

**Télécommunications :
quelques propositions
fédérales**

Télécommunications :
quelques
propositions
fédérales

L'honorable
Gérard Pelletier
Ministre des Communications
Avril 1975

©
INFORMATION CANADA
OTTAWA, 1975

N° de cat. Co 22-11/1975

Télécommunications : quelques propositions fédérales

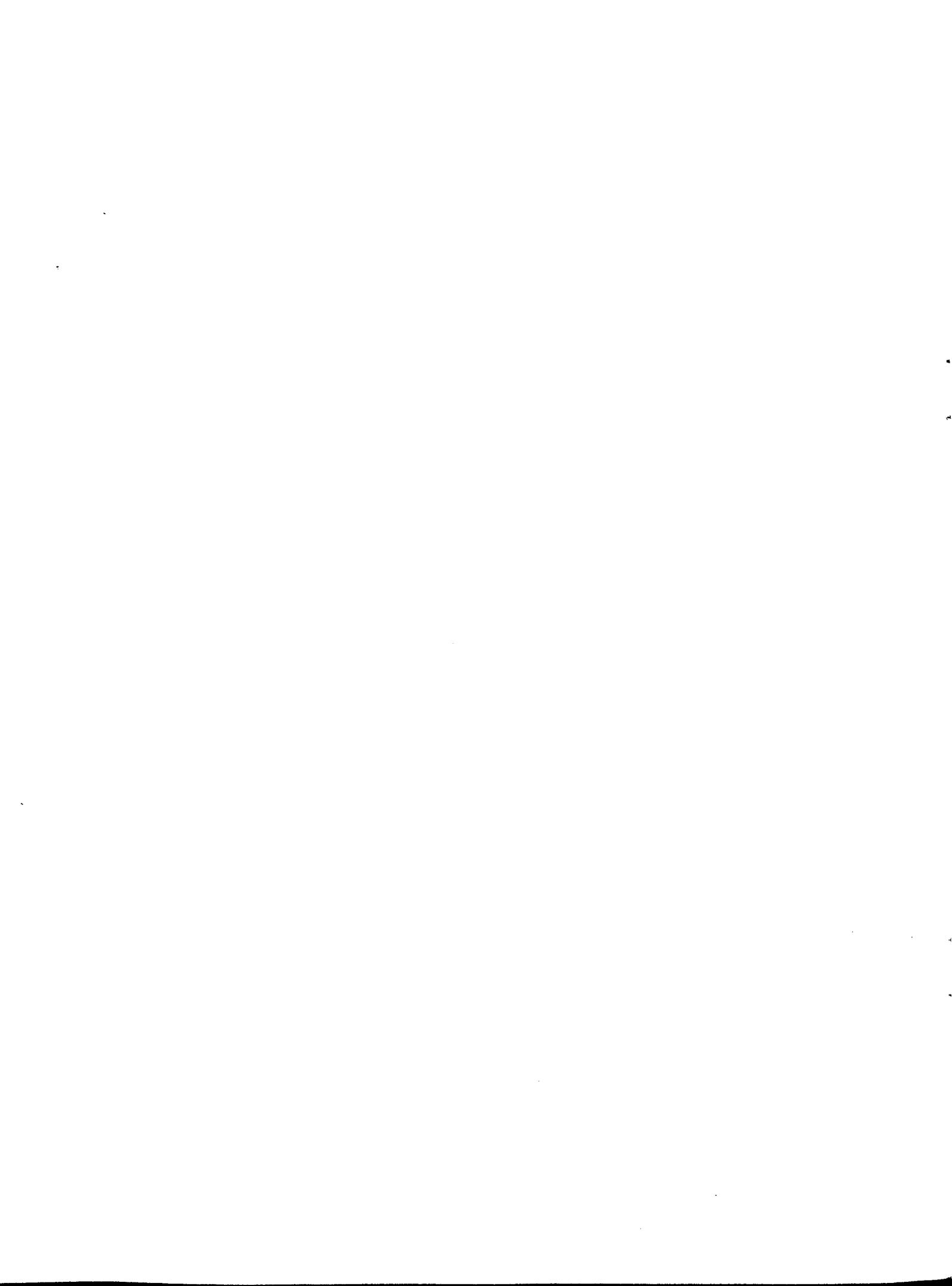
*Le gouvernement fédéral a publié, au mois de mars 1973, un Livre vert intitulé **VERS UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA TÉLÉCOMMUNICATION**. Ce document contenait un certain nombre de suggestions en vue d'assurer une meilleure harmonisation des intérêts fédéraux et provinciaux dans le développement et la réglementation des systèmes et des services de télécommunications au Canada. En guise de réponse, les gouvernements provinciaux ont fait connaître à tour de rôle leurs différentes positions lors de la Conférence fédérale-provinciale sur les télécommunications qui s'est tenue à Ottawa les 29 et 30 novembre 1973. Cette conférence a été suivie, en avril 1974, d'une série de réunions bilatérales entre le ministre fédéral des Communications et ses homologues provinciaux. Lors de ces réunions, un certain nombre de propositions fédérales ont été mises de l'avant pour répondre aux attentes provinciales énoncées à la conférence de novembre.*

Le présent document expose, pour sa part, l'essentiel des intentions du gouvernement fédéral, en tenant compte des points de vue exprimés par les provinces. Et, comme tel, il a été conçu pour servir de base à des consultations subséquentes ainsi qu'à une révision prochaine de la législation fédérale en matière de télécommunications.

Table des matières

I		
	Les objectifs communs d'une politique des télécommunications	1
II		
	Dispositions relatives à la coopération fédérale-provinciale	
	A Coopération intergouvernementale	7
	B Dispositions touchant la coopération en matière de réglementation	8
III		
	Législation fédérale	
	A Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale	12
	B Radiocommunications	14
	C Radiodiffusion (généralités)	14
	D Radiodiffusion (câble)	15
IV		
	Conclusion	17

I
Les objectifs communs
d'une politique des
télécommunications



I

Les objectifs communs d'une politique des télécommunications

Tous les Canadiens, quels que soient leur origine, leur langue ou leur lieu de résidence, ont en commun deux raisons fondamentales d'exiger des services de télécommunications efficaces et économiques:

1. ils désirent établir des relations directes avec d'autres personnes, non seulement au Canada mais à travers le monde;
et
2. ils désirent avoir accès à une information et des divertissements d'origine locale et nationale, ainsi qu'aux meilleures productions offertes au niveau international.

