la mise en place d'une infrastructure de l'information et d'un accès à la large bande, et aident les nouveaux intervenants à déployer leurs réseaux.

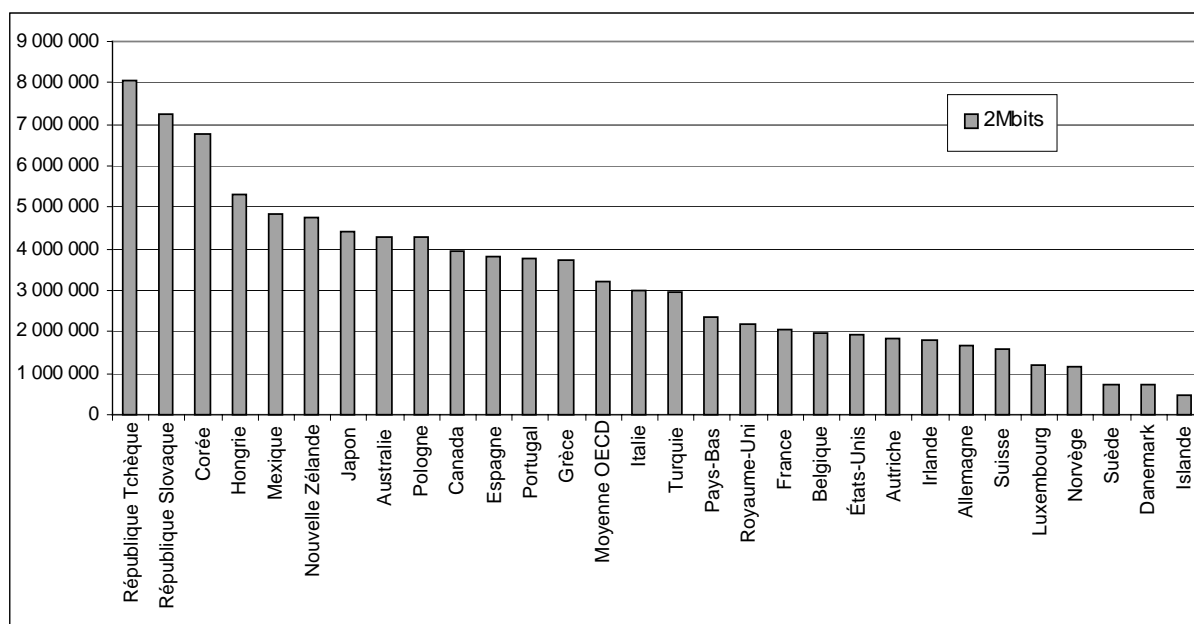
Les taxes de perception internationales ont diminué rapidement au Canada dès que Télélobe a perdu son monopole sur les services internationaux. En 2000, le tarif moyen d'une communication entre le Canada et tous les autres pays de l'OCDE était de USD 0,34 (alors qu'il était de USD 0,84 en 1999), contre USD 0,52 pour la moyenne de l'OCDE.

### 3.6. Qualité de service

Le CRTC oblige les opérateurs historiques et les nouveaux intervenants<sup>89</sup> à soumettre chaque trimestre des rapports sur la qualité du service. Le niveau de service de chaque indicateur est mesuré en fonction d'une norme prescrite à respecter, et les opérateurs sont tenus de rendre compte au CRTC des raisons pour lesquelles une norme n'est pas respectée et d'y remédier. Il serait utile que le CRTC regroupe ces données en un document unique, sous forme de comparaison, pour permettre aux usagers de mieux évaluer la performance relative des opérateurs.

**Figure 5. Panier OCDE des tarifs des lignes louées, 2 Mbit/s**

TVA non comprise, août 2001



### 3.7. Emploi et productivité

Les effectifs du secteur des services de télécommunications ont diminué de 133 326 en 1991 à 116 186 en 2000. En termes de mesures de productivité simples (nombre de lignes par employés), le Canada a obtenu de bons résultats par rapport à la moyenne de l'OCDE (tableau 13).

