

Queen
HE
7815
P6
1987

Industry Canada
Library Queen
JUN 02 1998
Industrie Canada
Bibliothèque Queen

UN CADRE DE POLITIQUE POUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

~~COMMUNICATIONS CANADA
SEP 4 1991
LIBRARY - BIBLIOTHÈQUE~~

Ministère des communications
Juillet 1987

UN CADRE DE POLITIQUE POUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

Comme tous les autres pays industrialisés, le Canada s'achemine de plus en plus vers une économie fondée sur l'information. Plusieurs industries, dépendant extensivement de l'information, notamment les services bancaires et financiers ainsi que les services de radiodiffusion et les journaux, comptent toujours davantage sur les télécommunications pour leur distribution dans toutes les parties du pays. Les réseaux de télécommunications deviennent de plus en plus rapidement l'infrastructure de base de la nouvelle économie de l'information.

Il est maintenant indispensable d'établir une politique nationale précise et conséquente qui pourra servir de guide aux développements ultérieures des réseaux de télécommunications nationaux et internationaux du Canada. Compte tenu des consultations fédérales-provinciales-territoriales qui ont récemment eu lieu, ainsi que d'innombrables études et consultations publiques, le gouvernement du Canada a rédigé l'énoncé de politique suivant concernant le développement futur de l'industrie de la distribution des télécommunications au Canada.

Évolution de l'industrie des télécommunications

Jusqu'à la fin des années 70, les régimes monopolistiques dominaient l'industrie des télécommunications dans le monde entier. A quelques rares exceptions près, l'industrie était composée d'un prestataire qui, détenant le monopole, fournissait toutes les installations, tous les services et tous les équipements, à partir d'installations perfectionnées de transmission et de commutation constituant la base même de leurs réseaux jusqu'au poste téléphonique ordinaire de bureau. Dans ce régime monopolistique, l'entreprise de télécommunications appartenait invariablement au gouvernement, comme c'est le cas encore aujourd'hui dans la plupart des pays d'Europe, du Japon et de l'Australie, ou appartenait aux investisseurs et était réglementée par le gouvernement, comme en Amérique du Nord. En grande partie, la réglementation gouvernementale s'est substituée aux forces du marché et a servi à protéger le public contre les incidences néfastes éventuelles du pouvoir monopolistique.

Au cours des dernières années, un milieu technologique et économique beaucoup plus complexe a surgi, disputant l'approche monopolistique traditionnelle relative à la prestation des services de télécommunications. Cette situation s'explique en partie par des facteurs technologiques de grande portée, notamment la fusion des technologies de télécommunications et de l'informatique qui a permis l'introduction d'une vaste gamme de nouveaux produits, services et marchés. Bien que cette situation ait progressé plus rapidement dans certains pays que dans d'autres, la transformation consécutive des systèmes et des services de télécommunications est devenue un phénomène mondial.

Des facteurs économiques découlant de la demande croissante de services de télécommunications traditionnels et perfectionnés ont également provoqué des changements au sein de l'industrie. La consommation des services téléphoniques classiques a augmenté à un rythme accéléré, le nombre d'appels locaux et interurbains étant passé de 27 milliards en 1980 à 35 milliards en 1985. Parallèlement, les entreprises ont recherché des services de transmission de données spécialisés et de haute qualité, comme les services perfectionnés de courrier électronique. Les coûts de prestation d'un grand nombre de ces services ont diminué, ce qui a favorisé l'arrivée de nouveaux concurrents sur les marchés des télécommunications ainsi que la création de services et de produits innovateurs.

Collectivement, ces changements économiques et technologiques ont contribué à la suppression graduelle des frontières traditionnelles entre les marchés des télécommunications et sont en voie de transformer les relations établies depuis longtemps entre les entreprises et les institutions. En conséquence, un certain nombre de secteurs distincts se sont dessinés au sein du marché servi par l'industrie des télécommunications, chacun d'eux ayant en propre des caractéristiques économiques distinctives. Cette fragmentation du marché est de plus en plus fondée sur trois types d'activités des entreprises de télécommunications:

- a) la fourniture d'équipement de télécommunications, notamment de matériel terminal, comme les centraux privés;
- b) la prestation de services de télécommunications, y compris les services informatiques perfectionnés aussi bien que les services classiques de téléphone et de transmission de données;
- c) la fourniture d'installations de réseaux publics, y compris l'infrastructure technique utilisée pour la transmission et la distribution des messages de télécommunications.