La capacité de répondre de manière efficace et économique à ces exigences s'est grandement accrue au cours des dernières années, grâce aux nouveaux apports de la technologie qui continue de progresser à un rythme inédit dans le domaine des télécommunications. Dans d'autres domaines, la preuve a toutefois été faite à l'évidence qu'accepter aveuglément une nouvelle technologie comme une fin en soi, peut provoquer des résultats imprévus qui non seulement se révèlent indésirables et sources de gaspillage, mais qui peuvent même finir par priver le public de services essentiels. C'est pourquoi l'une des principales préoccupations du gouvernement est de s'assurer que, dans le domaine des télécommunications, le développement et l'utilisation d'une nouvelle technologie fassent l'objet d'un choix conscient capable de maintenir un sain équilibre entre, d'une part, l'emploi économique de ressources rares et, d'autre part, le développement d'une gamme aussi large que possible de services publics vraiment efficaces.

Autrefois, on pouvait se contenter de diviser les télécommunications en trois catégories: le téléphone, le télégraphe et la radiodiffusion. Ces catégories se révèlent toutefois moins utiles lorsqu'il s'agit de traiter des moyens de communication en usage aujourd'hui. En

effet, les conversations, les messages, les données et les émissions de radiodiffusion peuvent tous être transmis désormais, et le sont effectivement, par des moyens tels que le câble coaxial, les micro-ondes et les satellites, qui seront eux-mêmes complétés à l'avenir par de nouvelles techniques aux possibilités encore plus grandes. Bien que les systèmes de télévision par câble soient à l'heure actuelle utilisés presque uniquement pour la distribution des émissions de radiodiffusion, ils ont la capacité avec les modifications voulues, d'assurer des services bilatéraux comprenant, par exemple, les échanges directs entre le public et les radiodiffuseurs, de même que l'accès aux ordinateurs, aux banques de données, aux bibliothèques et à d'autres sources d'information et de divertissement. De plus, il est possible de relier ces systèmes aux installations de transmission à large bande, pour établir des réseaux qui rendront possible la fourniture de ces services à l'échelle interprovinciale et même internationale.

Les moyens contemporains de transmission des services de télécommunications sont tels que, même si les installations physiques sont situées dans une seule province, les services eux-mêmes peuvent s'étendre, et dans presque tous les cas s'étendent en fait, au-delà des limites de cette province. Ainsi, bien que du point de vue physique, certaines installations particulières puissent être purement locales, elles n'en assurent pas moins des services qui relient toutes les provinces entre elles et au monde extérieur et, comme telles, constituent les éléments d'un réseau canadien qui compte pour bien plus que la somme des dix réseaux provinciaux.

Pour des raisons historiques qui tiennent à l'évolution même des télécommunications au Canada, ce domaine est régi en partie par le gouvernement fédéral et en partie par les gouvernements provinciaux. Les radiocommunications, par exemple, y compris la radiodiffusion, relèvent exclusivement de la juridiction fédérale. De même, certaines sociétés exploitantes de télécommunications, notamment Bell Canada, British Columbia Telephone, les Télécommunications du Canadien National et du Canadien Pacifique (TCN-CP), la Société canadienne des télécommunications transmarines (SCTT) et Télésat Canada, sont soumises au pouvoir législatif fédéral. Par contre, presque toutes les autres compagnies de téléphone importantes sont réglementées par les provinces. Il résulte de cette situation qu'aucun gouvernement au Canada n'a été en mesure d'accorder toute l'attention voulue, ni à l'exploitation actuelle, ni au développement futur du réseau canadien de télécommunications pris dans son ensemble.

Le gouvernement fédéral ne croit pas que ces difficultés puissent être résolues par des transferts d'autorité législative au profit des provinces ou du gouvernement central, précisément parce que tous les modes de télécommunications ont à la fois des aspects locaux et extra-provinciaux et qu'on ne peut distinguer ces aspects en se référant aux seules installations physiques. Néanmoins, il est évident qu'il faut trouver les moyens d'assurer le développement ordonné des télécommunications au Canada. Et le gouvernement fédéral a, pour sa part, l'intention de tenir compte pleinement des priorités et des objectifs provinciaux et régionaux, tout en continuant à s'acquitter de ses responsabilités relatives à la dimension essentiellement nationale de nos problèmes. D'où l'urgence d'en arriver à un accord sur des modalités de coopération qui permettront de mieux répondre aux préoccupations des provinces, tout en évitant la fragmentation des réseaux canadiens de télécommunications et en assurant la protection des intérêts du Canada dans son ensemble.

L'introduction de telles mesures dans les domaines relevant de l'autorité et de la responsabilité fédérales exige, à titre de condition préalable, que tous les gouvernements provinciaux aient la volonté d'appliquer ces éventuelles dispositions dans un esprit de coopération. Le peuple canadien a droit aux meilleurs services de télécommunications possibles et ses vrais intérêts seront mieux servis s'il existe une entente mutuelle entre les gouvernements sur les objectifs communs à atteindre. Il est admis, bien entendu, que chacun des différents gouvernements applique ses propres priorités à l'élaboration des politiques et des programmes susceptibles de réaliser ces objectifs. Toutefois, cela même souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes efficaces qui permettent d'harmoniser les politiques, les mesures et les plans fédéraux et provinciaux, afin d'assurer le développement et l'exploitation ordonnés des systèmes et des services de télécommunications.

Premièrement, ces systèmes doivent être efficaces et économiques, capables de fournir à toutes les régions du pays des services fiables, à des tarifs justes et raisonnables. Ils seront en outre conçus de façon à tenir compte des priorités provinciales et régionales. Une réglementation efficace et coordonnée des services de télécommunications est donc essentielle, si l'on veut établir un juste équilibre entre les intérêts du public et les exigences légitimes de l'industrie des télécommunications en matière de revenus.