**Tableau 13. Emploi et productivité**

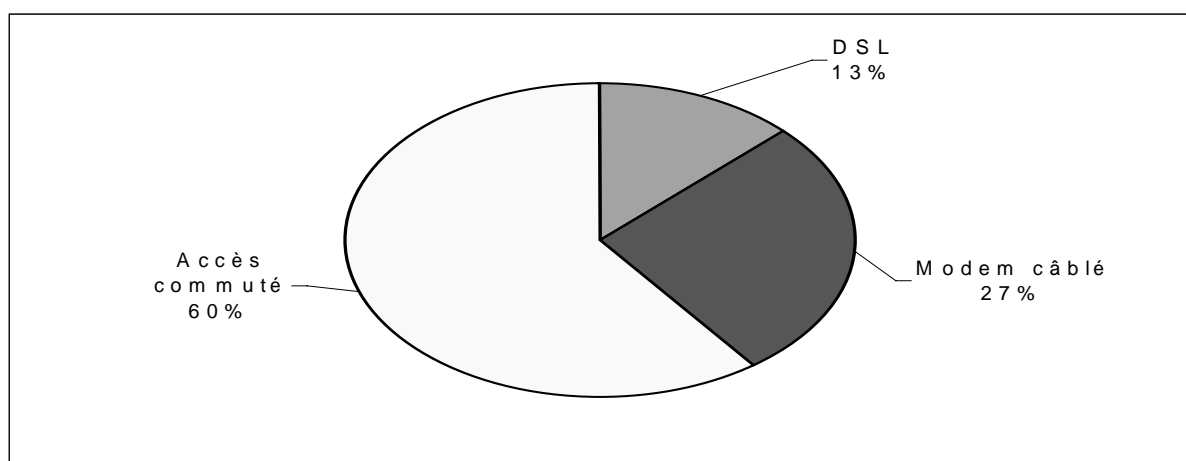
Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre d'employés (en milliers)	117	120	104	112	114	114
Canada : nombre de lignes par employé	182,44	187,87	199,74	182,74	193,66	215,53
OCDE : nombre de lignes par employé	178,52	185,43	189,64	190,98	192,85	182,81

Source : OCDE.

### 3.8. Évolution et performance de l'Internet

En 2000, 40 % des ménages avaient accès à l'Internet, soit 12 millions d'utilisateurs. Les opérateurs non titulaires détenaient 41 % du marché, les entreprises de télécommunications en place, 32 % et les câbloopérateurs, 19 %. En 2000, 60 % des abonnés étaient connectés à l'Internet par une liaison commutée. La figure 6 présente la ventilation des abonnés selon le mode d'accès.

**Figure 6. Abonnés à l'Internet par mode d'accès**



Source : CRTC.

Le Canada arrive au deuxième rang des pays de l'OCDE en termes de pénétration globale de la large bande (figure 7)<sup>90</sup>. En juin 2001, on recensait 1,9 million d'abonnés aux services DSL et par modem câblé. La concurrence entre différents réseaux appartenant à des acteurs indépendants a été un élément essentiel du développement rapide des services à large bande au Canada. Qui plus est, le Canada a été parmi les premiers pays de l'OCDE à introduire le dégroupage des réseaux de télécommunications et l'accès ouvert pour les réseaux câblés.

Les réseaux câblés canadiens ont été parmi les premiers à proposer des services par modem câblé commerciaux puisqu'ils les ont lancés dans certaines régions dès novembre 1996. Une enquête menée par l'Association canadienne de télévision par câble a conclu que les réseaux de télévision câblée pourraient fournir un accès à haut débit à 6 millions de foyers. Le démarrage rapide des services par modem câblé au Canada a incité les opérateurs de télécommunications à réagir. De fait, en novembre 1996, SaskTel a été le premier opérateur de télécommunications de l'OCDE à offrir un service Internet à haut débit commercial fondé sur la technologie DSL. Le Canada est bien placé pour

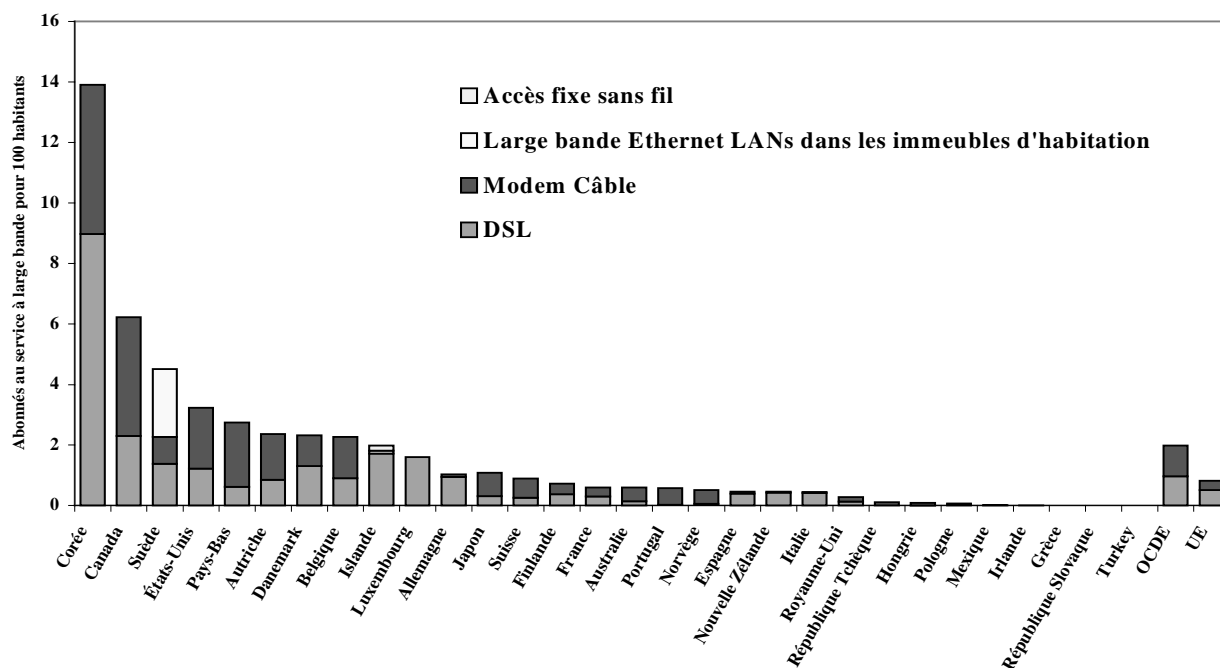
accélérer la diffusion de l'Internet à large bande. Au premier semestre 2001, le nombre d'abonnés DSL a progressé de 51 % et celui d'abonnés au modem câblé de 30 %.

