

TÉLÉCOMMISSION

Étude 7 a) b)

**Structure et rôle des organismes de
réglementation des télécommunications**

QUEEN
HE
7815
.A5214
no. 7ab

7(a)(b)

Ministère des Communications

Queen
HE
7815

510215
03511
7(8)(b)

Industry Canada
Library Queen
AOUT 28 1998
AUG 28 1998
Industrie Canada
Bibliothèque Queen

.A5214
NO. 7ab

TÉLÉCOMMISSION

Étude 7 a) b)

~~COMMUNICATIONS CANADA
AUG 29 1972
LIBRARY - BIBLIOTHEQUE~~

STRUCTURE ET RÔLE DES ORGANISMES
DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$2.00

N° de catalogue Co 41-1/7A-BF

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1972

Handwritten notes in the bottom left corner, including numbers and symbols: 5, 10, 2.5, 7, 3, 5, 7, 2, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Avant-propos	1
Mandat	2
Mémoire de la Commission canadienne des transports	4
Mémoire du Réseau téléphonique transcanadien	14
Mémoire des Télécommunications Canadien National- Canadien Pacifique	51

AVANT-PROPOS

Avant de préparer la présente étude, il a fallu forcément attendre les résultats d'un grand nombre d'autres études. Les vues du Groupe de travail ont été analysées et exposées dans le chapitre 19 du rapport général de la Télécommission intitulé "Univers sans distances", publié en avril 1971. Il n'est donc pas nécessaire de reproduire ici sous forme d'un rapport distinct cette documentation. On trouvera aux annexes les mémoires présentés par:

La Commission canadienne des transports
Le Réseau téléphonique transcanadien
Les Télécommunications Canadien National-Canadien Pacifique

En plus de ces organismes, la Société Radio-Canada, la Société canadienne des télécommunications transmarines et la Québec-Téléphone étaient représentées au sein du Groupe de travail.

TÉLÉCOMMISSIONÉtude 7 a) b)

Organismes de réglementation - Structures et rôles

Mandat-

Etudier ce qui suit et en faire rapport:

1. La structure actuelle de la réglementation fédérale et provinciale au Canada, et les rapports entre ses composants.
2. L'étendue et la nature des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux actuels relativement à ce qui suit:
 - a) le droit d'établir et d'exploiter des installations de télécommunications par n'importe quel moyen;
 - b) les caractéristiques techniques des installations de télécommunications;
 - c) le nature et la qualité des services offerts;
 - d) les tarifs, le revenu du capital et les règlements financiers relatifs aux services;
 - e) l'organisation, la structure financière et la propriété corporative des personnes morales réglementées;
3. Les installation, les services et les aspects de leur établissement et de leur exploitation qui ne sont pas actuellement sujets à une réglementation.
4. Les critères appliqués et les méthodes utilisées dans l'exercice de l'autorité en matière de réglementation.
5. Les avantages et les défauts, en termes d'efficacité, de la structure de la réglementation actuelle, des critères et des méthodes existants relativement
 - a) aux services disponibles actuellement;
 - b) aux effets des développements techniques et économiques prévus pour les dix prochaines années.

6. L'étendue et la nature de l'autorité en matière de réglementation qui est essentielle pour le développement le plus efficace des télécommunications dans l'intérêt du public, y compris une étude des critères qui devraient être appliqués et des méthodes à utiliser dans la réglementation des différents facteurs exposés dans les paragraphes 2 et 3 ci-dessus.
7. Les options offertes au gouvernement fédéral pour l'élaboration d'une nouvelle structure de réglementation.

MÉMOIRE DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS POUR L'ÉTUDE
7 a) b) DE LA TÉLÉCOMMISSION

STRUCTURE ET RÔLE DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

A. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LE MANDAT

Les observations d'ordre général qui suivent ne s'appliquent qu'à la compétence fédérale. Les numéros correspondent à ceux des articles du mandat.

Article 1: Nous ne savons pas ce qu'on entend exactement par "les rapports entre ses composants". Les sociétés à charte fédérale sont régies par la Commission canadienne des transports, et les sociétés à charte provinciale par des organismes provinciaux de réglementation. Les compétences sont très clairement réparties et sont exercées par des organismes de réglementation distincts.

Article 2: Dans le cas des sociétés fédérales, le droit d'aménager et d'exploiter des installations leur est conféré par la loi spéciale qui les constitue en corporation. Le terme exact est "pouvoir" plutôt que "droit". Les pouvoirs de Bell Canada à cet égard sont définis par les paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 5 du chapitre 48 des Statuts de 1968. Dans le cas de la British Columbia Telephone Company, les pouvoirs correspondants sont définis à l'article 16 du chapitre 66 des Statuts de 1916, modifié par l'article 5 du chapitre 36 des Statuts de 1941. Les pouvoirs de la Compagnie de téléphone de Bonaventure et Gaspé sont définis aux articles 4 et 7 du chapitre 86 des Statuts de 1955, et ceux des compagnies de téléphone et de télégraphe qui appartiennent à des sociétés ferroviaires aux articles 372 et 374 de la Loi sur les chemins de fer.

Article 2b: La Commission canadienne des transports ne possède aucun pouvoir de réglementation sur les aspects techniques des installations de télécommunications. Evidemment, elle peut "tenir compte de la qualité, sous le rapport du service ou sous d'autres rapports, des installations, instruments et appareils de ces réseaux ou lignes de téléphone", à l'occasion d'une demande de raccordement "forcé" entre une compagnie fédérale et une compagnie non fédérale (voir le paragraphe 10 de l'article 380 de la Loi sur les chemins de fer).

Article 2c: La Commission canadienne des transports ne possède aucun pouvoir de réglementation sur la nature et la qualité des services offerts.

Article 2d: Nous reviendrons là-dessus en détail plus loin dans le présent mémoire.

Article 2e: La Commission canadienne des transports ne possède aucun pouvoir de réglementation sur le mode d'organisation et sur la propriété d'une société réglementée. Elle peut tenir compte de sa structure financière, mais uniquement en fonction des attributions de la Commission en matière de taxes et de tarifs qui sont raisonnables et exempts de discrimination injuste ou de préférences injustifiées.

Article 3: Comme on le verra plus loin, la compétence de la Commission canadienne des transports porte principalement sur les taxes et comporte certains pouvoirs limités à l'égard des installations matérielles, pouvoirs dont nous parlerons plus loin. Les seuls services ou installations dont les taxes ne sont pas actuellement réglementées sont ceux que visent le paragraphe (2) de l'article 380 de la Loi sur les chemins de fer et le bill C-11, deux mesures sur lesquelles nous reviendrons.

Article 4: L'article 380 de la Loi sur les chemins de fer définit les critères de réglementation. La Commission canadienne des transports est tenue de s'assurer que les taxes sont justes et raisonnables, exemptes de toute discrimination injuste et de préférences injustifiées. Elle possède une grande latitude quant au choix de ses méthodes. Règle générale, elle exerce ses pouvoirs de réglementation au moyen de règlements, qui sont publiés dans des Ordonnances générales, et de sentences consécutives à des audiences publiques au cours desquelles toutes les parties peuvent soumettre des témoignages et des plaidoiries dont il est dans tous les cas tenu compte à la lumière de leur actualité et des circonstances qui prévalent à ce moment-là. On en trouvera une description plus détaillée à la partie C du présent mémoire.

Article 5: La Commission canadienne des transports doit son existence à une mesure législative. Elle exerce les pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés par le Parlement. On estime qu'il ne serait pas de mise qu'elle formule des observations au sujet de cet article.

Article 6: La partie D du présent mémoire traite ce sujet en fonction de principes généraux et fait ressortir les différences entre la compétence exercée par la Commission et celle qu'exerce la Federal Telecommunications Commission des Etats-Unis. On estime préférable que les lois habilitantes se limitent aux

principes et aux critères, l'organisme de réglementation étant libre de mettre au point des méthodes d'application de ces critères à la lumière de l'évolution de la situation.

Article 7: Dans l'établissement d'un nouveau régime de réglementation, il semble que les choix suivants soient ouverts au gouvernement fédéral:

- (1) Accroissement de la compétence de la Commission canadienne des transports dans le domaine des télécommunications (toutefois, le président de la Commission a déjà exprimé l'avis qu'il y aurait lieu d'établir à cette fin un organisme distinct de réglementation); ou
- (2) Etablissement d'un nouvel organisme de réglementation chargé de l'application d'une nouvelle Loi sur les télécommunications.

Quant à la nature de la compétence qu'exercerait soit la Commission canadienne des transports soit un nouvel organisme de réglementation, il semble qu'on pourrait choisir entre:

- (1) Un régime de contrôle des tarifs minimaux et maximaux qui accorderait aux sociétés de télécommunication la plus grande latitude possible à l'intérieur de ces deux limites. Il faudrait à cette fin élaborer une politique nationale des télécommunications qui serait analogue à la politique nationale des transports que définit la Loi nationale sur les transports. Il semble raisonnable d'affirmer que, à la longue, l'évolution la plus efficace des télécommunications dans le sens de l'intérêt public se produira lorsqu'on accordera à la direction des entreprises la plus grande liberté possible dans le cadre des limites prescrites.
- (2) Une réglementation complète des tarifs, comparable à celle qu'exerce aux Etats-Unis la Federal Communications Commission, comportant le degré de réglementation technique jugé nécessaire à ce mode de contrôle des tarifs.

Il est difficile de définir avec plus de précision les choix qui s'offrent au gouvernement fédéral avant de savoir ce que sera la politique nationale des télécommunications. L'élaboration de diverses solutions présuppose une déclaration précise de la politique qu'entend suivre le gouvernement fédéral.

B. FONDEMENTS DE LA COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE EN
MATIÈRE DE TÉLÉGRAPHIE ET DE TÉLÉPHONIE

1. Fondements de la compétence: La compétence constitutionnelle fédérale à l'égard de la télégraphie et de la téléphonie repose sur l'alinéa 10 de l'article 92 et sur le dernier alinéa de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

2. Forme de la compétence fédérale: La compétence fédérale peut revêtir l'une ou l'autre de trois formes ou une combinaison des trois, soit: a) établissement d'une société de télégraphe ou de téléphone par une loi spéciale; b) contrôle des lignes télégraphiques, des ouvrages téléphoniques ou des entreprises qui débordent les limites d'une province ou qui sont reliés à une autre province; et c) déclaration à l'effet qu'un ouvrage est à l'avantage général du Canada. Dans le cas des cinq compagnies de télégraphe et des six compagnies de téléphone réglementées par la Commission (la liste se trouve à l'Annexe "A"), la compétence fédérale tient soit à ce que la société détient sa charte de compagnie de télégraphe ou de téléphone aux termes d'une loi fédérale, soit au pouvoir conféré aux chemins de fer par les articles 372 et 374 de la Loi sur les chemins de fer d'aménager et d'exploiter des lignes télégraphiques et téléphoniques et de percevoir des taxes pour les messages télégraphiques et téléphoniques. Il est intéressant de noter, cependant, que deux lois spéciales (celles de la Compagnie de téléphone Bell du Canada et de la British Columbia Telephone Company) déclarent également que les ouvrages de ces compagnies sont à l'avantage général du Canada (chap. 95 des Statuts de 1882, art. 1 (4), et chap. 66 des Statuts de 1916, art. 2).

C. MESURE DANS LAQUELLE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE EST PRÉSENTEMENT EXERCÉE PAR LA COMMISSION

1. Résumé des pouvoirs de réglementation de la Commission. La mesure dans laquelle la compétence fédérale est effectivement exercée par la Commission dépend bien entendu des pouvoirs que lui confèrent les dispositions législatives votées par le Parlement du Canada. Ces pouvoirs se trouvent définis non seulement dans des statuts comme la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur les télégraphes mais également dans diverses lois spéciales de constitution. En somme, ces dispositions législatives ont surtout pour objet de permettre un contrôle économique ou financier d'une corporation plutôt qu'un contrôle économique ou technique des installations matérielles qu'elle utilise.

2. Catégories de pouvoirs de réglementation sur les compagnies de télégraphe et de téléphone: La compétence de la Commission porte principalement sur les taxes, exception faite de celles qui ont trait à "l'usage des lignes de télégraphe ou de téléphone dont le public peut se servir sans payer" (art. 380 (2) de la Loi sur les chemins de fer). La Commission des transports a interprété cette exception comme signifiant le prix exigé d'un client individuel pour l'usage de fils télégraphiques ou téléphoniques qui ne sont pas raccordés à des fins d'intercommunication au réseaux sur lequel la compagnie assure habituellement le service à ses clients et pour l'usage desquels aucun autre client ne paie pendant qu'ils sont réservés à ce client particulier. Le bill C-11 annule l'exception prévue à l'article 380 (2) de la Loi sur les chemins de fer.