Deuxièmement, il est essentiel que le développement et la fourniture de tous les systèmes et services de télécommunications soient conçus de manière à préserver et à renforcer les structures économiques, sociales, culturelles et politiques du Canada.

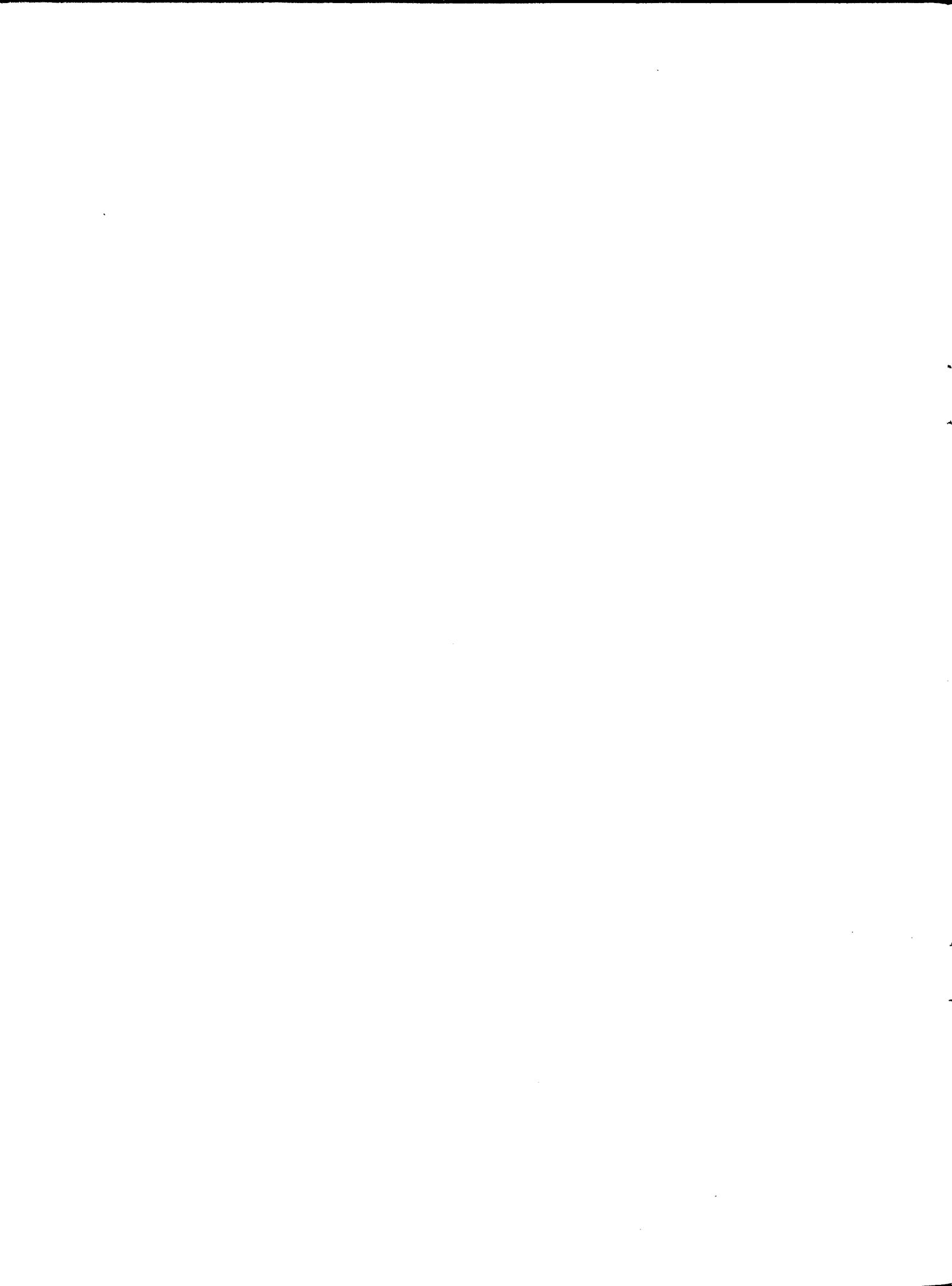
Troisièmement, de solides liens de communications doivent être maintenus à l'intérieur de chaque région et entre toutes les régions du Canada, de façon à pallier aux dangers que représenterait une trop grande dépendance à l'égard des services étrangers dans ce domaine. Il faudrait également, dans la mesure du possible, utiliser les installations canadiennes pour acheminer le trafic des télécommunications entre le Canada et les autres pays. Pour atteindre ce but, il faut s'assurer que le Canada possède, ou contrôle efficacement par ses organismes de réglementation, tous les systèmes et services de télécommunications du pays. En outre, le développement efficace de systèmes canadiens, construits dans toute la mesure du possible à l'aide des produits de l'industrie canadienne, dépend essentiellement de la promotion, de la recherche et de l'innovation, ainsi que du renforcement des entreprises canadiennes engagées dans la fabrication du matériel de télécommunications et dans la fourniture des services et des installations de téléinformatique.

Quatrièmement, on doit assurer la libre circulation de l'information entre tous les Canadiens, et ceux-ci devraient avoir accès au choix le plus étendu possible de sources d'information et de divertissement dans les deux langues officielles. Il faudra également mettre l'accent sur la promotion des ressources canadiennes en matière de créativité et d'information, car le développement de celles-ci est essentiel à la survivance du Canada comme entité sociale et politique distincte.

Certains de ces objectifs sont déjà exposés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, mais ils sont également valables pour toutes les autres formes de télécommunications. Le gouvernement désire pour sa part maintenir les objectifs qui servent de base au système canadien de radiodiffusion pris dans son ensemble, en accordant une attention particulière à la fourniture de services nationaux de radiodiffusion, dans les deux langues officielles, par la Société Radio-Canada.