#### 4. Conclusions et recommandations

##### 4.1. Évaluation globale des points forts et des points faibles actuels

Le régime réglementaire canadien comporte de nombreux points forts (voir ci-dessous) qui devraient permettre au Canada de développer rapidement l'un des marchés les plus compétitifs de la zone de l'OCDE. Il doit ces points forts à un organisme de réglementation qui a adopté une approche méthodique et intégrée au développement de la concurrence, à une pratique réglementaire qui est parvenue à réunir les entreprises du secteur pour trouver des solutions à des problèmes réglementaires et techniques complexes dans un esprit de concertation, et à un gouvernement qui a su reconnaître l'importance du secteur des services de télécommunications dans le tissu de la nouvelle économie.

**Figure 7. Abonnés aux services à large bande dans la zone de l'OCDE, juin 2001**



La réussite du Canada a pour éléments clés l'indépendance de l'instance de réglementation et les pouvoirs dont elle a été investie, qui lui ont permis de poursuivre ses grands objectifs : préparer d'abord le marché à l'arrivée de la concurrence, puis mettre en place le régime global d'ouverture du marché et les sauvegardes réglementaires nécessaires pour accompagner le développement de la concurrence. Les usagers ont déjà retiré des avantages substantiels de la concurrence : un panier de tarifs amélioré, un choix plus vaste, l'offre rapide de plusieurs technologies nouvelles, notamment des services à large bande, et la qualité accrue des services. Il est certainement encore possible d'intensifier la concurrence sur les prix.

Le régulateur se concentre aujourd'hui sur le marché essentiel, le marché local, où il est nécessaire de favoriser le jeu de la concurrence. Pour ce faire, il faut confirmer les pouvoirs

réglementaires du CRTC en matière de droits de passage et de câblage interne. De la même manière, il convient d'offrir les lignes louées à des prix de gros. Il est également important que le Canada attribue dans les meilleurs délais des licences aux opérateurs de services 3G.

#### **Encadré 4. Points forts**

- Cadre réglementaire efficace et instance réglementaire indépendante.
- Accès universel à une infrastructure de bonne qualité avec des taux de pénétration élevés.
- Gouvernement favorable au déploiement d'une infrastructure et de services de communication modernes, à haute vitesse.
- La procédure du CDIC devrait servir de modèle aux autres régulateurs pour dégager un consensus parmi les acteurs du marché.
- Dégrouper la boucle locale en place favorisé par des politiques de co-implantation efficaces.
- Facilité d'entrée sur le marché.
- Mesures efficaces de protection des consommateurs.

Le Canada affiche des taux de pénétration élevés pour les infrastructures de téléphonie fixe et câblée. Ces infrastructures rivalisent déjà vivement sur les marchés de l'Internet à large bande. La concurrence a rapidement pris son essor sur les marchés interurbains nationaux et internationaux et progresse à un bon rythme à l'échelon local. Bien qu'elle semble intense dans les services mobiles cellulaires, le marché s'est développé lentement dans ce domaine. Le régulateur a souhaité s'abstenir de réglementer dans les cas où il a estimé qu'une concurrence efficace existe. En règle générale, cette abstention ne devrait pas être assortie de conditions.

D'importants points faibles caractérisent également le panorama des télécommunications canadiennes.