Par l'exercice de sa compétence en matière de taxes, étant donné que ce pouvoir porte sur l'échelle générale des tarifs, la Commission contrôle effectivement le niveau de gain des sociétés de télégraphe et de téléphone qui relèvent de sa compétence puisque tous les gains, y compris ceux qui proviennent des services non réglementés, de même que les dividendes reçus des filiales, entrent en ligne de compte.

La compétence de la Commission en matière de taxes comprend: a) la publication, le dépôt et l'approbation des barèmes de tarifs; b) la classification des messages; c) la discrimination injuste en matière de taxes; d) l'établissement de taxes justes et raisonnables; e) le pouvoir de suspendre, retarder, rejeter ou prescrire des taxes; et f) le pouvoir d'ordonner des tarifs communs avec des compagnies intervenant dans la transmission.

Les autres pouvoirs conférés à la Commission peuvent se résumer ainsi:

- a) Pouvoir d'ordonner des interconnexions avec une autre compagnie de télégraphe ou de téléphone, de prescrire les termes et conditions d'utilisation, etc., et pouvoir d'accorder une compensation pour ledit usage.
- b) Approbation de tous contrats, ententes ou dispositions portant sur l'interconnexion et l'échange de trafic, sur la répartition des recettes entre compagnies qui sont raccordées, ou, plus généralement, sur les méthodes de gestion et d'exploitation de réseaux ou de lignes interconnectés.
- c) Pouvoir d'ordonner la cessation de l'interconnexion ou de l'intercommunication.
- d) Pouvoir d'approuver les émissions de capital-actions.
- e) Pouvoir d'approuver la vente ou la liquidation de l'entreprise, (Uniquement pour la British Columbia Telephone Company et la Compagnie de téléphone de Bonaventure et Gaspé Ltée.)
- f) Pouvoir d'approuver l'acquisition d'autres compagnies. (Uniquement pour la B.C. Tel. et la Cie de Tél. de B. & G.).
- g) Pouvoir de faire respecter l'obligation d'assurer le service sous certaines conditions précises et limitées (Uniquement pour la Cie de Tél. Bell et la Cie de Tél. de B. & G.).
- h) Pouvoirs concernant les installations matérielles:
 - (1) Pouvoir de déterminer si les conditions posées par Bell à l'égard de raccordements à ses installations sont raisonnables;
 - (2) Pouvoir de déterminer la hauteur des fils et l'état des poteaux, de rendre des ordonnances touchant la coupe des arbres, etc.
 - (3) Pouvoir d'accorder l'autorisation d'aménager des installations extérieures et de fixer des termes et conditions lorsqu'une municipalité refuse son consentement ou

l'accorde à des conditions inacceptables pour la compagnie;

- (4) Pouvoir d'ordonner que les fils soient enfouis sous terre;
- (5) Pouvoir d'autoriser la prise de possession de terrains supplémentaires sans le consentement du propriétaire;
- (6) Pouvoir d'autoriser une municipalité ou un propriétaire foncier à aménager des ouvrages de drainage et à poser des canalisations au-dessus, en-dessous, etc. des lignes télégraphiques ou téléphoniques.

- i) Pouvoirs relatifs à la comptabilité et aux rapports statistiques.

3. Rôle de la Commission dans l'exercice de sa compétence : La Commission a invariablement soutenu que ses pouvoirs portent sur la réglementation et les mesures correctives et non sur la gestion. Son rôle consiste donc à examiner de temps à autre les activités d'une société réglementée, soit à l'occasion d'une plainte, soit de son propre chef, et à prendre les mesures de redressement qui pourraient être nécessaires.

4. Méthodes de la Commission: Les méthodes de la Commission canadienne des transports sont adaptées à ses fonctions. La Commission peut intervenir soit à l'occasion d'une demande ou d'une plainte, soit de son propre chef. Très souvent, ses interventions ont pour point de départ des lettres ou des résolutions. La plupart des requêtes ou des plaintes sont réglées par des échanges de lettres, des conférences, des réunions de comités et des enquêtes menées par le personnel, sans que des audiences publiques soient nécessaires. Les jugements, ordonnances, règlements ou décisions de la Commission ou de ses comités sont publiés périodiquement. On peut en appeler de ses décisions à la Cour suprême du Canada pour des points de droit ou de compétence, ou au gouverneur en conseil pour d'autres motifs. La Commission peut revenir sur ses propres décisions et les modifier.

D QUELQUES OBSERVATIONS SUR LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

1. Problèmes découlant de la définition des termes: L'exercice réel de la compétence de la Commission en matière de télécommunications est limité par les définitions de certains termes dans la Loi sur les chemins de fer. Ces définitions ont été conçues à une époque où il était impossible de prévoir l'état actuel de la technique des télécommunications.

Ce sont:

- Art. 2 (29) "télégraphe", ce qui comprend le télégraphe sans fil;
- (30) "taxe de télégraphe" ou "taxe", lorsqu'elle s'applique à un télégraphe signifie les taxes, les tarifs ou la rémunération qu'une compagnie peut exiger du public ou d'une personne pour la transmission de dépêches télégraphiques;
- (31) "taxe de téléphone" ou "taxe", lorsqu'elle s'applique à un téléphone signifie les taxes, les tarifs ou la rémunération qu'une compagnie peut exiger du public ou d'une personne pour l'usage ou la location d'un réseau ou d'une ligne de téléphone ou d'une partie de ce réseau ou de cette ligne, ou pour la transmission d'appels téléphoniques, ou pour l'installation et l'usage ou la location d'instruments, de lignes ou d'appareils téléphoniques, ou pour tout service se rattachant à l'exploitation du téléphone;

A cet égard, il y a lieu de noter que la Loi d'interprétation limite ainsi le sens du mot "téléphone":

Art. 37 "... le mot "télégraphe" et ses dérivés sont censés ne comprendre ni le mot "téléphone" ni ses dérivés."

On aura remarqué que d'après les définitions qui précèdent la compétence de la Commission est définie principalement en fonction des taxes. Une comparaison entre sa compétence et celle que la Communications Act de 1934 confère à la Federal Communications Commission des Etats-Unis fait ressortir les limites des pouvoirs de la Commission canadienne en

matière de taxes par rapport au stade actuel d'évolution des télécommunications.

La compétence de la Federal Communications Commission est définie principalement en fonction des "rouages, installations, appareils et services (entre autres choses la réception, la transmission et la diffusion de communications) qui participent à cette transmission". Dans la Communications Act de 1934, la définition de "communication par fil" et de "radiocommunication" comprend la transmission d'une gamme étendue de renseignements définis.

Au contraire, la compétence de la Commission à l'égard des taxes de télégraphe semble limitée par la définition que donne l'article 2 (30) de la Loi sur les chemins de fer aux taxes "pour la transmission de dépêches télégraphiques". Dans l'affaire de l'Electric Dispatch Company (20 RCS 83), la Cour suprême du Canada a exclu par sa définition du mot "transmettre" la participation des compagnies de téléphone ou de télégraphe à l'opération de transmission. Il semble de plus que la définition de "taxe de téléphone" (article 2 (31) de la Loi sur les chemins de fer) est limitée par les mots "lorsqu'elle s'applique à un téléphone" et par d'autres allusions au mot "téléphone". Bien que dans une décision du Comité judiciaire du Conseil privé impérial au sujet de la réglementation et du contrôle des radiocommunications au Canada (AC 1932, pages 304 et 308) il ait été statué que le terme "télégraphes" comprend les "téléphones", cette décision semble aller à l'encontre de l'article 37 de la Loi d'interprétation que nous avons déjà citée. Dans ce dernier cas, on a allégué que le sens du mot "télégraphe" ne saurait être élargi pour englober les "radiocommunications", tout en soutenant que les "radiocommunications" sont comprises dans l'acception du terme "télégraphe". A la page 316 du rapport de cette cause d'appel, on définit le sens initial du mot "télégraphe".

Fait intéressant à noter, c'est à l'époque de cette cause relative à la radio que le Réseau téléphonique transcandinave a vu le jour, les premiers messages directs étant transmis le 1er août 1931, et l'inauguration officielle ayant eu lieu le 5 janvier 1932.

ANNEXE "A"

COMPAGNIES DE TÉLÉGRAPHE ET DE TÉLÉPHONE
QUI RELÈVENT DE LA COMPÉTENCE
DE LA COMMISSION

Cinq compagnies de télégraphe relèvent de la compétence fédérale.
Ce sont:

- (1) Les Télécommunications du Canadien National;
- (2) La Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique, Division des Télécommunications;
- (3) L'Ontario Northland Transportation Commission (du fait que la Nipissing Central Railway Company, une filiale, exploite un service télégraphique reliant l'Ontario et le Québec, et que ladite filiale détient une charte fédérale);
- (4) La Quebec North Shore and Labrador Railway Company; et
- (5) L'Algoma Central and Hudson Bay Railway Company (charte fédérale).

Six compagnies de téléphone relèvent de la compétence fédérale.
Ce sont:

- (1) La Compagnie de téléphone Bell du Canada;
- (2) La British Columbia Telephone Company;
- (3) Les Télécommunications du Canadien National;
- (4) La Quebec North Shore and Labrador Railway Company (service des télécommunications);
- (5) L'Ontario Northland Transportation Commission (une filiale, la Nipissing Central Railway Company, exploite uniquement des circuits interurbains qui relient l'Ontario et le Québec);
- (6) La Compagnie de téléphone de Bonaventure et Gaspé Ltée.

ÉTUDE N^o 7 (ab)
DE LA TÉLÉCOMMISSION

STRUCTURES ET RÔLES
DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

TEXTE OFFICIEL PRÉSENTÉ PAR
LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN

Septembre 1970

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION
2. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LE SYSTÈME ACTUEL
 - Mandat
 - Le Réseau Téléphonique Transcanadien
 - Façons actuelles d'aborder la réglementation
 - Aspects importants de la situation actuelle
3. QUALITÉS DE LA STRUCTURE, DES CRITÈRES ET DES MÉTHODES ACTUELS DE RÉGLEMENTATION
 - Indépendance des autorités de réglementation
 - Autorité judiciaire, quasi-judiciaire et investigatrice
 - Gestion de réglementation
 - Impartialité des organismes de réglementation
 - Réglementation portant principalement sur les tarifs
 - Acceptation du concept de l'établissement des prix des services publics pour le monopole
 - Les statuts actuels reflètent les besoins et les différences nationaux et régionaux
 - Acceptation de la philosophie du "service sur demande"
 - Aucune réglementation double
4. DÉFAUTS DE LA STRUCTURE, DES CRITÈRES ET DES MÉTHODES ACTUELS DE RÉGLEMENTATION
 - Retard
 - Appels
 - Défaut de la loi actuelle à permettre le contrôle des tarifs
 - Défaut de la loi sur les chemins de fer d'exiger de considérer un rendement raisonnable
 - Juridiction

5. PORTÉE ET NATURE DE L'AUTORITÉ DE RÉGLEMENTATION

Mandat (Étude n° 7 (a,b) (Section 6))

Considérations d'ordre général

Tarifs

Rendement équitable

Droit d'accès au domaine des sociétés de télécommunications

6. RECOMMANDATIONS DU R.T.T.

Une politique canadienne des télécommunications

Une association nationale des autorités de Réglementation

Réunions conjointes des autorités fédérales et provinciales de réglementation

7. CONCLUSIONS

1. INTRODUCTION

Le présent exposé devrait se lire à la lumière des autres mémoires qui ont été présentés par le Réseau Téléphonique Transcanadien (RTT) à la Télécom-mission. En particulier, il faudrait signaler les exposés du RTT à l'égard des études suivantes à la Télécom-mission:

- 1(a) "Analyse de la base constitutionnelle et légale pour la réglementation des télécommunications"
- 1(b) "Historique de la réglementation et cadre actuel de réglementation"
- 1(c) "Concept d'une société de télécommunications"
- 7(c) "Relation entre le ministère des Communications et les sociétés de télécommunications"
- 8(a) "Problèmes relatifs à la réglementation des services privés"
- 8(b) ii "Interconnexion entre les deux grandes organisations concurrentes de sociétés de télécommunications"

Il serait bon de noter que, pour les fins du présent mémoire, le domaine de la radiodiffusion a été exclus des "télécommunications".

2. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LE SYSTEME ACTUEL

Mandat

Le Réseau Téléphonique Transcanadien (RTT) a été invité à soumettre un mémoire à la Télécom-mission sur les sections 5 et 6 du mandat de l'étude 7(ab). Les sections 5 et 6 sont formulées comme suit:

- "5. Les qualités et défauts, en fonction de l'efficacité, de la structure, des critères et des méthodes actuels de réglementation par rapport aux points suivants:
- a. les services actuellement disponibles
 - b. l'effet des progrès technologiques et économiques prévus pour les dix prochaines années.
6. La portée et la nature de l'autorité de réglementation essentielle pour l'expansion la plus efficace des télécommunications dans l'intérêt du public, y compris un examen des critères qui devraient être appliqués et les méthodes à utiliser dans la réglementation des nombreux facteurs exposés aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus. (i.e. du mandat)."

Le Réseau Téléphonique Transcanadien

Le Réseau Téléphonique Transcanadien est composé des huit principales organisations canadiennes de téléphone, nommément:

Newfoundland Telephone Company Limited
 Maritime Telegraph and Telephone Company, Limited
 The New Brunswick Telephone Company Limited
 Bell Canada
 Manitoba Telephone System
 Saskatchewan Telecommunications
 Alberta Government Telephones
 British Columbia Telephone Company

En outre, la Société canadienne des télécommunications transmarines est un membre associé du RTT.

Sur les neuf organisations mentionnées, trois appartiennent à des gouvernements provinciaux et une au gouvernement fédéral. Les autres sont des sociétés détenues par des investisseurs. Seulement deux des huit membres à plein titre tombent sous la juridiction fédérale de réglementation, exercée par la Commission canadienne des transports. Les autres tombent sous la juridiction provinciale, et la Société canadienne des télécommunications transmarines est responsable devant le Parlement par l'entremise du ministre des Communications.

La structuration du Réseau Téléphonique Transcanadien est uniquement canadienne. C'est une organisation coopérative dans laquelle chaque compagnie membre a la responsabilité de planifier et de fournir les services de télécommunications dans son territoire. Chacune organise le raccordement de son réseau avec celui des autres membres du RTT ou avec celui d'autres compagnies de téléphone exerçant leur activité dans un territoire adjacent. Étant donné que chaque membre a voix égale dans la détermination de la ligne de conduite et de l'action du RTT, les besoins régionaux sont pleinement représentés.

Façons actuelles d'aborder la réglementation

Comme le mentionne l'exposé du RTT à l'Étude 1(b) de la Télécommission intitulée "Historique de la réglementation et cadre actuel de réglementation", la réglementation des télécommunications a été traitée de diverses façons dans différentes parties du Canada. Bien que le but essentiel de l'industrie et de ses organismes de réglementation semble être le même partout au Canada, les différences régionales du milieu économique, de la philosophie politique et des besoins en service ont fait qu'il y a eu toute une variété de façons de considérer la réglementation des télécommunications.

Dans certaines provinces, par exemple, le service téléphonique est assuré par l'entremise privée et soumis aux tarifs et autres réglementations sous la juridiction d'organismes de réglementation provinciaux ou fédéraux. Dans d'autres, ce sont des sociétés de la Couronne qui fournissent le service. Toutes les provinces, sauf la Saskatchewan, ont nommé des régies indépendantes de services publics dont les objectifs, la juridiction et les procédés sont semblables à ceux de la Commission canadienne des transports pour ce qui est de la réglementation des compagnies de téléphone. Saskatchewan Telecommunications est une société de la Couronne dont les lignes de conduite et les tarifs sont examinés directement par le Cabinet de la Saskatchewan.

Aspects importants de la situation actuelle

La Commission canadienne des transports, dans son mémoire intitulé "Organismes de réglementation - Structures et rôles" qui a été adressé au ministère des Communications le 10 avril 1970, traitait de la structure actuelle de réglementation établie par le gouvernement fédéral pour réglementer les télécommunications dans le domaine du télégraphe et du téléphone. La réglementation provinciale a fait l'objet de l'exposé du RTT à l'Étude 1(b) de la Télécommission. Il n'est pas nécessaire que le RTT passe en revue ou résume ces mémoires. Cependant, il serait bon de noter certains aspects importants des structures actuelles de réglementation qui s'appliquent aux domaines fédéraux et provinciaux. D'autres aspects de la question seront traités plus tard.

Premièrement, les pouvoirs des autorités actuelles de réglementation sont régulateurs et correctifs; ils ne sont pas directoriaux. La CCT, ses prédécesseurs ainsi que les régies provinciales ont réitéré cette distinction à plusieurs reprises et ont toujours tenté de respecter les prérogatives de la direction des compagnies soumises à la réglementation.

Deuxièmement, les autorités de réglementation ne sont pas les auteurs de la politique gouvernementale. Elles sont des créatures de statut. Elles exercent l'autorité régulatrice qui leur est dévolue par leurs législatures respectives.

Troisièmement, les politiques fédérales et provinciales de réglementation sont établies par la législation qui est administrée par les autorités régulatrices. Ces statuts exposent la politique sous forme de principes et de critères, et confèrent aux autorités régulatrices une grande latitude pour mettre sur pied des méthodes d'application de ces principes et critères à la lumière des circonstances changeantes.

En résumé, donc, selon la structure actuelle de réglementation,

- le rôle du gouvernement est de définir une politique par voie d'ordonnance statutaire;
- le rôle de l'organisme de réglementation est de réglementer conformément aux ordonnances statutaires;
- le rôle de la direction est de diriger l'industrie.

Cette division des pouvoirs et des responsabilités est considérée comme favorable et comme ayant favorisé la bonne marche et l'expansion de l'industrie canadienne des télécommunications.

3. QUALITÉS DE LA STRUCTURE, DES CRITÈRES ET DES MÉTHODES ACTUELS DE RÉGLEMENTATION

Le fait le plus important à noter au sujet de la réglementation des télécommunications au Canada aujourd'hui est que, dans la mesure où elle concourt à assurer un service de haute qualité, elle a atteint son but primordial. Le ministre des Communications a dit..."...J'abonde dans le sens des porte-parole de l'industrie qui affirment que le service téléphonique au pays n'a pas d'égal dans le monde..."¹

Il est donc utile d'isoler les facteurs importants dans les structures actuelles qui contribuent à ce résultat satisfaisant.

Indépendance des autorités de réglementation

Le gouvernement fédéral et les provinces, sauf la Saskatchewan, ont mis sur pied des régies ou commissions indépendantes pour administrer leurs statuts respectifs. Ces organismes sont censés être libres de toute influence politique et gouvernementale. Dans la plupart, les membres ont caution de tenure ainsi que des immunités et des pouvoirs, dans les questions sur lesquelles ils ont juridiction, semblables à ceux du domaine judiciaire.

1 Devant le Comité permanent du Parlement sur les transports et les communications, 18 nov. 1969, page 26 du procès-verbal.

Le RTT est fermement d'opinion que l'indépendance des régies et commissions est l'une des qualités de la structure actuelle et qu'elle doit être maintenue. Le RTT endosse l'opinion exprimée en 1957 au Royaume-Uni par le "Committee on Administrative Tribunals and Enquiries", comme suit:

"Les tribunaux ne sont ni des cours ordinaires, ni des dépendances des ministères gouvernementaux. Une grande partie de la preuve officielle, y compris celle du secrétaire permanent conjoint à la Trésorerie, a semblé refléter l'opinion que les tribunaux devraient être dûment considérés comme faisant partie de l'appareil administratif pour lequel le gouvernement doit retenir une responsabilité étroite et continuelle. Ainsi, par exemple, les tribunaux dans le domaine du service social seraient considérés comme accessoires à l'administration des services mêmes. Nous n'acceptons pas cette opinion. Nous considérons que les tribunaux devraient être dûment considérés comme un rouage fourni par le Parlement pour adjudication plutôt que comme partie de la machine administrative. Le point essentiel, c'est que dans tous les cas, le Parlement a délibérément prévu une décision extérieure et indépendante du ministère en question, et l'intention du Parlement de prévoir l'indépendance des tribunaux est claire et certaine."²

Le RTT est d'avis que toute régie ou commission de réglementation, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, devrait être à l'extérieur et indépendante de tout ministère gouvernemental.

2 Rapport du "Committee on Administrative Tribunals and Enquiries", H.M.S.O., par. 40, p. 9.

Autorité judiciaire, quasi-judiciaire et investigatrice

La Commission canadienne des transports exerce ses pouvoirs de réglementation aux termes de la loi sur les chemins de fer. Comme la CCT le disait en page 2 de son mémoire susmentionné:

"En général, elle exerce son autorité de réglementation au moyen de réglementations publiées dans des ordonnances générales et au moyen de jugements consécutifs à des audiences publiques, auxquelles toutes les parties peuvent présenter des témoignages et des plaidoyers, le tout étant pris en ligne de compte à la lumière de sa pertinence et des circonstances prévalant alors."

L'association des pouvoirs conférés à la CCT par la loi sur les chemins de fer lui permet d'administrer la loi et décider des applications sans être limitée d'une manière aussi stricte que les cours ordinaires. La plupart des statuts provinciaux qui établissent les organismes de réglementation ont des dispositions semblables.

Le RTT estime que le genre et l'ampleur des pouvoirs conférés aux commissions de réglementation par les statuts respectifs constituent l'une des qualités du système actuel. Ces pouvoirs sont énoncés en détail dans d'autres exposés de la Télécommission.

Gestion de réglementation

En pratique, les commissions de réglementation évitent l'obstruction avec la direction des compagnies soumises à leur réglementation. Voilà une autre

qualité des pratiques actuelles de réglementation.

La Commission des transports du Canada a succinctement fait connaître sa position dans les termes suivants:

"À cet égard, il faudrait faire remarquer que la réglementation est et doit être, dans une large mesure, "ex post facto". La Commission a constamment soutenu que ses pouvoirs sont de réglementation et de correction, et non de gestion. Ainsi, il est nécessaire que la Commission examine de temps à autre les activités de la compagnie, comme elle le fait dans les délibérations actuelles, et qu'elle prenne les mesures correctives nécessaires pour l'avenir, mais les pouvoirs de la Commission n'envisagent pas un redressement rétroactif des gestes posés par la direction. La réglementation qui est inflexiblement tenue à une formule mathématique rigide, fixée à un point dans le temps, viendrait à circonscrire les opérations d'un service public de façon à laisser à la direction peu ou pas de possibilité de faire preuve de jugement, d'initiative ou d'entreprise dans les décisions qu'elle doit prendre chaque jour. Cela constituerait une invasion injustifiée de la discrétion qui nuirait à la bonne marche de l'entreprise et pourrait bientôt rebondir au détriment des abonnés du service public."³

Impartialité des organismes de réglementation

Les régies de réglementation au Canada ont, par leur activité au cours des années, établi une tradition d'équité et d'impartialité en ce qui a trait aux sociétés de télécommunications réglementées.

3 In re: Revue concernant la British Columbia Company, 56 BTC 369; et in re: Revue concernant La Compagnie de Téléphone Bell du Canada, 56 BTC 535.

Réglementation portant principalement sur les tarifs

Historiquement, la réglementation tant provinciale que fédérale a principalement visé l'approbation de tarifs. Les sociétés de télécommunications réglementées ont donc été laissées relativement libres de mettre sur pied, de construire et d'exploiter leurs réseaux avec un minimum de contraintes. Le RTT estime que cet environnement a favorisé l'épanouissement d'une industrie forte et qui se suffit à elle-même ainsi que d'un réseau de télécommunications sûr.

Acceptation du concept de l'établissement des prix des services publics

Les organismes actuels de réglementation ont accepté pendant quelques années le concept d'établissement des prix des services publics pour des services qu'une société de télécommunications est obligée de fournir conformément aux dispositions de sa charte ou autre loi pertinente. Ce concept signifie, en substance, que les échelles tarifaires applicables aux services fournis dans un territoire doivent être considérées dans l'ensemble afin de procurer des revenus pour répondre aux besoins globaux de la compagnie. Il reconnaît le haut degré d'inter-relation entre les catégories de service. L'avantage fondamental de ce concept, qui est d'importance particulière au Canada, est que la souplesse qu'il fournit dans l'établissement d'échelles tarifaires fait que plus de gens ont à

leur disposition un bon service à des prix raisonnables parce que les disparités excessives dues au genre de terrain, d'emplacement, de densité de population, etc., sont éliminées par l'établissement de moyennes.