Les objectifs précédents ont déjà été soumis aux provinces pour fin de discussions, et ils serviront de base aux dispositions législatives et administratives décrites ci-dessous. Ces dispositions reflètent le désir du gouvernement canadien de prendre toutes les mesures raisonnables qui s'imposent, pour tenir compte des préoccupations des gouvernements provinciaux et pour travailler avec eux à l'harmonisation des politiques et des programmes pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

II
Dispositions relatives
à la coopération
fédérale-provinciale



II Dispositions relatives à la coopération fédérale-provinciale

La rédaction, l'adoption et la promulgation d'une nouvelle législation fédérale couvrant le domaine tout entier des télécommunications exigeront plusieurs mois. Mais il existe des secteurs où le gouvernement peut, en vertu des lois existantes, progresser dans le sens d'une collaboration plus étroite et plus efficace avec les gouvernements provinciaux. Le premier besoin à satisfaire est celui d'un échange plus poussé d'informations au sujet des politiques, des programmes et de l'exploitation, de sorte que tous les gouvernements puissent parvenir à une meilleure compréhension mutuelle, fondée sur un bagage de connaissances partagé par toutes les parties intéressées.

A Coopération intergouvernementale

Les provinces ont été invitées à participer à l'établissement d'un *Comité sur la politique des télécommunications*, composé du ministre fédéral et des ministres provinciaux responsables de ce domaine. Ce comité délèguerait à des sous-comités de fonctionnaires la responsabilité de faire des études et des recommandations sur des questions d'intérêt commun, telles que la planification des systèmes, les services interprovinciaux et internationaux et les normes techniques.

1. *La planification des systèmes*

Tous les gouvernements sont légitimement intéressés à la planification de systèmes de télécommunications qui répondent à leurs besoins sociaux, culturels et économiques. En plus des possibilités de planification coordonnée offertes par le *Comité sur la politique des télécommunications*, le gouvernement est prêt à négocier des ententes sur des projets relatifs ou bien à une seule province, ou bien à un groupe de provinces qui auraient en commun certains intérêts particuliers. En vertu des lois fédérales actuelles, le gouvernement n'a que des pouvoirs très limités lorsqu'il s'agit de donner des directives aux organismes de réglementation. Toutefois, la mise en œuvre des projets acceptés serait rendue plus facile par la promulgation, dans la seconde étape de la législation fédérale, d'une disposition qui autoriserait le gouvernement à donner à l'organisme fédéral de réglementation des directives officielles sur la portée et l'interprétation des objectifs inscrits dans la loi, de même que sur les moyens à prendre pour en assurer la mise en œuvre.

2. *Services interprovinciaux et internationaux nord-américains*

Un secteur très étendu de la politique des télécommunications (particulièrement la structure des systèmes, les services et les tarifs), est à l'heure actuelle laissé, dans une large mesure, entre les mains du Réseau téléphonique trans-canadien. Et celui-ci n'est responsable, en tant que tel, devant aucun gouvernement au Canada. Il devient donc nécessaire de s'assurer que la planification et la structure des tarifs du système téléphonique canadien soient examinés plus à fond et en collaboration plus étroite par les gouvernements fédéral et provinciaux, en particulier pour ce qui a trait aux services interprovinciaux et aux services entre le Canada et les États-Unis. Le comité proposé pour étudier la politique des télécommunications pourrait être graduellement transformé en un forum où seraient discutés les intérêts fédéraux et provinciaux. Il pourrait devenir un mécanisme efficace de surveillance générale du système téléphonique canadien, sans pour autant empiéter sur les juridictions existantes. Un élément important de ce type de coopération serait de permettre à tous les gouvernements d'étudier leurs problèmes mutuels et particuliers, à partir d'un échange d'informations pertinentes qui pourraient servir de base à la formulation de leurs propres politiques.

3. *Normes techniques*

L'adoption de normes techniques compatibles, applicables à tous les systèmes de télécommunications du Canada (compte tenu des différences régionales), est un objectif auquel nous attachons une très grande importance. Non seulement il en résulterait une meilleure qualité de services, mais aussi de grands avantages pour l'industrie canadienne de fabrication du matériel de télécommunications. Sans parler du besoin évident de compatibilité entre les divers équipements, un bon exemple à citer ici serait la nécessité d'en arriver à des normes techniques reconnues dans l'interconnexion des appareils privés avec les réseaux publics des sociétés exploitantes. Le gouvernement fédéral ne cherche à imposer ses normes à aucun autre gouvernement, quel qu'il soit. Il continuera toutefois à mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour élaborer, en accord avec les gouvernements provinciaux et avec l'industrie, des normes techniques de rendement et d'exploitation. Ces normes deviendront obligatoires au sein de la juridiction fédérale. Si elles étaient adoptées volontairement par les gouvernements provinciaux, elles contribueraient puissamment à promouvoir un développement ordonné des systèmes et des services de télécommunications à travers tout le Canada.

B Dispositions touchant la coopération en matière de réglementation

Enfin on songerait à compléter ces dispositions relatives à la coopération entre les gouvernements, par la création d'une *Association des organismes de réglementation des télécommunications*. Le gouvernement fédéral est prêt à faire sa part pour assurer la mise sur pied et le fonctionnement d'un tel organisme. Celui-ci soumettrait de temps à autre des recommandations pertinentes au futur *Comité ministériel sur la politique des télécommunications*, en ce qui a trait aux façons d'assurer le développement des systèmes de télécommunications dans l'intérêt du public.

Un autre rôle possible de cette association consisterait à parrainer des études sur des questions telles que les critères économiques de la réglementation, y compris ceux qui peuvent affecter l'interconnexion, l'établissement de formules normalisées de répartition des coûts et les méthodes uniformes de comptabilité. Si l'on parvenait à un accord sur les recommandations résultant de ces études, on pourrait les rendre applicables à toutes les entreprises relevant des divers organismes de réglementation, afin d'harmoniser davantage nos diverses pratiques en matière de réglementation.

III

Législation fédérale

III

Législation fédérale

Pour sa part, le gouvernement demandera au parlement de promulguer des mesures en vue de réviser et de consolider l'actuelle législation fédérale en matière de télécommunications. Un des effets principaux de cette révision sera de permettre l'établissement de dispositions plus efficaces en ce qui a trait à la coopération avec les provinces. La nouvelle législation sera introduite en deux étapes.