#### **Encadré 5. Points faibles**

- Limites à la participation étrangère dans les opérateurs de télécommunications et de services mobiles dotés de leurs propres installations.
- Délivrance de licences aux opérateurs de télécommunications publiques internationales.
- Procédure d'accès au spectre à la suite des enchères (examen de l'actionnariat étranger).
- Lenteur relative des procédures de prise de décision de l'organisme de réglementation.
- Application conditionnelle et aléatoire de l'abstention.

Les limites à la propriété étrangère qui caractérisent le marché canadien des télécommunications contrastent de manière frappante avec l'ouverture générale de ce marché et l'application non discriminatoire de la plupart des autres dispositions. Elles ne font que freiner l'expansion du marché, particulièrement du marché local, qui est le plus exigeant en investissements. Il convient de les lever rapidement. Dans le cas des services reposant sur le spectre des fréquences, elles ne servent qu'à augmenter les coûts des opérateurs et à retarder la mise en œuvre de nouveaux services.

Le Canada est en première ligne des pays de l'OCDE pour ce qui est de la simplification des procédures d'accès au marché appliquées aux opérateurs dotés de leurs propres installations. Ces procédures devraient également s'appliquer aux opérateurs désireux de fournir des services de télécommunications internationaux.

Le régulateur suit en général consciencieusement les procédures de consultation, mais celles-ci sont souvent trop lentes dans un domaine que caractérise une évolution commerciale et technologique dynamique et qui réclame de ce fait des décisions rapides. Cette lenteur pourrait résulter d'une insuffisance de moyens du CRTC dans le secteur des télécommunications. Il conviendrait d'augmenter ces ressources. Même si l'abstention signifie que certains marchés ne sont pas assujettis à un règlement, ils font toujours l'objet d'une surveillance, et de nouveaux problèmes ont monopolisé les ressources. Le CRTC pourrait examiner plus attentivement la situation de la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion, notamment en ce qui concerne la fusion des cadres juridiques, de manière à ce que la réglementation de l'acheminement s'inscrive dans le cadre d'un seul régime réglementaire.

#### ***4.2. Avantages et coûts potentiels d'une réforme réglementaire plus approfondie***

La section 3 soulignait que la libéralisation des marchés et la concurrence s'étaient déjà avérées bénéfiques :

- baisse des tarifs interurbains nationaux et internationaux ;
- concurrence stimulant l'augmentation rapide de l'investissement dans la large bande ;
- amélioration de la qualité des services.

La tâche la plus urgente est de veiller à ce que la concurrence sur le marché RTPC local s'intensifie. Cela permettra au gouvernement d'atteindre son objectif de « connectivité » et de fournir à tous les foyers un accès aux services à large bande.

#### ***4.3. Recommandations pour l'action gouvernementale***

Les recommandations qui suivent se fondent sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations stratégiques en matière de réforme réglementaire exposées dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* (OCDE, juin 1997).

##### ***1. Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficience.***

- Lever les limites à la participation étrangère.

Comme avancé dans ce chapitre, ces restrictions n'ont pas leur place dans un régime de libre concurrence fondé sur le principe de non-discrimination. Elles risquent de nuire au processus de développement de la concurrence locale entre les infrastructures et porteront préjudice à l'objectif du gouvernement d'offrir un accès ubiquiste à la large bande dans le pays.

- Accès aux circuits loués à des tarifs de gros.

Les nouveaux venus devraient pouvoir obtenir un accès aux circuits loués, surtout aux circuits intra-urbains, à des tarifs fondés sur le prix de revient (prix de gros). Ces circuits leur sont indispensables pour élargir leur clientèle et déployer leurs installations. Cette mesure leur donnerait

véritablement accès aux marchés locaux et favoriserait l'essor de la concurrence locale. Elle garantirait par ailleurs l'application d'un traitement non discriminatoire des opérateurs titulaires aux nouveaux entrants.

**2. Réformer les réglementations pour stimuler la concurrence et les supprimer sauf dans les cas où il est clairement démontré qu'elles constituent le meilleur moyen de servir l'intérêt général.**

- Simplifier l'entrée sur le marché pour les opérateurs internationaux équipés de leurs propres installations.

L'entrée sur le marché des prestataires de services internationaux disposant de leurs installations devrait suivre les mêmes procédures que celles appliquées aux autres acteurs sur le marché du RTPC. Il n'y a pas de raison de distinguer les différents marchés sur le plan des procédures d'entrée. Si l'on s'inquiète des pratiques suivies par des pays non-signataires du quatrième Protocole de l'OMC, on pourra envisager d'autres procédures d'ordre général plutôt que d'imposer la délivrance d'une licence.

**3. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.**

- En règle générale, l'abstention devrait être inconditionnelle.