Les statuts actuels reflètent les besoins et les différences nationaux et régionaux

Une autre qualité des systèmes actuels de réglementation est que les statuts fédéraux et provinciaux actuels, ainsi que les règlements qui en découlent, reflètent les besoins et les différences des provinces. Cela est considéré comme un élément important dans la réglementation des télécommunications canadiennes. La co-existence des responsabilités de réglementation fédérale et provinciale à l'égard des télécommunications peut assurer une perspective nationale équilibrée.

Acceptation de la philosophie du "service sur demande"

Tous les organismes de réglementation au Canada ont accepté la philosophie que les services qu'une société de télécommunications est obligée de fournir devraient l'être sur demande. Cela a assuré que la qualité et la disponibilité des services de télécommunications se sont maintenues avec les besoins changeants du public.

Dans plusieurs autres pays, la provision de fonds pour les installations de télécommunications a été sur un système budgétaire dans lequel la demande

de l'abonné n'a pas été le facteur important. C'est peut-être la cause principale de la disponibilité insuffisante, la faible qualité, ou le coût élevé, selon les normes canadiennes, des télécommunications dans la plupart des pays de l'Europe.

Aucune réglementation double

Dans l'environnement de la réglementation d'aujourd'hui au Canada, chaque compagnie est comptable à une seule autorité de réglementation qui a ainsi toute la responsabilité pour réglementer dans l'intérêt du public et pour l'effet de la réglementation sur la santé financière de la compagnie.

4. DÉFAUTS DE LA STRUCTURE, DES CRITÈRES ET DES MÉTHODES ACTUELS DE RÉGLEMENTATION

L'environnement régulateur qui a pris naissance par l'acceptation consciente des principes précités a été une force importante dans la mise au point de services de télécommunications adaptés au besoin des Canadiens.

Cependant, il y a un certain nombre de secteurs où des améliorations s'imposent dans l'intérêt du public. Ces améliorations varient dans les différentes régions où l'industrie des télécommunications exerce son activité. Les remarques qui suivent sont d'application générale.

Retard

La nature fondamentale du processus régulateur quasi-judiciaire, particulièrement dans des questions comme les audiences sur les tarifs, amène des retards, malgré les plus grands efforts de toutes les parties et de l'autorité de réglementation elle-même de procéder rapidement. Cela crée un problème particulier pour les sociétés dans un environnement inflationniste.

Malheureusement, le fait de reconnaître ce défaut ne mène pas à une solution simple. Comme pour la procédure dans les cours ordinaires, il est nécessaire, si justice doit être faite, de permettre au service public et aux autres parties intéressées d'être entendues.

De plus, la préparation et l'évaluation subséquente des rapports financiers détaillés qui sont nécessaires pour permettre à l'autorité de réglementation de comprendre tout à fait la position financière de la société contribuent au retard. Il faudrait faire des efforts pour trouver des moyens pour accélérer les choses. Il est possible qu'un système continu de rapports financiers et d'évaluation, auquel s'ajoutent des entretiens non officiels, ferait que l'autorité de réglementation aurait une plus grande compréhension de la position financière de la société en tout temps et accélérerait les choses aux audiences sur les tarifs.

Appels

Au provincial - En règle générale, un appel s'interjette auprès de la Division des Appels de la Cour Suprême de chaque province, sur un point de loi ou de juridiction, avec la possibilité d'un autre appel de cette cour à la Cour suprême du Canada.

Au fédéral - Un appel avec réserve s'interjette à la Cour suprême du Canada sur des points de loi ou de juridiction, et une demande peut aussi être faite au gouverneur en conseil qui peut altérer ou rescinder toute décision, ordonnance, règle ou règlement de la CCT.

Le RTT est d'avis qu'il devrait y avoir un système qui permette les appels des décisions de tribunaux

régulateurs seulement aux cours. Il ne devrait pas y avoir d'appel sur les décisions des tribunaux régulateurs à tout autre organisme.

La question des appels aux cours est actuellement devant le Parlement⁴, mais les implications de la législation proposée ne sont pas encore précises.

Défaut de la loi actuelle à permettre le contrôle des tarifs

Tous les statuts visant la réglementation des services publics semblent empêcher le contrôle des nouveaux concepts ou structures de tarifs dans des parties déterminées des territoires d'exploitation ou avec des abonnés choisis. Il en résulte donc que toute nouvelle structure tarifaire doit être introduite d'une manière globale. Le RTT estime fermement que l'essai des tarifs fournirait des renseignements utiles permettant un nouvel arrangement de certains tarifs à la satisfaction et à l'avantage mutuels des services publics et de leurs abonnés.

Défaut de la loi sur les chemins de fer d'exiger de considérer un rendement raisonnable

L'un des aspects les plus importants de l'établissement des tarifs est le fait d'équilibrer l'intérêt du consommateur et celui de l'investisseur⁵.

4 Bill C-192, deuxième session, 18-19 Élis. II, 1969-1970.

5 Federal Power Commission et Al v. Hope Natural Gas 51 P.U.R. L.S. 193, 320 U.S. 591.

Il ne faut pas oublier que la plupart des sociétés de télécommunications au Canada sont des sociétés détenues par des investisseurs et qu'elles ont toutes besoin de forts capitaux.

Afin d'attirer des capitaux, une société doit pouvoir montrer des profits et procurer aux détenteurs de ses valeurs un rendement concurrentiellement attrayant de leur investissement.

La plupart des lois provinciales visant les services publics oblige les organismes de réglementation à permettre à la société un rendement équitable ou raisonnable⁶. La loi sur les chemins de fer ne contient aucune disposition de la sorte.

Jurisdiction

L'inexistence d'un canal officiel pour disposer des plaintes des abonnés dans le service interprovincial peut indiquer, à certains, que parce qu'il n'existe aucune structure de réglementation interprovinciale totale, il y a une certaine lacune dans les façons de traiter ces problèmes.

Au cours des années, le trafic interprovincial a été soumis à certains des mêmes genres de problèmes qui se rencontrent dans les opérations internes des

6 Statuts de Terre-Neuve 1964, n° 39; Statuts révisés de Nouvelle-Écosse 1967, c. 258; Statuts révisés de l'Île-du-Prince-Édouard 1951, c. 133; Statuts de l'Alberta 1960, c. 85; Statuts révisés de Colombie-Britannique 1969, c. 323; Statuts révisés du Nouveau-Brunswick 1952, c. 186.

compagnies individuelles, problèmes qui ont été résolus par les efforts coopératifs des sociétés de télécommunications et des organismes actuels de réglementation.

Cette collaboration a été efficace à fournir des solutions équitables dans le passé, et il faudrait davantage d'étude pour déterminer si le manque d'une structure complète à cette fin est susceptible de devenir un défaut dans l'avenir.

5. PORTÉE ET NATURE DE L'AUTORITÉ DE RÉGLEMENTATION

Mandat (Étude n° 7 (ab) de la Télécommission - Section 6)

"La portée et la nature de l'autorité de réglementation essentielle pour l'expansion la plus efficace des télécommunications dans l'intérêt du public, y compris un examen des critères qui devraient être appliqués et les méthodes à utiliser dans la réglementation des nombreux facteurs exposés aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus." Ces facteurs sont:

- le droit d'établir et d'exploiter des installations pour la télécommunication par tout moyen;
- les caractéristiques techniques des installations de télécommunications;
- la nature et la qualité des services offerts;
- les tarifs, les taux de rendement, et les règlements financiers pour les services;
- la structure corporative et financière ainsi que l'appartenance des personnes réglementées;
- les installations, les services et les aspects de leur établissement et de leur exploitation qui ne sont pas actuellement soumis à la réglementation.

Considérations d'ordre général

Les sections précédentes du présent mémoire ont traité de la structure actuelle de réglementation dans le domaine des télécommunications au Canada. Nous examinerons maintenant les pouvoirs et l'autorité de réglementation essentiels à la réglementation efficace et la philosophie de leur application.

Les objectifs des organismes canadiens de réglementation devraient être de veiller à ce que les tarifs demandés par les sociétés de télécommunications ne

soient ni excessifs ni injustement discriminatoires et que la qualité et que les genres de service offerts correspondent aux demandes raisonnables du public.

C'est la responsabilité des organismes de réglementation de maintenir un atmosphère régulatrice à l'intérieur de laquelle les sociétés de télécommunications peuvent efficacement exercer leur activité.

Le RTT souscrit au principe suivant lequel la concurrence est la forme la plus efficace de réglementation bien que ce soit dans l'intérêt du public que certains services soient fournis sur une base de monopole. Par conséquent, de l'avis du RTT, la réglementation tarifaire des services monopolistiques devrait servir avant tout comme substitut de la concurrence.

La réglementation ne devrait pas se concentrer à perpétuer des normes du passé ni s'occuper des mécanismes par lesquels les objectifs sont poursuivis; elle devrait regarder en avant et se concentrer à créer un environnement de réglementation qui permettra la réalisation des objectifs.

La réglementation et la direction devraient se compléter et non se doubler. La réglementation devrait porter sur les facteurs requis pour faire en sorte que le public reçoive l'avantage de prix justes et raisonnables et ne souffre pas de discrimination injuste, tout en préservant l'intégrité financière

du service public. La responsabilité de modernisation, d'innovation, de réduction de prix, de meilleure efficacité et de méthodes de financement devrait encore incomber à la direction. Une profusion de contrôles n'encouragerait pas la direction à devenir efficace ainsi qu'à innover et à moderniser.

La réglementation doit servir à appliquer les lois. Ces lois reflètent la politique du Parlement ou d'une législature provinciale. Les buts de politiques ne peuvent être atteints que s'ils sont connus; il faut donc évidemment des objectifs clairs et reconnus en matière de politique. En dialoguant davantage, le gouvernement et les sociétés de télécommunications en viendront à se comprendre mutuellement sur les grandes questions qui influent sur les politiques nationales en matière de télécommunications.

Dans l'examen de la portée et de la nature de l'autorité de réglementation, il importe grandement d'examiner les éléments principaux comme les tarifs, un rendement équitable et le droit d'entrer dans le domaine des sociétés de télécommunications.

Tarifs

Les organismes de réglementation et l'industrie requièrent un maximum de latitude, dans des limites définies, pour réaliser leurs objectifs respectifs.

La législation concernant la réglementation tarifaire devrait être assez large pour permettre une certaine souplesse dans l'adaptation aux conditions changeantes et devrait stipuler seulement:

- que les tarifs et les frais seront justes et raisonnables;
- que les tarifs et les frais ne seront pas injustement discriminatoires;
- que le contrôle des tarifs sera permis.

La législation devrait définir, aussi précisément que possible, l'entreprise monopolistique réglementée. Le principe d'établissement des prix à la grandeur de la compagnie ou de la province s'applique seulement à cette entreprise de monopole et dépend, pour son application appropriée, de l'absence de concurrence. Les revenus provenant des secteurs à volume élevé et à faible coût sont vulnérables à la concurrence. S'ils sont coupés, la distribution du service aux régions à fort volume et à faible coût deviendra plus coûteuse aux abonnés.

Bien qu'un degré élevé d'uniformité ait été réalisé dans les tarifs pour les services qui traversent les frontières de juridiction, une uniformité complète des tarifs n'est ni possible ni désirable en raison de conditions géographiques, sociales, politiques et économiques différentes dans les diverses régions du Canada. Pour comparer les échelles tarifaires d'une façon vraiment significative, il faut comprendre ces différences fondamentales.

La législation actuelle ne permet pas clairement d'éprouver sur le marché les nouveaux tarifs ou les nouveaux services. Le RTT croit que de tels contrôles seraient bénéfiques. Par exemple, ce serait dans l'intérêt des consommateurs si on permettait de mettre à l'essai de nouvelles réductions des tarifs interurbains durant les périodes creuses. Si l'expérience devait réussir, et le consommateur et la société de télécommunications en bénéficieraient. L'acceptation des services par les abonnés pourrait aussi être vérifiée dans des conditions contrôlées si des services temporaires étaient permis à des tarifs différents dans des régions choisies.

Rendement équitable

La juridiction de l'autorité fédérale de réglementation au Canada est une juridiction sous le rapport de tarifs justes et raisonnables. Le pouvoir de déterminer un taux de rendement ou un niveau admissible de bénéfices d'une compagnie découle du pouvoir qu'a la CCT d'approuver et de mettre en vigueur des tarifs justes et raisonnables. Les tarifs ne sont pas justes et raisonnables s'ils ne procurent pas à la compagnie un rendement équitable.