1. Première étape

La première étape, pour laquelle un projet de loi a déjà été déposé, se limite à la création d'un organisme unique de réglementation qui exercera les fonctions et les pouvoirs dont disposent présentement le *Conseil de la Radio-Télévision canadienne* et le *Comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports*. Ce nouvel organisme, qui portera le nom de *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, sera composé de neuf membres à plein temps, dont un président et deux vice-présidents, auxquels se joindront dix membres à temps partiel. Cette étape ne prévoit aucun changement dans les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur les chemins de fer* ou de toute autre loi fédérale pertinente.

2. Seconde étape

La seconde étape de la législation comprendrait une révision complète des lois existantes, en vue d'en faciliter l'application aux modes de télécommunications contemporains et futurs. Cette révision aurait également pour objet de rationaliser la répartition des rôles et des fonctions entre le gouvernement et l'organisme de réglementation fédéral, d'assurer une collaboration plus efficace avec les provinces et, d'une manière générale, d'établir un ensemble plus cohérent de lois fédérales en matière de télécommunications.

Le Gouverneur en conseil devrait éventuellement avoir autorité pour donner des directives officielles au CRTC sur la portée et l'interprétation des objectifs visés par la loi, ainsi que sur les moyens d'en assurer la mise en œuvre. La loi préciserait que certaines questions ne seraient pas sujettes à de telles directives, les plus importantes étant celles qui se rapportent à la programmation dans le domaine de la radiodiffusion. Le but de cette stipulation serait d'assurer que le développement des politiques demeure, sans aucun doute possible, sous la responsabilité des représentants élus du peuple. Elle assurerait également la possibilité d'intégrer, à l'occasion, aux décisions du conseil, les divers points de vue exprimés par les gouvernements provinciaux.

On pourrait citer ici, à titre d'exemple, le problème de la concurrence entre les sociétés exploitantes. C'est là une question dont plusieurs provinces se sont inquiétées. En vertu de cette stipulation, il deviendrait possible d'assurer qu'à l'intérieur de la juridiction fédérale, aucune nouvelle société exploitante ne serait autorisée à assurer des services de télécommunications sans l'approbation du Gouverneur en conseil. Cette procédure s'appliquerait aussi aux sociétés existantes réglementées par le gouvernement fédéral qui désiraient offrir de nouveaux services importants ou étendre considérablement leurs services actuels. Sous réserve d'engagements réciproques des provinces à l'égard des sociétés soumises à la juridiction provinciale, cette approbation ne serait donnée qu'après consultation au sein du *Comité sur la politique des télécommunications* ou après consultation directe avec le ou les gouvernements provinciaux concernés.

La nouvelle loi renfermerait un exposé des objectifs qui guideraient le ministre des Communications et le conseil dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs fonctions.

Une fois promulguée la deuxième étape de sa législation, le gouvernement a l'intention de soumettre à l'approbation de chaque gouvernement provincial la nomination par le Gouverneur en conseil d'un des dix membres à temps partiel qui doivent faire partie du nouveau conseil pour une période déterminée. Ces membres à temps partiel participeraient aux audiences publiques et aux délibérations privées sur les questions de radiodiffusion susceptibles de les intéresser. Ils auraient les pouvoirs et les responsabilités que détiennent actuellement les membres à temps partiel du CRTC en vertu de la *Loi de la radiodiffusion*.

La promulgation de la deuxième étape de la législation proposée permettrait au conseil de se prévaloir de nouvelles dispositions conçues expressément: a) pour faciliter les arrangements en matière de coopération avec les provinces; b) pour assurer un accès adéquat du public à des services de qualité; c) pour parvenir à une réglementation économique plus efficace des sociétés exploitantes de télécommunications relevant des autorités fédérales; d) pour rationaliser enfin les relations entre les sociétés exploitantes de télécommunications et les entreprises de télévision par câble.

Les principales caractéristiques de la deuxième étape de la législation sont exposées dans les prochaines pages sous les titres suivants:

- a) Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale;
- b) Radiocommunications;
- c) Radiodiffusion (généralités);
- d) Radiodiffusion (câble).

A Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale

1. Généralités

L'intention du gouvernement, en prenant des mesures pour clarifier les pouvoirs de l'organisme fédéral de réglementation vis-à-vis des sociétés exploitantes de télécommunications, est de créer un cadre réglementaire où le conseil pourrait établir des mécanismes basés sur une compréhension adéquate de la situation et des perspectives financières des sociétés exploitantes. Ces mécanismes auraient pour fonction d'assurer que la structure des tarifs soit non seulement juste et raisonnable pour le public, mais également compatible avec la capacité que doivent avoir les sociétés exploitantes de se procurer les nouveaux capitaux nécessaires à l'extension et à l'amélioration des réseaux, de même qu'à l'introduction de techniques nouvelles susceptibles d'améliorer le service au public.

En conséquence, le conseil serait chargé, comme l'est à présent la *Commission canadienne des transports*, de s'assurer que les tarifs de télécommunications soumis à la juridiction fédérale soient justes, raisonnables et non discriminatoires, tout en assurant au capital investi un taux de rendement suffisant. En cas d'incompatibilité entre la nouvelle loi et la loi spéciale qui a présidé à la création d'une société exploitante, la nouvelle loi prévaudrait.

Dans le but d'assurer au public un service approprié, il est proposé que, une fois franchie la seconde étape de la législation, le conseil soit investi du pouvoir d'ordonner à une société exploitante soumise à la juridiction fédérale de fournir des services essentiels dans les régions où ils ne sont pas disponibles, en tenant compte des coûts ainsi encourus pour déterminer les tarifs généraux de la société. Le conseil serait aussi autorisé à faire respecter les normes de qualité dans les services fournis par les sociétés exploitantes et à autoriser, dans le cas de nouveaux services ou d'un nouvel équipement, des périodes d'essai limitées pour en déterminer la valeur réelle pour le public. Afin de permettre à la concurrence de jouer, dans le cas de services qui pourraient être de meilleure qualité s'ils étaient assurés dans un climat de concurrence, il serait possible, sous réserve de l'approbation du Ministre, d'exempter certains services de la réglementation tarifaire, pourvu que le conseil soit convaincu qu'une telle exemption ne porte pas atteinte à la réglementation effective du service général au public. Il est prévu que le nouveau conseil recevra (dans les limites de la juridiction fédérale) le pouvoir de déterminer, après en avoir vérifié la compatibilité avec les normes techniques, si un projet quelconque d'interconnexion d'appareils ou d'équipement est, oui ou non, dans l'intérêt du public tant sur le plan économique que sur les autres plans. Le conseil aurait alors le pouvoir d'ordonner l'interconnexion en imposant des conditions appropriées.