Contrairement à plusieurs organismes de réglementation de la zone de l'OCDE, le CRTC a constamment cherché à simplifier les procédures réglementaires et à s'abstenir de réglementer. Il s'abstient toutefois souvent sur une base conditionnelle, ce qui crée une incertitude sur le marché quant à savoir si, en cas de problème de concurrence, la politique de la concurrence entrerait en jeu ou si une réglementation sectorielle serait alors réintroduite. Le CRTC devrait s'efforcer de s'abstenir inconditionnellement, ce qui permettrait au marché concerné de relever uniquement de la compétence du Bureau de la concurrence.

## NOTES

- <sup>1</sup> Industrie Canada, pourcentage du PIB, valeur ajoutée, en dollars constants de 1992.
- <sup>2</sup> L'utilisation du terme « voies » pour les données de 1999, plutôt que du terme « lignes » utilisé en 1980, tient compte du déploiement de lignes RNIS, qui n'étaient pas disponibles en 1980.
- <sup>3</sup> Qui plus est, près de 90 % de la population est concentrée sur une frange de 160 kilomètres le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.
- <sup>4</sup> Section 7 de la Loi sur les télécommunications.
- <sup>5</sup> Industrie Canada, *La société canadienne à l'ère de l'information : Pour entrer de plain-pied dans le XX<sup>ème</sup> siècle*, Ottawa, 1996.
- <sup>6</sup> Allocation du Ministre de l'Industrie à la Chambre des Communes le 4 novembre 1997 concernant le projet de loi C-17.
- <sup>7</sup> Certaines entreprises locales indépendantes qui desservent les petites villes et les zones rurales du Sud du pays détiennent des monopoles.
- <sup>8</sup> Les subventions croisées ne sont pas un objectif en elles-mêmes, bien qu'elles soient dans une certaine mesure inhérentes à la notion d'accessibilité pécuniaire.
- <sup>9</sup> Bell Canada fait partie des Entreprises Bell Canada Inc. (BCE).
- <sup>10</sup> Systèmes de communication personnelle. Le SCP à 1,9 GHz est équivalent à la version européenne à 1,8 GHz du GSM.
- <sup>11</sup> Des amendements apportés à la loi sur les télécommunications en 1998 ont habilité le CRTC à instaurer un régime de licences pour les services internationaux et l'ont chargé d'administrer la numérotation.
- <sup>12</sup> Tous les commissaires prennent part aux décisions relatives à la radiodiffusion.
- <sup>13</sup> Il s'agit des opérateurs qui offrent des services au public et qui sont désignés par les termes « entreprises canadiennes » dans la loi.
- <sup>14</sup> Dans certains pays, les opérateurs historiques n'ont pas tenu compte des décisions visant à réduire les tarifs d'interconnexion, puisque les avantages économiques à en retirer pesaient plus lourd que les amendes que les tribunaux pouvaient leur imposer par la suite. La capacité de l'instance réglementaire d'infliger des amendes substantielles fournit un moyen approprié d'assurer que les décisions seront respectées.
- <sup>15</sup> La décision de la Cour suprême (Téléphones Guèvremont) de 1994 portait sur la compétence fédérale pour réglementer une petite entreprise de télécommunications indépendante située dans la Province du Québec.
- <sup>16</sup> Pour de plus amples détails, voir, Grieve, W., *Constitutional Structure and Regulation of Telecommunications in Canada*, polycopié, 2000 sur le site [www.dcl.edu/lawrev/2000-1/Grieve.htm](http://www.dcl.edu/lawrev/2000-1/Grieve.htm).