Une définition du rendement équitable qui est généralement acceptée au Canada et qui a été approuvée en 1960 par la Cour suprême du Canada dans la cause

B.C. Electric Railway Co. Ltd. v. Public Utilities Commission of B.C. et al 1960 SCR 837, a été livrée par Lamont J. de la Cour suprême du Canada dans la cause Northwestern Utilities Limited vs. City of Edmonton 1929 SCR 186 à la p. 193:

"Un rendement équitable signifie que la compagnie pourra retirer un rendement sur le capital investi dans l'entreprise (qui sera net à la compagnie) aussi grand que celui qu'elle retirerait si elle investissait le même montant dans d'autres valeurs possédant un attrait, une stabilité et une certitude identiques à ceux de l'entreprise de la compagnie."

La définition est valable aujourd'hui.

En résumé, les critères qui permettent de contrôler un rendement équitable ainsi qu'un niveau juste et raisonnable des bénéfices comprennent:

- a) La capacité à long terme du service public de produire des bénéfices comparables à ceux dont disposent les investisseurs dans d'autres compagnies, compte tenu des risques et des incertitudes;
- b) le maintien de l'intégrité financière et du crédit du service public;
- c) la capacité présente et future d'attirer, à des coûts raisonnables, le capital nécessaire pour fournir les services requis par le public.

Voilà quelques-uns des critères qui devraient guider la réglementation des tarifs. Le RTT favorise la rétention de réglementation des tarifs de télécommunications quant à la norme de "tarifs justes et raisonnables".

Droit d'accès au domaine des sociétés de télécommunications

La présente section vise à déterminer où et quand l'intérêt public requiert qu'une personne devrait être autorisée à assurer un service de société de télécommunications. La chose peut le mieux se faire en examinant les divers genres de services actuellement disponibles.

Pour les fins du présent mémoire, le RTT estime qu'il y a deux grandes catégories de services de télécommunications: ceux qui sont considérés comme étant de nature monopolistique et ceux qui devraient être fournis en concurrence.

Comme nous l'avons dit, la législation visant les sociétés de télécommunications devrait définir, le plus précisément possible, le monopole réglementé. Cette définition devrait reconnaître l'existence de méthodes alternatives de fournir un service réglementé, de façon que l'organisme de réglementation et que la compagnie puissent dûment exercer leur activité individuellement et ensemble. Il est essentiel que le gouvernement, dans l'intérêt public, examine très

minutieusement toute action qui tendrait à compromettre la capacité d'une société de télécommunications de fournir un service général de télécommunications publiques à des tarifs uniformes.

En particulier, il faudrait examiner attentivement les avantages et les désavantages d'ensemble qu'il y a à permettre à des entrepreneurs d'établir des services alternatifs dirigés seulement et exclusivement aux portions les plus attrayantes du marché du service monopolistique. Par exemple, un entrepreneur pourrait choisir d'établir un service téléphonique destiné à acheminer seulement les appels interurbains des établissements commerciaux entre les grands centres. Si un tel service pouvait réussir à empiéter sur le secteur interurbain d'une société de télécommunications, qui a le devoir d'assurer le service dans tout son territoire, il en résulterait que la société de télécommunications serait obligée de continuer à fournir le service dans les secteurs moins attrayants, tandis qu'elle perdrait une partie des revenus qui proviennent des secteurs plus attrayants. Un tel résultat, dans une industrie réglementée, entraînerait inévitablement le paiement de tarifs plus élevés de la part du grand public afin de permettre à la société de télécommunications de compenser pour la perte de revenu.

En bref, là où le monopole est nécessaire dans l'intérêt du public, le service doit être clairement défini et la position de la société de télécommunications doit être protégée.

6. RECOMMANDATIONS

Le Canada est un pays organisé sur des principes fédéraux, et il est universellement accepté que chacun des deux principaux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial, est suprême dans le domaine de juridiction qui lui est assigné. Les recommandations qui suivent reconnaissent l'importance de ce fait et proposent un moyen de combler efficacement la lacune qu'il y a dans la juridiction.

Une politique canadienne des télécommunications

Le RTT juge qu'il est important de mettre au point et de déclarer une politique canadienne en matière de télécommunications.

Une telle politique devrait être un prérequis à toute modification dans le système de réglementation des télécommunications. Une politique efficace ne peut être mise au point que par la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, après de considérables consultations avec les sociétés de télécommunications et les usagers des télécommunications.

Une association nationale des autorités de réglementation

Malgré l'existence des autorités de réglementation fédérales et provinciales, c'est un fait que les services de télécommunications nationaux, régionaux et locaux partagent dans une large mesure l'équipement et les marchés et contribuent conjointement à la

position financière des sociétés de télécommunications. Il y a donc plusieurs domaines d'intérêt mutuel parmi les divers niveaux de gouvernement.

Le RTT est d'avis que la division fédérale-provinciale des pouvoirs qui existe au Canada requiert la consultation entre les diverses autorités gouvernementales sur des questions d'intérêt mutuel.

Le RTT propose que des mesures devraient être prises pour former une association nationale des autorités de réglementation sur des questions concernant la réglementation des télécommunications, qui consisterait en des délégués des organismes de réglementation du fédéral et du provincial. Une telle association consulterait sur des questions touchant les tarifs et le service, et sur des objectifs nationaux et provinciaux, et serait informée quant aux différences et aux besoins régionaux. L'avantage d'une telle association résiderait dans le fait que chaque autorité de réglementation (provinciale et fédérale) du pays, en exerçant ses propres pouvoirs à l'intérieur de sa propre juridiction, aurait une plus vaste connaissance des problèmes concernant les télécommunications à la grandeur du pays.

Dans le mémoire soumis sur l'Étude n° 7 (c) de la Télécommission, intitulé "Relation entre le ministère des Communications et les sociétés de télécommunications", le RTT a proposé la formation d'un

conseil consultatif national des télécommunications, qui servirait d'organisme consultatif à l'égard de la mise sur pied de la politique. Ce conseil consultatif national des télécommunications serait composé de représentants du gouvernement et de l'industrie. Cependant, il remplirait une fonction consultative et non de réglementation. Le conseil consultatif national des télécommunications et l'association nationale des autorités de réglementation devraient travailler en étroite collaboration.

Réunions conjointes des autorités fédérales et provinciales de réglementation

Dans son mémoire sur l'Étude n° 1 (a) de la Télécommission, intitulé "Analyse de la base constitutionnelle et légale de la réglementation des télécommunications", le RTT analysait la base constitutionnelle de la juridiction régulatrice sur les télécommunications. Ayant examiné la loi telle qu'énoncée dans des décisions importantes du Comité judiciaire du Conseil Privé et de la Cour suprême du Canada, le groupe d'étude du RTT a résumé les principes extraits de ces causes comme suit:

- A. Une législature provinciale a l'unique juridiction pour réglementer une compagnie de téléphone incorporée provincialement qui exerce son activité dans la province.
- B. Les législatures provinciales ont l'unique juridiction pour réglementer les compagnies du genre mentionné à A., indépendamment du fait que leurs réseaux de lignes se raccordent aux frontières de leurs provinces respectives.

- C. Le Parlement fédéral, agissant seul, n'a aucune juridiction pour réglementer les tarifs conjoints de communications de transit entre les compagnies du genre mentionné à A et les compagnies soumises à la juridiction fédérale.
- D. Le Parlement fédéral a juridiction pour réglementer une compagnie de téléphone qui exerce son activité dans plus d'une province ou qui a été déclarée être à l'avantage général du Canada.
- E. Le Parlement fédéral a juridiction sur les tarifs conjoints de communications de transit négociés uniquement entre les compagnies de téléphone de l'un ou l'autre genre mentionné à D.

Donc, les tarifs interprovinciaux n'ont généralement pas requis l'approbation d'organismes de réglementation.

Bien que le RTT soit fermement d'avis que des organismes de réglementation supplémentaires puissent compliquer sans nécessité la situation concernant la réglementation, ses membres estiment qu'un système de réglementation pourrait être mis sur pied pour avoir juridiction sur les tarifs interprovinciaux.

Le RTT estime qu'il y a trois facteurs très importants à considérer dans la mise sur pied d'un tel système de réglementation.

- les intérêts régionaux (sociaux, économiques et politiques) doivent être reconnus;
- tout système du genre doit être compatible avec les principes constitutionnels exposés à A, B, C, D et E ci-dessus;
- aucun service individuel ne devrait être considéré isolément parce que plusieurs des services de télécommunications assurés par une société de télécommunications utilisent de l'équipement commun, sont offerts aux mêmes marchés, et contribuent mutuellement à la position financière générale de la société.

Ayant ces facteurs à l'esprit, le RTT estime que les commissions nommées par les gouvernements provinciaux, en réunions conjointes l'une avec l'autre, et en réunions conjointes avec une commission fédérale, pourraient approuver les tarifs interprovinciaux.

Grâce aux réunions conjointes de cette façon, les nombreuses qualités de la structure de réglementation actuelle, tel qu'exposé plus haut, seraient retenues. Cela tendrait aussi à assurer que l'activité de réglementation par les diverses autorités serait conséquente.

7. CONCLUSIONS

Le Réseau Téléphonique Transcanadien, en formulant les recommandations contenues au présent mémoire et en soumettant divers points pour considération, compte fortement sur son expérience et sur celle de ses membres à titre d'opérateurs régionaux de la majeure partie du réseau canadien de télécommunications, expérience acquise au cours de plusieurs décennies.

Le RTT exerce son activité dans la totalité de l'environnement canadien; sa structure, comme la structure politique du Canada lui-même, a pris les dimensions d'une fédération fonctionnelle. Dans son exploitation quotidienne, le RTT fait face au problème d'assurer les services de télécommunications à la grandeur du pays, tout en répondant aux besoins régionaux essentiels. Son efficacité dépend en grande partie de la considération de tous les intérêts et de la collaboration. De l'avis du RTT, c'est exactement la situation à laquelle font face les organismes de réglementation des télécommunications au Canada dans la coordination de leurs efforts.

Il y a amplement de preuves que le RTT a obtenu du succès. Comparativement au service téléphonique dans presque tous les pays du monde, les Canadiens bénéficient d'un réseau qui fournit une plus grande qualité, une plus grande disponibilité

et un coût relatif moins élevé. En bref, le RTT et l'environnement de réglementation dans lequel ils exercent leur activité passent facilement l'épreuve la plus critique d'efficacité générale: le réseau fonctionne et fonctionne bien.

Le RTT est d'avis qu'une organisation plutôt semblable serait efficace pour la coordination de l'autorité de réglementation et c'est ce que reflète sa recommandation en vue de la création d'une association nationale des autorités de réglementation.

Le RTT est conscient que les conditions dans le domaine des télécommunications continuent à changer plus rapidement que jamais auparavant et qu'elles assument un rôle encore plus vital dans notre société. Les politiques visant les télécommunications, tant sur le plan provincial que national, sont de plus en plus importantes aux Canadiens. Le RTT est disposé à participer dans la plus grande mesure possible à la mise sur pied d'une politique nationale des télécommunications. Il recommande fortement la formation d'un conseil consultatif national des télécommunications, tel qu'exposé dans l'Étude n° 7 (c) de la Télécommission, pour aider les initiateurs de la politique.

Enfin, le RTT recommande la mise en oeuvre d'un environnement de réglementation où l'accent est placé sur l'établissement d'objectifs vastes et progressistes plutôt que sur des méthodes détaillées de les réaliser.

ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION
STRUCTURE ET RÔLE

ÉTUDE 7 a) b) DE LA TÉLÉCOMMISSION

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR:
LES TÉLÉCOMMUNICATIONS
CANADIEN-NATIONAL-CANADIEN PACIFIQUE

SEPTEMBRE 1970

(Traduction non officielle)

ORGANISMES DE RÉGLEMENTATIONSTRUCTURE ET RÔLETABLE DES MATIÈRES

1. MANDAT
2. ORGANISATION DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
 - a) Services de télécommunications
 - b) Répercussions des progrès techniques et économiques prévus
 - c) Mode d'organisation recommandé pour l'industrie des télécommunications
3. CONDITIONS D'UNE RÉGLEMENTATION
4. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉGLEMENTATION
 - a) Commentaires généraux
 - b) Le domaine des compétences
 - c) Fonctions d'un organisme de réglementation
 - d) Principes de la réglementation
5. RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA STRUCTURE DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

TÉLÉCOMMISSIONÉtude 7 a) b)

Organismes de réglementation - Structures et rôles

Mandat -

Etudier ce qui suit et en faire rapport:

1. La structure actuelle de la réglementation fédérale et provinciale au Canada, et les rapports entre ses composants.
2. L'étendue et la nature des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux actuels relativement à ce qui suit:
 - a) le droit d'établir et d'exploiter des installations de télécommunications par n'importe quel moyen;
 - b) les caractéristiques techniques des installations de télécommunications;
 - c) la nature et la qualité des services offerts;
 - d) les tarifs, le revenu du capital et les règlements financiers relatifs aux services;
 - e) l'organisation, la structure financière et la propriété corporative des personnes morales réglementées;
3. Les installations, les services et les aspects de leur établissement et de leur exploitation qui ne sont pas actuellement sujets à une réglementation.
4. Les critères appliqués et les méthodes utilisées dans l'exercice de l'autorité en matière de réglementation.
5. Les avantages et les défauts, en termes d'efficacité, de la structure de la réglementation actuelle, des critères et des méthodes existants relativement
 - a) aux services disponibles actuellement;
 - b) aux effets des développements techniques et économiques prévus pour les dix prochaines années.
6. L'étendue et la nature de l'autorité en matière de réglementation qui est essentielle pour le développement le plus efficace des télécommunications dans l'intérêt du public, y compris une étude des critères qui devraient être appliqués et des méthodes à utiliser dans la réglementation

des différents facteurs exposés dans les paragraphes 2 et 3 ci-dessus.