L'interconnexion des systèmes soulève également des problèmes complexes. L'interconnexion entre les systèmes publics des sociétés exploitantes a des répercussions profondes sur certains aspects de la concurrence entre les sociétés, et le gouvernement étudie ce problème de très près. Quant à l'interconnexion des systèmes privés avec les réseaux publics commutés, elle poserait à ces derniers des problèmes économiques que le nouveau conseil fédéral devra prendre en considération au moment de décider si une telle interconnexion sera permise et à quelles conditions elle le sera dans les limites de la juridiction fédérale.

Il est aussi proposé que la seconde étape de la législation comprenne un certain nombre de clauses, dont certaines sont déjà contenues dans la législation existante, destinées à faciliter une réglementation économique plus efficace des sociétés exploitantes de télécommunications soumises à la juridiction fédérale. Chaque année, les sociétés devraient présenter un programme quinquennal d'investissements et de construction, et le conseil serait autorisé à exclure de la base tarifaire d'une société tout capital ou autres dépenses qu'il estimerait ne pas être dans l'intérêt public, à donner son approbation à toute émission d'actions, et à approuver ou à interdire la création, l'acquisition ou la vente de filiales par ces sociétés.

Pour assurer la mise en œuvre de tout avis unanime de l'éventuelle *Association des organismes de réglementation des télécommunications*, en ce qui a trait à l'uniformisation des procédures et des critères, le conseil serait autorisé à prescrire, par exemple, la forme et la fréquence des rapports comptables relatives aux dépenses d'exploitation et d'investissement des sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral ainsi que de leurs filiales et de leurs compagnies associées. Le conseil serait également autorisé à prescrire des méthodes uniformes de comptabilité en ce qui touche les coûts et les taux d'amortissement, et à établir la formule de séparation des coûts qu'il utilisera pour déterminer la base tarifaire de tous les services.

2. *Sociétés exploitantes de télécommunications et entreprises de câblodiffusion*

La législation prévue pour la seconde étape contiendra des clauses destinées à rationaliser les relations entre les sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral et les entreprises de télévision à antenne collective (STAC). L'organisme de réglementation aurait ainsi le pouvoir d'approuver tous les accords conclus entre les sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral et les exploitants de STAC, en ce qui a trait à l'utilisation des installations. Il pourrait également, selon le cas, ordonner aux sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral de permettre l'accès à leurs installations, à des prix raisonnables et sans imposer de conditions trop restrictives.

3. *Participation provinciale à la réglementation fédérale des sociétés exploitantes*

La société Bell Canada dessert deux provinces et les Territoires du Nord-Ouest, raison suffisante pour qu'elle soit réglementée par le gouvernement fédéral. Toutefois, c'est un fait reconnu que les provinces de l'Ontario et du Québec se trouvent ainsi dans une position différente de celle des provinces qui possèdent le pouvoir de juridiction sur les principales sociétés exploitantes desservant leur territoire. Une fois promulguée la seconde étape de la législation, le gouvernement accepterait en conséquence de conclure un accord qui tiendrait compte des préoccupations de l'Ontario et du Québec. En vertu d'un tel accord, lors d'audiences publiques et de délibérations privées sur des questions relatives à la société Bell Canada, des représentants des organismes de réglementation de l'Ontario et du Québec pourraient être autorisés à participer aux travaux du conseil fédéral avant qu'il ne rende ses décisions. De même, l'accord pourrait stipuler qu'un représentant du conseil fédéral devrait être invité à participer aux audiences des organismes de réglementation du Québec et de l'Ontario sur des questions comportant des aspects extra-provinciaux.

Le gouvernement fédéral participe actuellement à des discussions bilatérales avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve. Ces discussions portent sur des arrangements futurs concernant la réglementation, dans le premier cas, de la B.C. Telephone Company et, dans le second cas, du service téléphonique fourni à Terre-Neuve par les Télécommunications du Canadien National.

Il est également proposé que le conseil fédéral soit autorisé à demander à l'organisme (ou aux organismes) de réglementation provincial approprié son avis sur certaines questions relevant de la juridiction fédérale, quand celles-ci comportent des aspects intra-provinciaux importants. Le conseil aurait le pouvoir de consulter un organisme provincial de réglementation avant la tenue de toute audience sur les tarifs qui pourrait avoir d'importantes répercussions intra-provinciales.

Ces arrangements destinés à permettre aux représentants des organismes provinciaux de réglementation de participer au processus fédéral de réglementation, ne présenterait aucun obstacle au droit que possède déjà un gouvernement provincial d'être représenté à titre d'intervenant aux audiences publiques fédérales. On devra toutefois attendre la seconde étape de la législation avant d'avoir le pouvoir de procéder à la mise en place de ces arrangements.

B Radiocommunications

Étant donné que les ondes hertziennes ne respectent aucune frontière, qu'il s'agisse de frontières provinciales ou nationales, la gestion du spectre des fréquences radioélectriques doit nécessairement être assujettie aux contraintes et aux accords internationaux qui stipulent que seul le gouvernement fédéral peut représenter le Canada. En conséquence, c'est au niveau national que doivent s'élaborer la politique et la planification en ce qui touche l'utilisation et l'attribution des fréquences radioélectriques. Toutefois, cela n'empêche pas les provinces de participer (soit par l'intermédiaire du *Comité sur la politique des télécommunications*, soit en vertu d'accords bilatéraux avec le gouvernement fédéral) à l'identification des besoins provinciaux et régionaux dont on devra tenir compte dans la planification nationale en matière de spectre radioélectrique.