La diversité croissante du marché a remplacé le simple modèle monopolistique et a donné lieu à une réévaluation approfondie des approches traditionnelles adoptées par le gouvernement en matière de politique et de réglementation. En réponse à ces pressions, un grand nombre de pays industrialisés, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon, ont modifié considérablement la structure de leur industrie des télécommunications, en introduisant la concurrence et la déréglementation dans divers marchés et en privatisant les monopoles d'État.

La nature de ces changements a varié d'un pays à l'autre. Ainsi, les États-Unis, qui constituent le plus grand marché de télécommunications au monde, ont choisi d'autoriser la venue d'un nombre illimité de concurrents dans le milieu des télécommunications en leur permettant de fournir de façon concurrentielle aussi bien des installations que des services de télécommunications. Pour leur part, des pays comme la Grande-Bretagne et le Japon ont choisi d'intensifier la concurrence des réseaux au sein de leurs systèmes, mais ils ont limité le nombre de nouveaux concurrents afin de permettre l'établissement d'entreprises compétitives viables à côté de l'entreprise de télécommunications dominante. Les gouvernements de plusieurs pays européens sont en faveur de la concurrence dans la prestation des services de télécommunications, mais ils continuent à appuyer un prestataire qui détient le monopole des installations.

Les télécommunications au Canada

Outre son rôle dans l'édification de la nation, on reconnaît depuis un certain nombre d'années, au Canada, l'importance générale que revêt le système des communications sur les plans social et économique. C'est pourquoi le gouvernement a toujours eu pour objectif fondamental, par sa politique et ses règlements, de veiller à ce qu'il existe dans toutes les régions du Canada, une infrastructure des télécommunications qui soit efficace et compétitive sur la scène internationale et suffisante pour appuyer le développement économique et social de notre pays et de ses régions. La naissance d'une économie moderne fondée sur l'information a en outre accru la valeur d'un réseau national de télécommunications qui soit rentable en tant que composante essentielle de l'infrastructure économique canadienne.

Intérêts et participation des provinces

Au Canada, une importante particularité des télécommunications découle du partage actuel des pouvoirs relatifs à la réglementation des télécommunications entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. A l'heure actuelle, sept provinces - l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve - exercent un pouvoir en matière de réglementation sur les plus importantes compagnies de téléphone établies sur leur territoire, et dans les trois provinces des Prairies, les compagnies de téléphone provinciales appartiennent de fait au gouvernement. Pour des raisons historiques, économiques et socio-culturelles, ces gouvernements provinciaux considèrent depuis longtemps qu'il est important pour leur développement régional que les compagnies de téléphone provinciales leur appartiennent et soient réglementées par eux.

Élaboration d'une politique nationale

Par suite des changements économiques et technologiques fondamentaux touchant les télécommunications, le ministère des Communications fédéral a commencé à réviser, en 1984, l'approche traditionnellement suivie au regard de la politique et de la réglementation qui régissent l'industrie des télécommunications. L'intention de poursuivre ce processus était confirmée dans l'exposé sur l'économie présentée par le ministre des Finances en novembre 1984. Cette révision était fondée sur une vaste consultation menée auprès de l'industrie des télécommunications et des usagers, et comprenait notamment les observations écrites de 35 groupes intéressés. Dans la plupart des cas, ces groupes demandaient que le gouvernement fédéral établisse une politique nationale des télécommunications qui s'appliquerait uniformément dans toutes les provinces et sphères de compétence. La révision a également confirmé le besoin croissant, en particulier dans le milieu des affaires, de services de télécommunications innovateurs, efficaces et de qualité supérieure, comme moyen d'améliorer la productivité et la compétitivité au sein de l'économie canadienne.