7. Les options offertes au gouvernement fédéral pour l'élaboration d'une nouvelle structure de réglementation.

La CCT, le CRTC et le ministère des Communications doivent préparer la partie du mémoire qui porte sur les articles 1 à 4 inclusivement. Les industries participantes examineront les articles 5 et 6 et présenteront individuellement leur rapport à ce sujet. Le ministère des Communications analysera tous les mémoires et préparera une ébauche des choix qui devront être faits en réponse à l'article 7. Ces rapports seront ensuite revus et commentés par tous les participants avant leur remise définitive à la Télécommission.

Par la présente communication, CN-CP répond aux questions posées aux articles 5 et 6. Cependant, pour bien comprendre ces recommandations, il est important de connaître l'organisation actuelle et future de l'industrie des télécommunications. Nous avons donc inclus ici un résumé des recommandations formulées à cet égard dans d'autres documents par les Télécommunications CN-CP.

2. ORGANISATION DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

a) Services de télécommunications

Avant d'étudier le rôle de la réglementation dans l'industrie des télécommunications, il est important d'en définir les services et d'établir une distinction entre ceux qui sont dispensés par une société exploitante de télécommunications et ceux qu'une personne exploite pour son propre usage, puisque ces deux secteurs de l'industrie assurent présentement des services.

Aux fins de l'Etude 1 c) de la Télécommission intitulée "La notion de société exploitante de télécommunications", l'une des tâches du Groupe d'étude consistait à définir les termes "télécommunications", "service de télécommunications" et "société exploitante de télécommunications". Le Réseau téléphonique transcanadien et CN-CP se sont entendus sur les définitions suivantes:

Télécommunications

- la diffusion, la transmission ou la réception de l'information effectuées en tout ou en partie par ondes électromagnétiques.

Service de télécommunications

- service qui a pour but principal la diffusion, la transmission ou la réception de l'information, effectuées en tout ou en partie par ondes électromagnétiques.

Société exploitante de télécommunications

- personne autorisée à fournir à autrui, moyennant une compensation, un service de télécommunications, y compris toute fonction connexe qu'il peut comporter, au moyen de circuits, d'appareils ou d'instruments convenables.

CN-CP reconnaît que, dans certaines circonstances spéciales, certaines personnes doivent exploiter des services de télécommunications pour leur propre usage. Lorsque la demande est minime ou qu'il existe certains besoins particuliers à un usager, il peut être dans l'intérêt public que ces services soient fournis par quelqu'un d'autre qu'une société exploitante autorisée de télécommunications. Chaque cas, cependant, doit être examiné soigneusement car, règle générale, on peut supposer que le service offert par la société exploitante de télécommunications est plus économique sur le plan du matériel

utilisé, du financement et de la consommation de ressources. Les services que dispensent les sociétés exploitantes de télécommunications ont pour but de satisfaire aux besoins privés aussi bien qu'aux besoins publics.

Il dépasserait le cadre de cette étude d'examiner ici en détail toute la gamme des services de télécommunications actuellement disponibles au Canada. Il est important cependant d'établir la distinction entre les services publics et les services privés, puisqu'il existe des différences fondamentales entre la réglementation qu'il y aurait lieu d'appliquer à ces deux secteurs si l'on donnait suite à nos recommandations relatives à l'organisation de l'industrie.

Voici les définitions que donne CN-CP:

Service public (de télécommunications)

- service qui assure l'échange de communications entre tous ses abonnés;

Service privé (de télécommunications)

- service qui assure l'échange de communications entre des abonnés expressément désignés.

S'appuyant sur ces définitions, CN-CP soutient que les services public devraient être des monopoles afin que soient maintenues dans l'intérêt public l'intégrité, la sécurité et la rentabilité des réseaux publics. Il n'est pas nécessaire que les services privés soient des monopoles; en fait, le marché des télécommunications (services privés) au Canada est assez vaste pour s'accommoder de la concurrence.

Il y a à l'heure actuelle au Canada deux services publics, le téléphone et le télégraphe, qui ont de tout temps été considérés comme des monopoles et ont été soumis à la réglementation. CN-CP entrevoit la nécessité d'une expansion du monopole du télégraphe pour y inclure le service public de transmission de documents afin de répondre aux besoins croissants qui se manifestent au Canada dans ce secteur.

Au sein du secteur privé, de nombreux services de télécommunications sont offerts; on pourrait les classer dans les grandes catégories suivantes:

Services de lignes privées exclusives

- phonie, documents numériques, fac-similé, radiodiffusion (audio, vidéo);

Services de lignes commutées

- par exemple, le Data Telex de CN-CP, le service Broadband et le service de ligne téléphonique à fonctionnement continu (Hot Line).

Services de commutation de messages

- qui assurent la transmission de documents par commutation au moyen de commutateurs reliés à des ordinateurs (mémoire et acheminement).

Il est important de rappeler que se sont là de grandes catégories à l'intérieur desquelles d'autres genres de services peuvent au besoin être identifiés.

De fait, si on y ajoute les services télégraphiques, ces grandes catégories englobent tous les services (publics et privés) offerts actuellement par les sociétés exploitantes canadiennes de télécommunications. Il est peut-être utile de donner un bref aperçu de chacune de ces catégories et d'établir dans chaque cas la distinction entre services publics et services privés.

Services de lignes privées exclusives

Comme le nom l'indique, il s'agit de services privés qui ont été développés afin de répondre au besoin d'échanger de grandes quantités de trafic entre un nombre limité de correspondants déterminés, besoin qui ne pouvait être satisfait ni sur le plan économique ni sur le plan pratique par le recours aux réseaux publics de téléphone et de télégraphe. Actuellement, il s'agit pour la plupart de services téléphoniques au sein d'une entreprise et de services de transmission de documents à petite vitesse (téléimprimeur), bien que des services soient accessibles pour la gamme complète des opérations de transmission. Ces services sont assurés au moyen d'équipement terminal et d'installations d'interconnexion à l'usage exclusif du client. Les frais comportent un loyer mensuel pour l'équipement terminal ainsi que pour la location des circuits qui relient les terminaux; les frais sont proportionnels à la distance pour des périodes de temps déterminées et varient conformément aux tarifs publiés d'après le genre de service nécessaire pour répondre aux besoins du client.

Services de lignes commutées

Il s'agit de services par commutation, publics ou privés, qui assurent le raccordement direct avec le matériel installé dans les locaux de l'abonné au moyen de centraux qui desservent des groupes déterminés et sont reliés entre eux par

des lignes interurbaines communes permettant à l'abonné de partager avec d'autres des circuits interurbains; toutefois, lorsque l'abonné utilise une ligne, il a l'usage exclusif du circuit qui lui a été attribué par le procédé de sélection. Le service a pour but de répondre aux besoins des usagers qui doivent communiquer avec un grand nombre de correspondants ou un nombre limité de correspondants déterminés lorsque, à cause du nombre des communications, le service de lignes privées exclusives coûterait trop cher. Les abonnés paient un loyer mensuel forfaitaire pour le raccordement avec le central et pour l'équipement terminal, plus une taxe pour chaque appel qui varie avec la durée d'occupation du circuit et la distance entre les points d'origine et de destination. Le service téléphonique public est un service de lignes commutées, et CN-CP range les services télex et TWX, qui le sont également, parmi les services publics. Il existe en outre toute une gamme de services privés (par commutation), comme le Data Telex de CN-CP, le service Broadband Exchange et le service téléphonique à fonctionnement continu, qui n'offrent que des possibilités limitées de raccordement.

Services de commutation de messages

Ces services sont destinés à la transmission de documents qui sont mémorisés et acheminés par commutation (commutateurs reliés à un ordinateur), par opposition aux techniques de commutation de lignes. Les lignes d'arrivée sont reliées à des ordinateurs qui mémorisent des messages complets ou des parties de messages et les transmettent d'après un ordre d'acheminement précis jusqu'au point de destination ou jusqu'à un commutateur voisin à mesure que des lignes de départ sont libres. Plusieurs services connexes sont offerts, comme la conversion de codes et de vitesses, les messages à destinataires multiples, la récupération des messages et la comptabilité. Jusqu'ici, ces services ont été orientés vers la clientèle privée et dispensés en vertu de contrats. Etant donné l'éventail étendu des besoins spéciaux, il continuera d'en être ainsi. CN-CP se propose de fournir plus tard un service public de messages commutés; on publiera alors les tarifs pour les services publics.

(b) Répercussions des progrès techniques et économiques prévus

Pour répondre à la demande croissante de services nouveaux et améliorés, toute société exploitante de télécommunications doit se tenir constamment au courant des besoins à court et à long terme de sa clientèle et de l'évolution de la technique des télécommunications. Les projets de modernisation et d'expansion dépendent entièrement de la disponibilité et de l'exactitude de ces données, qui doivent être tenues continuellement à jour. Le fait que les sociétés exploitantes canadiennes de télécommunications ont pu répondre aux demandes du public prouve qu'elles ont accepté cette responsabilité.

Une tendance remarquable et significative, en particulier dans le domaine de l'informatique, est l'acceptation rapide de nouveaux réseaux de transmission de données et de documents au cours de la décennie actuelle. La conception de réseaux numériques évolue en ce moment de telle façon que la technique numérique (transmission et commutation) est en voie de passer graduellement à des réseaux de sociétés exploitantes qui sont spécialisées dans la transmission de documents. Il n'est pas présomptueux de prédire que ces sociétés exploitantes offriront tous ces services très économiques de transmission numérique durant les années 70. Il en résultera des améliorations de la qualité et des avantages sur le plan des prix.

Au contraire, les réseaux téléphoniques continueront d'employer jusqu'à la dernière décennie du siècle actuel des techniques de transmission analogique, ce qui convient tout à fait aux services phoniques étant donné que la transmission numérique de la voix exige beaucoup de spectre, et que la mise au point d'une technologie évoluée de réduction de la redondance ne peut être entrevue pour l'avenir immédiat.

Puisqu'aucune autre solution que les réseaux de lignes commutées ne se dessine à l'horizon pour les communications phoniques, on peut prévoir que le tarif des appels téléphoniques ou de la transmission numérique par le réseaux téléphonique continuera d'être en fonction du temps d'occupation. A cet égard, on a raison de maintenir la taxe minimale (actuellement pour 2 ou 3 minutes) afin de couvrir le coût de l'établissement de la communication. Cette façon de procéder se défend bien puisqu'un circuit exclusif est retenu pendant la durée de l'appel téléphonique afin de permettre la conversation bidirectionnelle.

Le lien entre les considérations qui précèdent et l'établissement de critères de réglementation tient à la possibilité de modifier les principes de fixation des prix pour les services de transmission de documents. Un régime de prix en

fonction de "la quantité d'information" (par opposition au temps d'occupation) semble inévitable mais, en toute justice envers les sociétés exploitantes, il faudra l'introduire graduellement. De plus, pour simplifier les calculs, étant donné le mode d'organisation des réseaux numériques, il se peut que la distance en tant qu'élément du prix perde de son importance ou même n'entre plus du tout en ligne de compte. L'importance de ces avantages compte pour beaucoup sur le plan de l'intérêt public.

La solidité financière des sociétés exploitantes qui introduiront ces changements est tout aussi importante. Plus précisément, comme l'accroissement de la demande sera en retard par rapport aux réductions de prix, même si la demande doit être largement influencée par les prix, les sociétés exploitantes devront travailler en étroite liaison avec l'organisme de réglementation en vue d'apporter ces changements de prix graduellement afin de s'éviter de lourdes pertes financières.