En vertu de la législation proposée, le ministre des Communications conserverait la responsabilité du développement ordonné des radiocommunications, avec autorité sur la gestion du spectre des fréquences radioélectriques, et pouvoir exclusif de délivrer les licences radio. Il serait toutefois autorisé en plus à inviter un ou des gouvernements provinciaux à lui faire des recommandations sur toute question de juridiction fédérale qui se rapporterait spécifiquement à cette province, ou à ces provinces.

Le Ministre serait aussi autorisé à demander à l'organisme fédéral de réglementation ou, via le ministre provincial responsable, à un organisme provincial de réglementation, de lui fournir avis sur toute question de juridiction fédérale. Sans doute cet avis pourrait-il lui être donné, dans certains cas, à la suite d'une audience publique.

C Radiodiffusion (généralités)

Le parlement du Canada détient l'autorité législative exclusive sur toutes les formes de radiodiffusion et le gouvernement est déterminé à garder au pays un système de radiodiffusion qui préserve et renforce les structures sociales, culturelles, politiques et économiques du Canada. Ce système devra également posséder un contenu et un caractère à prédominance nettement canadienne. Il est de plus essentiel que les radiodiffuseurs, du

secteur public aussi bien que du secteur privé, soient libres d'influences politiques partisans et qu'ils ne soient soumis qu'à des normes générales en ce qui a trait à l'origine, à la qualité, à l'équilibre et à la langue de leurs émissions. C'est d'ailleurs sur ce fondement que reposent les relations entre le gouvernement fédéral, le CRTC et la Société Radio-Canada.

Il faut faire une distinction entre la responsabilité du gouvernement à l'égard de la structure et de l'équilibre du système de radiodiffusion lui-même, et le fait pour le parlement de déléguer à un organisme indépendant de réglementation la responsabilité de superviser l'équilibre et la qualité des émissions diffusées par le système. Comme nous l'avons déjà mentionné, la nouvelle législation prévoit que le Gouverneur en conseil soit autorisé à donner des directives officielles au *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* sur des questions de politique et de planification touchant la structure et l'équilibre du système de radiodiffusion. Toutefois, il faudrait spécifier clairement que l'exercice de ce nouveau pouvoir ne serait pas applicable au contenu des émissions de la Société Radio-Canada ou des radiodiffuseurs privés, sujet qui serait formellement exempté de toutes directives gouvernementales par la législation proposée.

Cette nouvelle prescription permettrait au gouvernement fédéral de répondre aux préoccupations des gouvernements provinciaux en ce qui concerne l'extension des réseaux et le service offert par ceux-ci. En conséquence, avant toutes décisions majeures relatives à ses projets d'extension et de services, une entreprise pourrait être amenée à discuter priorités en matière de radiodiffusion avec les gouvernements provinciaux, au cours de réunions qui se tiendraient à intervalles réguliers.

Aux termes des prescriptions susmentionnées, le *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* serait chargé de superviser et de réglementer le système canadien de radiodiffusion, conformément aux objectifs mentionnés dans la loi.

En ce qui concerne l'émission des permis et la réglementation des radiodiffuseurs, les membres à temps partiel du nouvel organisme de réglementation participeraient à ses délibérations, comme le font actuellement les membres à temps partiel du CRTC. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a l'intention, une fois en vigueur la seconde étape de la législation, de soumettre à l'approbation de chaque gouvernement provincial le choix de désigner l'un des dix membres à temps partiel dont la nomination pour une période donnée relève du Gouverneur en conseil. Il désire par ce geste, rendre les délibérations sur les questions relatives aux permis et à la réglementation plus sensibles aux besoins locaux et régionaux.

D Radiodiffusion (câble)

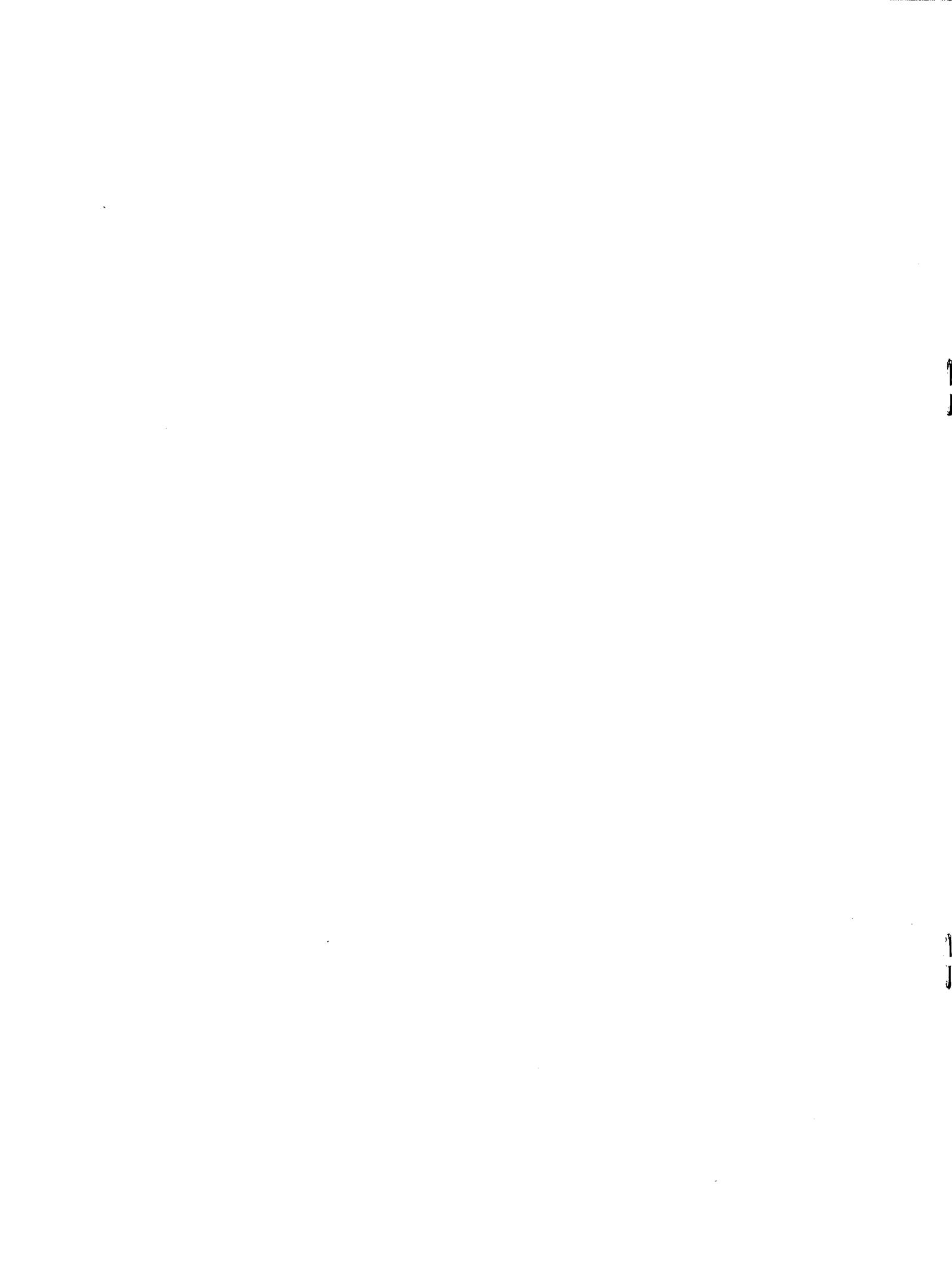
Le gouvernement a longuement et sérieusement étudié les requêtes des gouvernements des provinces relatives au pouvoir de réglementer les systèmes de câblodiffusion. Tout système de câblodiffusion qui capte des émissions de radiodiffusion au moyen d'antenne collective et qui retransmet à ses abonnés, a été désigné comme *entreprise de réception de radiodiffusion* et, à ce titre, il est soumis à l'autorité législative exclusive du parlement fédéral. Toutefois, les câbles coaxiaux qui distribuent les signaux de radiodiffusion ont la capacité potentielle, si leur équipement auxiliaire est quelque peu modifié, d'acheminer une grande variété de services de télécommunications qui n'ont pas nécessairement de rapport avec la radiodiffusion. Les sociétés exploitantes installent déjà des systèmes de câble coaxial pouvant fournir des services généraux de télécommunications et l'on peut, en conséquence, soutenir que le fait de mettre sur pied des systèmes de câble séparés pour distribuer des émissions de radiodiffusion serait un gaspillage inutile. Plusieurs gouvernements provinciaux sont particulièrement préoccupés par le développement global des installations appartenant aux sociétés exploitantes et aux câblodiffuseurs, car ils considèrent ces équipements comme autant d'éléments vitaux dans la planification du développement régional et local à l'intérieur de leurs frontières.