En réponse aux opinions et aux inquiétudes exprimées par les Canadiens, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre d'initiatives, tant dans sa sphère de compétence que de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, destinées à établir un cadre de législation et de politique nationales pour les télécommunications au Canada. A cette fin, les ministres responsables des télécommunications du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux se sont réunis à Edmonton en avril 1987 et ont approuvé six principes directeurs qui aideront à formuler les politiques et les règlements gouvernementaux applicables à l'industrie des télécommunications:

- Le développement futur de l'industrie des télécommunications, au Canada pose des défis typiquement canadiens et nécessitera l'adoption de solutions proprement canadiennes.
- Les Canadiens doivent continuer d'avoir un accès universel au service téléphonique de base, à des prix abordables.
- Les politiques doivent assurer le maintien de la compétitivité internationale du secteur canadien des télécommunications et des industries qu'il dessert.
- Les politiques doivent garantir que tous les Canadiens profitent de l'introduction des nouvelles technologies.
- Toute politique canadienne des télécommunications doit encourager un développement régional équitable et équilibré et répondre aux intérêts de tous les gouvernements concernés.

Outre ces principes généraux, les ministres ont examiné la possibilité de conclure deux ententes qui constitueraient une partie importante d'une politique nationale des télécommunications pour le Canada: la première entente porte sur le partage des responsabilités gouvernementales dans le domaine des télécommunications et elle faciliterait la coordination de la réglementation et des politiques gouvernementales; la seconde entente porte sur une politique concernant l'interconnexion et la concurrence et elle établirait un niveau uniforme de concurrence dans les services et le matériel de télécommunications à l'échelle du Canada. Les ministres ont accepté de soumettre les ententes à leur Cabinet respectif pour ratification et de se rencontrer de nouveau à l'automne 1987 pour l'approbation finale de ces deux ententes.

Pouvoirs et objectifs du gouvernement

Le gouvernement du Canada estime qu'il est essentiel que le pays dispose d'un réseau national de télécommunications efficace qui réponde aux besoins des Canadiens s'il veut demeurer compétitif sur le marché international et assurer son futur développement social et économique en tant que nation. Contrairement à la plupart des pays, le Canada possède déjà une industrie de distribution des télécommunications florissante et compétitive qui comprend trois sociétés ou groupes de sociétés exploitantes de télécommunications nationales, soit Télécom Canada, un consortium des plus importantes compagnies de téléphone du Canada, les Télécommunications CNCP et Télésat Canada. A l'heure actuelle, ces sociétés forment l'infrastructure du réseau national du Canada et fournissent ensemble aux Canadiens l'un des systèmes de télécommunications les plus efficaces et les plus technologiquement avancés au monde.

A l'heure actuelle, le gouvernement utilise toute une série d'instruments relatifs à la législation, aux politiques et à la réglementation afin d'atteindre ses objectifs en ce qui concerne le développement des systèmes et des services de télécommunications au Canada. Par exemple, la Loi sur la radio et la Loi sur les télégraphes confèrent au ministre des Communications des pouvoirs considérables relativement à l'établissement et à l'exploitation d'installations de télécommunications. Ainsi, en vertu de la Loi sur la radio, le ministre a autorisé la construction et l'exploitation de systèmes téléphoniques cellulaires au Canada en 1984, établissant certaines modalités, notamment des dispositions sur la propriété et le contrôle canadiens. Ces dispositions ont été instituées conformément à l'opinion de longue date du gouvernement, à l'effet que la propriété canadienne de l'infrastructure des télécommunications au Canada est essentielle à la souveraineté nationale et à la sécurité.

Les "lois spéciales" relatives aux principales entreprises de télécommunications, notamment la Loi sur la réorganisation de Bell Canada (1987), la B.C. Tel Act et la Loi de la Télésat Canada,

énoncent, elles aussi, les droits et obligations de ces entreprises et établissent certains pouvoirs du gouvernement et de l'organisme de réglementation à leur égard. La Loi sur Téléglobe Canada, qui a reçu la sanction royale le 31 mars 1987, et la Loi de la Télésat comportent également des lignes directrices précises sur la nature et le pourcentage de propriété étrangère. Enfin, en vertu de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi nationale sur les transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) exerce divers pouvoirs de réglementation concernant les activités des entreprises nationales et internationales de télécommunications, sous réserve de sa sphère de compétence.