- <sup>17</sup> Voir, OCDE, Réglementation des télécommunications : Structures et responsabilités des institutions, DSTI/ICCP/TISP(99)15/Final, 25 mai 2000, Paris.
- <sup>18</sup> Voir : Bureau de la concurrence et CRTC (Interface) sur le site <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ct01544e.html>.
- <sup>19</sup> Plusieurs pays imposent des limites à la participation étrangère dans l'opérateur historique de télécommunications, mais celles-ci ne s'appliquent pas aux nouveaux intervenants.
- <sup>20</sup> Voir le Rapport à la gouvernance en conseil: État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada, CRTC, Ottawa, septembre 2001.
- <sup>21</sup> L'OCDE a conclu que « les arguments en faveur de l'ouverture du marché à l'investissement sont aussi convaincants que dans le cas des échanges. Les économies plus ouvertes ont des niveaux plus élevés d'investissement privé, élément essentiel de la croissance. C'est pourquoi les pays s'emploient activement à attirer l'IDE, en particulier parce qu'il apporte des retombées telles que l'amélioration de la gestion et le développement des technologies. » Cf. OCDE, Pour l'ouverture des marchés : les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement, Paris 1999, page 11.
- <sup>22</sup> Voir Industrie Canada, Document de travail n° 30, « Investissement étranger direct et croissance de la productivité : l'expérience du Canada comme pays d'accueil », Surendra Gera, Wulong Gu et Frank C. Lee, Industrie Canada, avril 1999, à consulter sur le site <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ra01716e.html>.
- <sup>23</sup> Ibid., page 18.
- <sup>24</sup> Avant l'instauration de la concurrence, il était inutile, compte tenu de l'existence de monopoles, de limiter officiellement l'investissement étranger. Historiquement, deux grands opérateurs canadiens, BC Tel et Québec Tel (qui font aujourd'hui partie de Telus) ont longtemps eu pour actionnaire majoritaire GTE (États-Unis).
- <sup>25</sup> Les règles régissant la participation dans les entreprises de radiodiffusion sont substantiellement identiques à celles qui s'appliquent aux opérateurs de télécommunications. Elles comportent toutefois quelques conditions supplémentaires vis-à-vis de la nationalité de certains dirigeants des organismes de radiodiffusion et de leurs sociétés holding.
- <sup>26</sup> Ces impératifs sont énoncés dans le Règlement de la radiocommunication rédigé en application de la loi sur les radiocommunications.
- <sup>27</sup> Rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande, Ottawa 2001.
- <sup>28</sup> CCIB Policy Paper: *Future Negotiations on Telecommunications Services in the WTO*, 18 juin 1999. D'autres membres du CCIB croient que, tout bien considéré, le marché canadien est au moins aussi ouvert aux opérateurs étrangers que celui de la plupart de ses partenaires commerciaux et que le Canada devrait chercher à améliorer l'accès des services des télécommunications d'autres pays de l'OMC avant de considérer la possibilité de supprimer les obstacles à l'investissement étranger.
- <sup>29</sup> Instruction du Gouverneur en conseil du 26 juin 2001.
- <sup>30</sup> Décision Télécom CRTC 92-12.
- <sup>31</sup> Les obligations comportent la participation au Consortium de gestion de la numérotation canadienne, au Consortium de gestion du fonds central (aux fins de service universel), la fourniture d'un point d'interconnexion à chaque opérateur local, la fourniture d'un point d'interconnexion à chaque zone de numérotation et le respect des conditions d'abstention énoncées dans la Décision Télécom CRTC 95-19.



- 32 Le CDIC a été créé au cours de la procédure qui a abouti à la Décision 96-28.
- 33 Le CRTC a assoupli les conditions exigeant que les prestataires de services internationaux fournissent des rapports trimestriels de trafic.
- 34 Les conditions non respectées avaient généralement trait aux impératifs de dépôt périodique.
- 35 Bien que la section 7 de la loi sur les télécommunications cite parmi les objectifs stratégiques celui de « stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ... », des mesures stratégiques plus générales permettraient de l'atteindre.
- 36 Le nombre de foyers raccordés au câble, en pourcentage de l'ensemble de foyers équipés de télévisions, est de 92 %.
- 37 Il existe environ 900 câblodiffuseurs au Canada, qui exploitent 2 061 systèmes câblés locaux.
- 38 La plupart de ces câblodistributeurs se trouvent dans l'Est du Canada. On peut citer pour exemple d'écart de prix la Nouvelle-Écosse, où le câblodistributeur offre une ligne d'abonné à un prix inférieur de 20 % à celui de l'opérateur historique.
- 39 L'ACFSI est l'Internet canadien.
- 40 Décision Télécom CRTC 92-12.
- 41 Pour leurs utilisateurs, les ESLC se sont concentrées sur les FAI, ce qui signifie que le déséquilibre du trafic tend à favoriser les ESLC.
- 42 Ces redevances s'appliquaient sur le territoire de Bell Canada.
- 43 La méthode informelle rapide permet au personnel du CRTC de faire office de médiateur et de contribuer à résoudre le différend sans avoir à recourir à la procédure officielle. Cette approche s'est avérée efficace pour résoudre des problèmes dans leur phase initiale.
- 44 Demande en vertu de la partie VII des règles de procédure du CRTC.
- 45 Une installation essentielle a été définie comme une installation qui satisfait aux trois critères suivants : (1) elle est contrôlée par un monopole ; (2) les nouveaux entrants en ont besoin comme intrants afin de fournir des services ; (3) les nouveaux entrants ne peuvent pas la reproduire économiquement ou techniquement.
- 46 Cette modification marquerait un revirement substantiel du CRTC qui était enclin à ne pas autoriser les nouveaux intervenants à obtenir un accès aux installations à des tarifs de gros.
- 47 Les prestataires de services DSL sont essentiellement des fournisseurs de services Internet. Il leur est interdit de fournir des services téléphoniques locaux au moyen de la boucle locale dégroupée qu'ils louent.
- 48 En 2001, plusieurs ordonnances ont permis de réduire à nouveau les coûts de co-implantation des concurrents. Le CRTC a également autorisé les entreprises co-implantées à acquérir un espace de co-implantation additionnel par tranches de 1 m<sup>2</sup> par central et par opérateur quand leur limite de 20 m<sup>2</sup> était atteinte.
- 49 Une compagnie de services publics d'électricité a interjeté appel de cette décision devant la Cour fédérale du Canada, faisant valoir que le CRTC n'a aucune compétence statutaire ou constitutionnelle pour dicter les modalités d'accès aux poteaux des services publics d'électricité. La cour d'appel fédérale a conclu que la

section de la loi ne s'applique pas aux poteaux appartenant aux services publics d'électricité. La permission a été demandée de faire appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