Néanmoins, quelles que soient les possibilités futures du câble coaxial, la fonction principale des entreprises qui captent et distribuent des signaux de radiodiffusion est actuellement, et pour un certain temps à venir, d'augmenter la portée des émissions de radiodiffusion et d'améliorer la qualité de leur réception. En conséquence, nous n'avons pas d'autre choix, à l'heure actuelle, que de les considérer principalement comme des éléments essentiels de la structure du système global de radiodiffusion au Canada. Le problème est donc de trouver réponse aux préoccupations des provinces sans porter atteinte à la capacité des radiodiffuseurs d'assurer le genre de programmation nécessaire à la sauvegarde du caractère et du contenu essentiellement canadiens de notre système de radiodiffusion.

Conscient de cette nécessité, le gouvernement a soigneusement étudié diverses façons d'associer les autorités provinciales concernées aux décisions de l'organisme fédéral de réglementation, lorsque l'émission de permis aux *entreprises de réception de radiodiffusion* est en cause. La seconde étape de la nouvelle législation fédérale stipulerait qu'un représentant de l'organisme provincial de réglementation approprié aurait le droit de participer aux audiences publiques et aux discussions privées de l'organisme fédéral de réglementation, avant toutes décisions touchant l'émission, la modification, le renouvellement, la suspension ou l'annulation de la licence d'une entreprise de réception de radiodiffusion.

Le gouvernement serait en outre disposé à discuter les arrangements d'ordre pratique que les provinces pourraient proposer et qui leur donneraient un plus grand rôle en matière d'émission de permis et de réglementation des entreprises de réception de radiodiffusion. Une condition préalable essentielle à tout arrangement de cette nature serait un accord reconnaissant explicitement au gouvernement fédéral un double mandat: a) fixer des critères ou imposer des conditions à toute entreprise offrant un genre quelconque de *programmation* susceptible d'être distribué par câble coaxial; b) certifier, du point de vue technique, tout appareil de réception radioélectrique utilisé par de tels systèmes. La protection du système canadien de radiodiffusion étant ainsi assurée, il deviendrait alors possible de négocier des arrangements au sujet de l'utilisation en commun des câbles coaxiaux et de certains autres types d'équipements. Cela permettrait d'assurer le développement ordonné et économique des systèmes à large bande partout au Canada. En conséquence, le gouvernement serait ouvert à toute discussion sur des propositions pouvant mener à l'établissement d'arrangements pratiques en ce sens.

IV Conclusion



IV

Conclusion

La principale conclusion qui s'impose à la suite de toutes les études qui ont été effectuées ces dernières années sur les communications au Canada, c'est que toutes les formes de télécommunications présentent à la fois des aspects nationaux et locaux, et que ces aspects ne peuvent être traités isolément, en se fondant sur la nature technique des installations en cause. Établir d'une façon legaliste quel aspect prédomine dans une situation précise est beaucoup moins important que d'en arriver à une volonté commune d'assurer à tous les habitants du Canada un accès aux meilleurs services de communications que le pays peut leur offrir. La meilleure façon de poursuivre cet objectif est de faire en sorte que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur des moyens efficaces d'harmoniser leurs politiques et leurs priorités, pour le plus grand bien du public canadien. C'est dans cet esprit qu'après avoir discuté de la question avec les provinces et étudié avec soin leurs diverses opinions, le gouvernement fédéral a élaboré les propositions exposées dans le présent document. Ces propositions sont destinées à servir de base à la poursuite des discussions avec les provinces ainsi qu'à la promulgation éventuelle d'une législation fédérale.