Le gouvernement a en outre publié plusieurs énoncés de politique sur le développement de l'industrie de la distribution des télécommunications au Canada. Tout dernièrement, à propos de la privatisation de Téléglobe Canada, le ministère des Communications a publié un énoncé de politique gouvernementale portant sur les télécommunications outre-mer. Dans cet énoncé, il confirme la politique qu'il applique depuis longtemps et qui encourage l'acheminement du trafic canadien national et international de télécommunications au moyen d'installations canadiennes, et il confirme la position de Téléglobe en tant que seul exploitant canadien autorisé d'installations servant à fournir des services de télécommunications outre-mer.

Dans un énoncé de politique publié plus tôt, en août 1979, et portant sur l'appel de la Décision Télécom CRTC 79-11, le ministre des Communications d'alors, l'honorable David MacDonald, a souligné l'appui du gouvernement vis-à-vis la concurrence dans la prestation d'installations et de services de télécommunications via l'interconnexion de réseaux existants d'entreprises de télécommunications; il a aussi souligné qu'il appuyait d'autres réseaux canadiens.

Une série de mesures de réglementation, prises dans les limites de la compétence du gouvernement fédéral, ont également servi à définir la position du gouvernement concernant l'accès des concurrents aux réseaux des entreprises de télécommunications pour la prestation des services et du matériel de télécommunications. Une libéralisation a commencé à se faire sentir progressivement sur le marché du matériel terminal en 1980, lorsque le CRTC a autorisé pour la première fois le raccordement de matériel terminal, permettant aux abonnés d'être propriétaires de postes téléphoniques et d'autre matériel terminal et de les raccorder aux installations des compagnies de téléphone réglementées par le gouvernement fédéral. Depuis cette date, un marché concurrentiel vigoureux s'est établi dans la distribution du matériel terminal résidentiel et commercial, les ventes annuelles atteignant plus de 300 millions de dollars.

Dans le marché des services de télécommunications, le CRTC a pris un certain nombre de mesures pour favoriser une concurrence efficace dans la prestation de services commerciaux téléphoniques et de transmission de données. La première de ces mesures a été la Décision Télécom CRTC 79-11 en mai 1979, qui accordait aux Télécommunications CNCP le droit de raccorder leurs installations interurbaines au réseau téléphonique local de Bell Canada. Le champ d'application de cette décision a été élargi ultérieurement pour y inclure la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique. Des dispositions visant le partage et la revente d'installations des entreprises de télécommunications afin de fournir des services améliorés et des services de base (mais non le service interurbain public) ont également été approuvées dans les Décisions Télécom CRTC 87-1 et 87-2 (février 1987). Conséquemment, à l'heure actuelle, il existe un régime de concurrence pour toute une gamme de services et de matériel de télécommunications dans les régions qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

C'est par cette combinaison de dispositions statutaires, de mesures de politique et de réglementation que le gouvernement a fait savoir qu'il appuyait le maintien au Canada d'un système de télécommunications efficace et innovateur. Néanmoins, pour que le Canada demeure un chef de file dans le domaine, les politiques et règlements nationaux doivent permettre la modernisation continuelle des structures du marché et de la technologie des télécommunications. A en juger d'après l'expérience des États-Unis et des pays d'Europe, la concurrence dans la prestation des services et du matériel de télécommunications contribue à maintenir un haut degré d'innovation et un taux de croissance élevé dans l'industrie des télécommunications. Pour permettre une concurrence viable dans ces marchés, les politiques du gouvernement devraient:

- a) créer un cadre de marché qui permette l'entrée de nouveaux concurrents ainsi que des débouchés pour les fournisseurs de services et de matériel; et
- b) favoriser une infrastructure de réseaux efficace qui permette une livraison économique et rentable de ces produits aux utilisateurs finaux.

Le premier de ces objectifs ne peut être atteint que par la mise en oeuvre d'une politique pan-canadienne qui permette l'interconnexion des services et du matériel aux installations de réseaux des entreprises canadiennes de télécommunications.