- <sup>50</sup> SaskTel est réglementée par le CRTC depuis l'été 2000. La société s'est engagée à ne pas augmenter les tarifs de ses services publics au-delà du tarif fixé au 30 juin 2000, et ce pour une période de transition qui s'achève le 31 décembre 2001.
- <sup>51</sup> L'indice des prix du produit intérieur brut sert à mesurer l'inflation. Cet indice a diminué de 0,62 % en 1998, augmenté de 1,72 % en 1999 et de 3,91 % en 2000. L'indice des prix à la consommation est souvent plus volatile mais reflète mieux l'évolution des prix pour les consommateurs ; en revanche, il ne prend pas en compte les investissements, contrairement à l'indice du PIB. Ce dernier a été retenu car il se fonde sur une assiette plus large.
- <sup>52</sup> Pour l'Ontario et le Québec (dans des zones desservies par Bell Canada), la suppression de la pondération est fréquente.
- <sup>53</sup> Ceci semble indiquer qu'il existe une marge raisonnable entre les offres de gros et de détail portant sur les extrémités locales des lignes louées, ce qui permettrait aux nouveaux arrivants de rivaliser efficacement avec l'opérateur en place sur le marché des clients commerciaux.
- <sup>54</sup> L'ESLC a déterminé que les fournisseurs de services sans fil qui n'opèrent pas en tant qu'ESLC ne peuvent pas offrir la portabilité des numéros, même de manière volontaire.
- <sup>55</sup> Le retard des États-Unis est dû au fait que l'armée est une grande utilisatrice des fréquences de la bande passante jugée la mieux adaptée aux services 3G.
- <sup>56</sup> Telus Mobilité, par exemple, appelle ce droit « redevances d'utilisation mensuelles ».
- <sup>57</sup> A titre d'exemple, dans le programme « Parlez 50 » de Telus Mobilité, ces redevances représentent 14 % de l'abonnement mensuel.
- <sup>58</sup> Le modèle proposé concerne uniquement le spectre servant à des fins autres que la radiodiffusion. Les radiodiffuseurs ne paient pas de droits de licence radio. Les pouvoirs publics devraient revoir ce mécanisme et envisager d'étendre les droits de licence aux radiodiffuseurs compte tenu de la politique gouvernementale de neutralité à l'égard de la technologie. Cette tarification inciterait par ailleurs les radiodiffuseurs à faire un usage plus efficace du spectre des fréquences.
- <sup>59</sup> Section 43 de la loi.
- <sup>60</sup> Ce pouvoir d'expropriation n'a jamais été invoqué depuis la mise en œuvre de la loi sur les télécommunications.
- <sup>61</sup> Le déficit entre les coûts structurels du segment de services publics moins les recettes du même segment a été considérablement réduit au moyen de l'inclusion de subventions internes implicites provenant des services locaux aux entreprises et aux résidences urbaines et des services optionnels. Les concurrents ont également reçu des réductions sur la contribution requise pour les cinq premières années suivant l'introduction de la concurrence dans le segment interurbain.
- <sup>62</sup> Un test d'imputation appliqué aux opérateurs historiques a freiné leur flexibilité en matière de baisses des prix.
- <sup>63</sup> OFTEL, au Royaume-Uni, a fait valoir dans son calcul des coûts liés à la fourniture du service universel que le prestataire de services universels bénéficie d'avantages qu'il convient de déduire des coûts. Il s'agit notamment des effets de cycle de vie (un client non rentable le devient au fil du temps), de l'ubiquité

(c'est-à-dire l'avantage compétitif dérivant d'une présence dans toutes les zones géographiques), du renforcement de la marque et de la réputation de l'entreprise.