Les sociétés exploitantes et les organismes qui les réglementent devront travailler en étroite collaboration en ce qui concerne d'autres activités comme la modification des tarifs pour les adapter aux besoins économiques nouveaux, notamment le partage des lignes, la fixation de prix suivant la quantité, la répartition des lignes, l'interconnexion des services ou du matériel privés et les sondages du marché.

(c) Mode d'organisation recommandé pour l'industrie des télécommunications

En recherchant le mode d'organisation de l'industrie des télécommunications qui soit le mieux adapté aux besoins futurs des Canadiens, il faut se laisser guider par le postulat fondamental sur lequel sont fondées la politique et les lois qui régissent l'industrie et le commerce au Canada, c'est-à-dire qu'il faut encourager la concurrence et compter sur elle pour stabiliser l'économie, à moins que cela ne soit incompatible avec l'intérêt public. La concurrence stimule l'innovation, la réduction des coûts, la répartition efficace des ressources et la protection du consommateur contre les prix élevés et les services et produits de qualité inférieure. La plus grande partie de l'économie canadienne fonctionne sous le régime de la concurrence.

Lorsque les besoins de télécommunications exigent l'accès à tout abonné d'un service, c'est-à-dire quand il s'agit d'un service public, des considérations spéciales afférentes à l'efficacité, à l'intégrité et à la stabilité maximales du service militent en faveur d'un monopole. Dans tous les autres cas, des fournisseurs concurrents servent plus efficacement à répondre à la demande.

Parce que les télécommunications sont une industrie de capital et qu'elles le deviennent de plus en plus par suite du rythme rapide des progrès et de la désuétude technologiques; à cause aussi des économies d'échelle qui leur sont inhérentes, le mode d'organisation choisi doit être un mélange de monopoles et de concurrence limitée. CN-CP estime que la voie de la concurrence limitée est judicieuse dans l'intérêt public et compatible avec le cheminement historique du Canada dans le domaine des entreprises d'utilité publique et de transport. Les lignes aériennes et les chemins de fer en sont les exemples les plus importants.

L'organisation actuelle de l'industrie des télécommunications, qui est composée essentiellement de deux groupes concurrents, reflète le choix que CN-CP préconise. Ces deux groupes sont d'une part CN-CP, et d'autre part, le réseau téléphonique qui comprend Bell Canada et les compagnies de téléphone provinciales et régionales. La propriété privée y prédomine; une seule société exploitante appartient au gouvernement fédéral et trois autres à des gouvernements provinciaux. Les services téléphoniques et télégraphiques publics sont exploités en tant que monopoles respectivement par le réseau téléphonique et par CN-CP; dans d'autres domaines, ces sociétés exploitantes se font concurrence.

Ce régime d'exploitation a donné de bons résultats et a répondu aux besoins du Canada grâce à des services essentiels largement accessibles à des prix que, règle générale, le public a acceptés. Les deux groupes de sociétés exploitantes ont su s'acquitter de leurs obligations publiques dans l'établissement de leurs tarifs. Ils ont pu dans le passé recueillir les capitaux voulus pour fournir les services nécessaires; le rendement des réseaux actuels témoigne de la qualité de leurs services. Rien ne permet de supposer si l'on donne suite aux recommandations proposées ici que le régime actuel, composé de deux groupes rivaux, se révélera incapable de satisfaire convenablement aux besoins futurs qu'il est possible de prévoir.

Sauf dans les Territoires du Yukon et du Nord-Ouest et dans certaines régions de Terre-Neuve qui sont desservis par les Télécommunications du Canadien National, le service téléphonique public au Canada est assuré par les compagnie qui font partie du Réseau téléphonique transcanadien et par d'autres compagnies de téléphone indépendantes. Ces compagnies de téléphone, ainsi que les Télécommunications du Canadien National, dispensent le service dans des territoires contigus, en conformité de leurs chartes ou d'une législation habilitante, et sont interconnectées afin d'assurer le service téléphonique interurbain. Ce régime intégré, qui sert l'intérêt public et est exploité comme un monopole, devrait être préservé. Des services concurrents entraîneraient de coûteuses installations parallèles.

CN-CP prétend que dans les conditions actuelles c'est par une seule société exploitante que le service public de télégraphe peut être le mieux assuré. A cause d'une diminution rapide de la demande, diminution moyenne d'environ 6 p. 100 par an à l'heure actuelle (due en partie à l'accroissement de l'utilisation du TWX et du télex), le chiffre d'affaires est descendu à un niveau à peine suffisant pour soutenir une seule société exploitante. C'est ce qui a amené le Canadien National et le Canadien Pacifique à renoncer à la concurrence et à mettre en commun leurs ressources de télécommunications en vue de réaliser toutes les économies possibles.

CN-CP allègue également qu'il existe au Canada un besoin de services publics de transmission de documents, c'est-à-dire un service auquel n'importe qui peut s'abonner et échanger des communications écrites avec tout autre abonné. Ces services, puisqu'ils sont publics, devraient constituer un monopole; il est recommandé que les Télécommunications CN-CP les assurent en tant que prolongement des services télégraphiques publics.

Plus expressément, ce monopole (des services publics de transmission de documents) devrait comprendre:

- a) des services télégraphiques publics;

- b) des services publics de lignes commutées (y compris les systèmes à temps quasi réel): services de communication de documents à des vitesses de transmission terminale allant jusqu'à 600 bauds (vitesses auxquelles les circuits télégraphiques peuvent s'adapter économiquement sans recourir à une pleine largeur de bande phonique);

Note: Il faudrait à cette fin que les services actuels de TWX, de télex, de Data Telex et de télégraphe soient intégrés en un seul réseau.

- c) des services publics commutés de transmission des messages écrits, fonctionnant à n'importe quelle vitesse habituellement utilisée et dictée par l'état actuel de la technologie.

Toute comme pour le service téléphonique public, des services publics concurrents de transmission de documents aboutiraient à de coûteuses installations parallèles, ce qui n'est pas dans l'intérêt public.

CN-CP a toujours fait preuve d'initiative et de perspicacité dans la mise sur pied de services de transmission de documents. Cette entreprise a été la première à reconnaître le besoin d'un service commuté de transmission de documents en introduisant le télex en 1956, six ans avant le TWX; depuis plusieurs années déjà, elle avait conçu et installé des réseaux pour la transmission des télégrammes et pour l'usage privé. C'est CN-CP qui, en 1964, a été la première entreprise à offrir des services de commutation de messages reliés à des ordinateurs, services qui se composent maintenant de quatre réseaux indépendants desservant près d'un millier de lignes et trois mille stations de sortie à des vitesses allant de 75 à 2500 bauds. Ces réseaux comprennent plus de 500 millions de caractères dans des mémoires de masse. Deux réseaux supplémentaires de commutation de messages seront mis en service avant la fin de 1970, et on est à dresser des plans pour de nouveaux services de télex et pour l'intégration du télex, du Data Telex et d'autres services numériques à commutateurs reliés à des ordinateurs.

Un monopole des services publics de transmission de documents, propriété de CN-CP et exploité par cette entreprise, favorisera une saine rivalité entre cette société et le monopole public du téléphone, ce qui est compatible avec la thèse qui est en faveur de la concurrence dans l'industrie des télécommunications. Le monopole stabilisera et renforcera les assises financières de CN-CP, et permettra l'expansion des installations afin d'atténuer dans une certaine mesure l'avantage que détient le réseau téléphonique du fait qu'il peut réaliser

des économies d'échelle. De plus, l'exclusivité d'un service public utilisant des techniques de commutation assurera l'interconnexion au réseau correspondant que la Western Union est à mettre sur pied aux Etats-Unis.

Ainsi, le régime recommandé pour l'industrie des télécommunications (services) est celui de la concurrence, limitée cependant pour le moment à deux groupes rivaux: le réseau téléphonique et les Télécommunications CN-CP, le premier ayant le monopole du service téléphonique public, et l'autre le monopole du service public de transmission de documents, et les deux groupes se disputant la clientèle des services privés.

3. CONDITIONS D'UNE RÉGLEMENTATION

Pour situer dans sa juste perspective l'exposé de notre thèse à l'égard d'un régime véritable de réglementation, il est essentiel de définir la raison d'être et les objectifs de la réglementation. Il est également important de connaître les écueils que présentent ces définitions et les principes qui en découlent. Dans le milieu économique canadien, la concurrence et la réglementation s'inspirent des mêmes objectifs fondamentaux: répartition efficace des ressources et protection du consommateur contre l'exploitation. Ce sont les moyens d'atteindre ces fins qui sont tout à fait différents. La concurrence s'appuie sur le jeu des bénéfices et des pertes qui sont déterminés par les prix établis sur le marché. La réglementation de son côté doit influer sur les tarifs; en conséquence, elle conditionne donc à la fois les bénéfices et les pertes. L'expérience démontre clairement que la réglementation, tout comme la concurrence, comporte des inconvénients.

On reconnaît depuis longtemps que les services d'utilité publique, notamment les entreprises de télécommunications, pour lesquels la concurrence est à peu près inexistante ou n'existe vraiment qu'à l'égard d'une partie de leur activité doivent être réglementés par le gouvernement pour que l'intérêt public soit protégé. Cela présuppose que la réglementation est simplement substituée à la concurrence en vue de favoriser le bien public. Cependant, la réglementation des sociétés exploitantes de télécommunications doit tenir compte du fait que dans le contexte canadien ces entreprises se livrent à des activités concurrentielles aussi bien qu'à des activités non concurrentielles. Même dans les secteurs non concurrentiels, la concurrence se manifeste quand même entre les divers genres de service: on peut fort bien faire un appel téléphonique au lieu d'expédier un télégramme.

Les buts de la réglementation consistent essentiellement à protéger le consommateur contre un service médiocre, des prix exorbitants, la discrimination injuste et les préférences injustifiées.

Cependant, il y a d'autres objectifs importants. La réglementation doit garantir que les nouveaux services se mettront au pas des progrès technologiques dès que la demande atteindra un niveau satisfaisant, et que de nouvelles régions seront desservies lorsque la clientèle sera suffisante. La réglementation doit aussi favoriser une concurrence véritable.

Un autre point important mérite d'être retenu: les entreprises réglementées doivent oeuvrer dans les cadres d'une économie de concurrence. Pour obtenir des capitaux, de la main-d'oeuvre et de l'outillage, elles doivent rivaliser avec des

industries non réglementées. Elles ne sont pas sûres que leurs revenus bruts seront suffisants. La réglementation doit les pousser à adopter des méthodes nouvelles, à améliorer la qualité, à augmenter l'efficacité, à réduire les coûts, à ouvrir de nouveaux marchés et à prendre de l'expansion en fonction de la demande. Bref, la réglementation étant un substitut de la concurrence, elle doit tendre à placer les entreprises réglementées sur un pied d'égalité avec les industries qui ne le sont pas en ce qui a trait à la situation concurrentielle.

Si les deux groupes d'entreprises concurrentes détiennent respectivement le monopole des services téléphoniques publics et celui de la transmission de documents, il importe que le Parlement crée au moyen de lois et de règlements un climat qui reproduise le plus fidèlement possible celui de la concurrence véritable.

En 1968, les recettes brutes de l'ensemble des sociétés exploitantes canadiennes de télécommunications se sont établies à 1,385 millions de dollars, dont 90 p. 100 est allé aux compagnies de téléphone, principalement au chapitre des services téléphoniques de monopole. Les autres services, c'est-à-dire les services concurrentiels et les services publics de télégraphe et de câble ont rapporté entre 150 et 200 millions de dollars. De cette somme, environ 83 millions, soit moins de 7 p. 100, sont allés aux Télécommunications CN-CP. Les immobilisations ont été à peu près dans la même proportion, soit plus de cinq milliards pour le réseau téléphonique comparativement à 400 millions pour CN-CP.¹

Bien que les deux groupes d'entreprises offrent des services concurrentiels et des services de monopole, ces chiffres démontrent que seule l'industrie du téléphone possède un véritable pouvoir de monopole, et que les occasions de réaliser des économies d'échelle jouent en faveur du réseau téléphonique. Si le monopole du service télégraphique public de CN-CP était étendu, comme nous le recommandons, aux services publics de transmission de documents, la position de l'entreprise en serait renforcée et une saine concurrence existerait entre les secteurs de l'industrie (téléphone public-service public de transmission de documents). L'établissement d'un monopole des services publics de transmission de documents exige une intervention législative. Même si le Parlement refuse d'accorder ce monopole à CN-CP, il est certains objectifs de la politique publique que la réglementation ne peut négliger.