La meilleure façon d'atteindre le deuxième objectif, soit de maintenir une infrastructure de réseaux efficace et efficiente, est par l'entremise de politiques qui reconnaissent le rôle et le statut

des entreprises existantes de télécommunications au Canada et qui respectent les principales caractéristiques économiques de l'industrie de la distribution des télécommunications. Dans ce deuxième cas, les coûts élevés d'investissement et la grande capacité de transmission des systèmes modernes de télécommunications, bien qu'ils soient essentiels au développement économique, représentent un fardeau considérable pour l'économie du pays. Tous les pays, sauf les États-Unis, craignent par conséquent un sur-investissement dans la capacité des réseaux de télécommunications, et de nombreux gouvernements ont été incités à prendre des mesures pour que les réseaux des entreprises nationales de télécommunications soient le plus efficace possible tout en réalisant le plus d'économies d'échelle et de diversification possibles dans le contexte de la fourniture des services et du matériel en régime concurrentiel. Compte tenu de ces initiatives internationales, le gouvernement est d'avis qu'il convient d'établir un cadre de politique et de législation qui:

- permette de reconnaître et d'autoriser des entreprises nationales et internationales exploitant des installations de télécommunications, mais limitera pour le moment l'entrée de nouveaux participants aux entreprises existantes exploitant des installations;
- favorise l'utilisation efficace des infrastructures de réseaux des entreprises existantes exploitant des installations de télécommunications, en assurant l'acheminement du trafic canadien de télécommunications au moyen des installations canadiennes et en exigeant l'interconnexion des réseaux et des services à l'échelle nationale pour la prestation des services autorisés; et
- comprenne des dispositions relatives à la propriété des entreprises afin d'assurer que la planification et le développement des réseaux soient contrôlés par des intérêts canadiens.

Déclaration

En conséquence, la ministre des Communications a exprimé son intention d'utiliser les pouvoirs actuels, et de voir à l'élaboration d'une nouvelle loi au besoin, pour établir un cadre de politique nationale qui régitte l'établissement et les activités d'entreprises de télécommunications au Canada, politique composée des éléments suivants:

- identification d'une classe d'entreprises de télécommunications (type I) qui peuvent être les propriétaires et les exploitants d'installations interprovinciales et internationales de réseaux de télécommunications afin de fournir des services de télécommunications de base au grand public;
- autorité d'élaborer les modalités relatives au fonctionnement des entreprises de télécommunications du type I, en particulier leurs obligations de fournir les services et l'accès à leurs installations de réseaux aux autres entreprises de télécommunications.
- lignes directrices statutaires exigeant une propriété et un contrôle canadiens efficaces de toutes les entreprises de télécommunications du type I menant des activités au Canada. Ces lignes directrices comprendraient des dispositions interdisant aux intérêts étrangers de détenir plus de 20 p. 100 des actions avec droit de vote dans les entreprises du type I. (les arrangements nécessaires étant pris pour exempter toute entreprise existante du type I qui appartient actuellement à des intérêts étrangers ou est contrôlée par des intérêts étrangers);
- identification d'une classe d'entreprises de télécommunications (type II) qui sera autorisée à fournir des services au public en utilisant en totalité ou en partie les installations de réseaux des entreprises du type I; et
- mesures législatives et de réglementation nécessaires à garantir que les entreprises de télécommunications du type 2 ont accès aux installations de réseaux des entreprises du type I suivant des modalités justes et raisonnables et d'une manière qui favorise une concurrence juste et équitable dans la prestation des nouveaux services de télécommunications.

L'implantation de ces mesures a pour but d'encourager la croissance rapide des nouveaux services de télécommunications de nature innovatrice et concurrentielle intéressant le monde des affaires et d'assurer que de tels services utilisent les installations de réseaux canadiens du type I. Une utilisation plus efficace de ces réseaux par tous les utilisateurs contribuera de maintenir à un prix abordable, l'accès au service de téléphone local qui est fourni comme dans tous les autres pays par le truchement de monopoles. En ce qui à trait, à la concurrence des appels téléphoniques interurbains, les ministres responsables des Communications se sont décidés lors de leur réunion à Edmonton les 2 et 3 avril dernier de référer cette question aux agences de réglementations fédérale et provinciales pour étude plus approfondie.

La ministre des Communications propose donc d'introduire une loi sur les télécommunications qui permettra la mise en application de cette politique, après consultation sur les propositions législatives avec le public, l'industrie et les groupes d'utilisateurs, ainsi qu'avec les ministres provinciaux et territoriaux responsables des communications.

Ministère des communications
Juillet 1987