- <sup>64</sup> Rapport annuel de Sprint Canada pour 2000. Sprint estime que la contribution était son élément de coût le plus important et que le changement apporté au régime de contribution l'a diminué de 80 %.
- <sup>65</sup> Les prestataires de services de télécommunications dont le chiffre d'affaires était inférieur ou égal à CAD 10 millions ont été exemptés du paiement des contributions. De plus, les recettes dérivant des services Internet de détail et des services de radiomessagerie de détail ont été soustraites du calcul du chiffre d'affaires.
- <sup>66</sup> Les revenus admissibles à la contribution s'entendent comme le total des revenus des services de télécommunications dérivant des clients canadiens moins les contributions reçues et les revenus des services Internet de détail, des services de radiomessagerie de détail, et de la vente et de la location de matériel.
- <sup>67</sup> Les tranches à faible coût sont le noyau des grandes zones métropolitaines, les autres parties des grandes zones métropolitaines et des grandes villes, les villes moyennes, et les petites villes et agglomérations (tranches A, B, C et D respectivement). Les tranches à coût élevé sont les communautés disposant de moins de 1 500 lignes, les communautés équipées de 1 500 à 8 000 lignes et d'une boucle locale de plus de 4 km en moyenne, et les communautés sans accès routier permanent (tranches E, F et éloignées respectivement).
- <sup>68</sup> Bell Canada a cherché à supprimer les lignes moins performantes équipées pour les téléphones à cadran mais a retiré sa demande à la suite de réactions négatives de la part des consommateurs.
- <sup>69</sup> Dans le Budget 2001, le gouvernement canadien a décidé de ne pas financer la création accélérée de l'infrastructure à large bande.
- <sup>70</sup> Examen du cadre de réglementation, Décision CRTC 94-19.
- <sup>71</sup> Entretien avec le CDIP.
- <sup>72</sup> Le Conseil garde le pouvoir de réintroduire un règlement sectoriel même s'il s'abstient sans condition.
- <sup>73</sup> Voir McTaggart, Craig, IP Telephony and the Internet: Canada Case Study, UIT janvier 2001. Comme les appels effectués sur les réseaux à commutation de circuit entrent dans le cadre du mécanisme de contribution au service universel, tout appel IP aboutissant sur des réseaux commutés y serait également intégré.
- <sup>74</sup> Au Canada, les retransmissions sont assujetties à une redevance obligatoire, mais pas au consentement des radiodiffuseurs.
- <sup>75</sup> A la suite de la demande de JumpTV, le gouvernement (Industrie Canada et Héritage Canada) a publié un document de consultation sur « l'application de la Loi sur le droit d'auteur pour ce qui est des licences obligatoires de retransmission par Internet ».
- <sup>76</sup> CRTC/Bureau de la concurrence, communiqué de presse et document d'information, Bureau de la concurrence et CRTC (Interface), 22 novembre 1999.
- <sup>77</sup> Organisation mondiale du commerce, Commerce des Services, Canada, Liste d'engagements spécifiques, supplément 3, GATS/SC/16/Suppl.3, 11 avril 1997.
- <sup>78</sup> Il s'agit des zones desservies par Norouestel Inc., Ontario Northland Transportation Commission et Prince Rupert City Telephones.

- <sup>79</sup> Cette procédure a été engagée par la publication d'un décret en conseil en octobre 1994.
- <sup>80</sup> Le SCML est connu sous le nom de Services de distribution multipoint locaux dans la plupart des autres pays. Le STML est un système sans fil fixe qui permet de diffuser des données à grande vitesse.
- <sup>81</sup> En 1999, MaxLink Communications, l'une des trois entreprises détentrices d'une licence, a acheté les deux autres, opération qui a porté le nombre de ses marchés de 33 à 207, soit presque toutes les grandes villes canadiennes.
- <sup>82</sup> CRTC, Rapport à la Gouverneure en Conseil: État de la concurrence dans les marchés de télécommunications au Canada, septembre 2001.
- <sup>83</sup> L'indice des prix du téléphone se compose des redevances téléphoniques locales de base, d'autres redevances locales, des frais d'installation et de réparation, des coûts du matériel téléphonique et des redevances interurbaines. Les redevances locales de base et interurbaines en constituent la plus grande partie. Le panier des services téléphoniques n'évolue pas dans le temps. Le nombre et la composition des minutes interurbaines, en particulier, sont censées rester les mêmes.
- <sup>84</sup> Cf. Statistique Canada, CANSIM, P100000 pour l'IPC et CANSIM P100097 pour l'indice des prix de télécommunications.
- <sup>85</sup> Industrie Canada, Services de télécommunications au Canada, 1999-2000, Tableau A-3.
- <sup>86</sup> Rapport annuel 2000 de AT&T Canada.
- <sup>87</sup> National Post Online 27 juin 2001.
- <sup>88</sup> Op. Cit. tableau 5.4, page 32.
- <sup>89</sup> Cette obligation s'applique uniquement aux nouveaux entrants qui offrent un service d'accès au réseau à plus de 25 000 personnes.
- <sup>90</sup> OCDE, Le développement de l'accès en large bande dans les pays de l'OCDE, Paris, 2001, DSTI/ICCP/TISP(2001)2/FINAL.