La réglementation doit éliminer les pratiques nuisibles à la concurrence. A cet égard, il est important d'empêcher que les entreprises ne profitent des recettes que leur assurent leurs monopoles pour subventionner des activités marginales ou déficitaires sur les marchés où joue la concurrence. Il importe

également que nul ne puisse tirer indûment parti d'un monopole pour produire des chances inégales dans le domaine des services concurrentiels.

On pourrait citer des exemples frappants d'interfinancement. Ainsi, aux taux actuels, les recettes des services télégraphiques de CN-CP n'atteignent pas le niveau général de gains de l'ensemble de son activité. Le service TWX, tel qu'il est dispensé à l'heure actuelle, ne possède pas son propre équipement interurbain, il utilise les mêmes installations que le réseau téléphonique. Néanmoins, les taxes du TWX sont moins élevées que celles du service téléphonique interurbain et ne sont pas soumises à des frais minimaux pour deux ou trois minutes. C'est un exemple caractéristique d'interfinancement; on pourrait en signaler encore beaucoup dans divers autres secteurs.

Lorsqu'une entreprise détient un avantage à l'égard de services concurrentiels du fait de sa position d'exclusivité dans le domaine des services publics, la concurrence véritable en souffre. Ainsi, CN-CP ne peut soutenir efficacement la concurrence pour les services téléphoniques de lignes privées parce qu'elle n'est pas en mesure de les raccorder au réseau téléphonique public pour la distribution locale comme le fait le réseau téléphonique pour les services comparables. C'est une considération d'autant plus importante à l'heure actuelle que de nombreux clients des télécommunications passent des contrats pour des services de types divers qu'ils achètent en bloc.

Nous soumettons dans une autre partie du présent mémoire des recommandations détaillées qui permettraient d'en arriver à un degré satisfaisant de contrôle. Cependant, pour accorder à cet aspect de la réglementation toute l'attention qu'il mérite, nous en traitons ici sous une rubrique distincte. Essentiellement, peu importe que l'industrie soit ou non réorganisée par le Parlement ou que le régime actuel soit maintenu, nous recommandons que tous les tarifs soient compensatoires pour chaque classe de service offert, ce qui présuppose une ventilation rigoureuse des coûts des diverses catégories de services offerts par une société exploitante.

On ne saurait trop insister sur la nécessité d'obliger les sociétés exploitantes à ventiler rigoureusement les coûts des activités de monopole et des activités concurrentielles. Un léger déplacement dans la répartition des coûts entre ces deux secteurs permettrait au puissant monopole téléphonique d'éliminer toute concurrence véritable. Il y aurait lieu de prévoir des exceptions d'ordre mineur pour les services dispensés dans les régions éloignées en voie de développement où la demande globale est faible (Yukon et T. du N.-O., par exemple). Dans ces régions, il faut mettre en commun toutes les ressources afin d'assurer des services publics viables à des prix abordables.

Bref, la réglementation de l'industrie des télécommunications doit donc protéger et favoriser l'accessibilité des services afin de répondre à la demande de la clientèle et de permettre aux sociétés exploitantes de satisfaire à cette demande, toujours en respectant l'intérêt public.

Du point de vue national

La réglementation de l'industrie des télécommunications doit favoriser l'existence de services qui:

- (1) sont adaptés à la demande du public;
- (2) renforcent l'économie nationale et les structures sociales;
- (3) utilisent efficacement le spectre des fréquences radioélectriques;
- (4) n'aboutissent pas à une concentration du contrôle économique;
- (5) assurent la sécurité nationale;
- (6) peuvent s'adapter aux changements et à l'évolution de la politique nationale.

Du point de vue des usagers

L'utilisateur se préoccupe avant tout de l'accessibilité, du coût et du rendement des services. Plus expressément, on doit lui garantir:

1. Que des services conformes à ses besoins particuliers et conçus pour abaisser les coûts (capital et entretien) au minimum seront accessibles au moment et à l'endroit voulus. Il faut en conséquence que les sociétés exploitantes profitent pleinement des progrès techniques afin d'améliorer les services existants et d'en établir de nouveaux.
2. Que la qualité et la stabilité du service seront assurées et maintenues au plus haut niveau possible et à un coût raisonnable.
3. Que les tarifs ne seront ni indûment préférentiels ni injustement discriminatoires par rapport à ceux qui sont exigés ailleurs pour des services comparables offerts dans des circonstances et des conditions à peu près identiques. Les tarifs devraient être établis en fonction du coût de chaque service.
4. Que les tarifs exigés ne reflètent pas des réserves trop importantes pour les frais d'entretien, d'expansion et de diversification.

5. Qu'il pourra recourir à une autre entreprise si la qualité du service est inférieure à ce à quoi il s'attendait.
6. Que le choix de fournisseurs ne sera pas limité par des barrières artificielles entre les sociétés exploitantes établies en vue de supprimer la concurrence à l'égard des services de lignes privées. A cette fin, il faudrait que toutes les sociétés exploitantes aient accès aux installations locales de commutation lorsqu'elles ne sont fournies que par une seule société exploitante.

Du point de vue des sociétés exploitantes

La société exploitante tient surtout à être en mesure de dispenser des services vendables à des prix qui lui rapporteront des bénéfices justes et raisonnables et attireront de nouveaux capitaux. Il faut lui garantir:

1. Que la réglementation évitera qu'une société exploitante détienne un avantage à l'égard de services concurrentiels du fait qu'elle occupe une position exclusive pour la fourniture de services publics lui permettant d'empêcher d'autres sociétés exploitantes de tirer pleinement profit des possibilités du marché.
2. Que la réglementation interdira l'interfinancement entre catégories de services et en particulier entre des services de monopole et des services concurrentiels.
3. Que la réglementation sera suffisamment souple pour autoriser des tarifs spéciaux dans certaines circonstances. Par exemple:
 - a) pour les prix de location entre sociétés exploitantes;
 - b) pour les réseaux à l'usage exclusif d'un gros client dans les cas où l'utilisateur peut fournir un apport de capital en vue d'assurer le service, ou lorsqu'il est disposé à conclure un contrat à long terme;
 - c) pour le sondage du marché, par exemple, des tarifs provisoires pour de nouvelles installations.
4. Que la réglementation ne limitera pas les gains au point de nuire à sa faculté:
 - a) d'attirer de nouveaux capitaux;
 - b) de maintenir des programmes appropriés de formation du personnel afin de développer les compétences nécessitées par une technologie évoluée;
 - c) d'offrir une échelle de salaires suffisamment élevée pour lui permettre d'attirer et de retenir des spécialistes, face à la concurrence d'autres industries.

5. Que le régime de réglementation interviendra le moins possible aux chapitres du recrutement du personnel et des frais d'exploitation.
6. Que la réglementation n'amoindrira pas les prérogatives de la direction, et laissera à toute société individuelle l'initiative de ses propres décisions.

4. RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉGLEMENTATION

a) Commentaires généraux

A cause de certaines considérations spéciales d'ordre technique et économique, une forme quelconque de réglementation de l'industrie des télécommunications est nécessaire. D'abord et avant tout, on doit reconnaître que cette industrie utilise abondamment une ressource publique rare: le spectre des fréquences radioélectriques. Une saine exploitation de cette ressource exige une surveillance publique étendue et coordonnée. Pour être pleinement efficace, ce contrôle doit porter sur toutes les activités qui utilisent le spectre radioélectrique.

La considération économique dominante qui impose une réglementation tient à ce que l'étendue des économies de production dans l'industrie des télécommunications est telle que la dimension idéale d'une installation est souvent très importante et que les occasions de concurrence sont en conséquence limitées. Une réglementation publique est nécessaire pour suppléer aux forces normales du marché qui, par elles-mêmes, n'assureraient peut-être pas de la part de l'industrie un rendement compatible avec l'intérêt public. En particulier, une réglementation est nécessaire:

- pour empêcher une fragmentation du marché qui se traduirait par de coûteuses installations parallèles; et
- pour aider à maintenir des prix justes et équitables et éviter des prix non compensatoires qui nuisent à la concurrence.

Pour être efficace, la réglementation économique doit couvrir toutes les activités publiques et privées des télécommunications, quel que soit le type d'installation utilisée. Dans une certaine mesure, les techniques sont interchangeables, il est donc possible de faire appel à un genre différent de service. De plus, il existe une tendance au chevauchement des marchés: l'établissement d'un réseau privé peut influencer sur la demande d'un service public et, partant, sur l'étendue de ce service et le coût auquel il peut être offert; l'aménagement d'installations pour les satellites de télécommunications influera sur la demande et sur l'utilisation de réseaux micro-ondes et de câbles coaxiaux.

Bien que la réglementation publique doive couvrir toutes les activités des télécommunications, son rôle devrait se limiter à suppléer aux contrôles qu'exercent habituellement les forces du marché. Dans la mesure du possible, elle doit tendre à protéger et à favoriser la concurrence afin que les décisions et le comportement du monde des affaires soient orientés par les

forces du marché plutôt que par un contrôle gouvernemental direct.

Il n'est pas nécessaire, et il serait maladroit, de réglementer à fond les opérations de l'industrie. Même pour les prétendus "monopoles", les forces du marché assurent une certaine réglementation puisqu'il arrive un moment où d'autres genres de communications deviennent des substituts acceptables.

Les effets d'une concurrence générale pour l'argent du consommateur sont également toujours présents. Dans les secteurs de l'industrie où joue la concurrence, la réglementation par les forces du marché est encore plus efficace.

Sauf dans les cas de propriété publique, la direction devrait répondre de l'activité et de la solidité financière de toute société de télécommunications. C'est elle qui est la mieux placée et qui vraisemblablement est la mieux initiée et la mieux renseignée pour exercer un contrôle et une autorité efficaces sur les affaires de la compagnie. Dans les limites fixées par les responsabilités de l'organisme de réglementation à l'égard de la concurrence et à l'égard de prix équitables, la direction devrait contrôler la planification, la recherche et le développement, les nouveaux services, l'expansion des services, les finances, la mise en marché, les relations avec les employés et toutes les autres activités relatives à l'exploitation et aux investissements.

b) Le domaine des compétences

La répartition des responsabilités entre les autorités fédérales, provinciales et locales en ce qui touche la réglementation des télécommunications présente une difficulté majeure au Canada à l'heure actuelle. La compétence fédérale, et par conséquent le pouvoir fédéral de réglementation, peut découler de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sous l'une ou l'autre des trois formes suivantes, ou sous une combinaison des trois:

- a) établissement d'une compagnie de télégraphe ou de téléphone par une loi spéciale;
- b) contrôle sur les lignes télégraphiques, les ouvrages téléphoniques ou les installations débordant les frontières provinciales ou raccordées avec celles d'une autre province;
- c) déclaration portant qu'un ouvrage est à l'avantage général du Canada.

Dans le cas des principales sociétés de télécommunication actuellement réglementées par le Comité canadien des transport (CN-CP, Bell Canada, B.C. Telephone Company), la compétence fédérale découle soit du fait que ces entreprises détiennent une charte fédérale en qualité de compagnies de télégraphe ou de téléphone, soit du pouvoir conféré aux chemins de fer par les articles 372 et 374 de la Loi sur les chemins de fer d'installer et d'exploiter des lignes télégraphiques et téléphoniques "sur son chemin de fer" et d'exiger des taxes pour les messages télégraphiques et téléphoniques. Les Lois spéciales de deux sociétés exploitantes qui relèvent de l'autorité fédérale (Bell Canada et B.C. Telephone Company) déclarent que les ouvrages de ces compagnies sont à l'avantage général du Canada. Pour ce qui est des sociétés exploitantes de télécommunications qui relèvent de la compétence fédérale, les services qu'elles offrent (locaux, intra-provinciaux ou extra-provinciaux), sont tous réglementés par la même autorité fédérale. Toutes les autres compagnies de télécommunications importantes au Canada sont soumises aux lois provinciales et sont réglementées par les autorités locales.

Ce régime de réglementation débouche fatalement sur l'application de politiques contradictoires à des services comparables qui sont offerts sur les mêmes marchés par des sociétés exploitantes différentes. Ainsi, les services intra-provinciaux interurbains qui sont dispensés par des sociétés exploitantes réglementées au palier fédéral peuvent être soumis à l'égard de la ventilation des coûts, des gains maximaux, des méthodes de comptabilité et des normes de service, à des

contrôles qui diffèrent de ceux auxquels sont soumis les mêmes services assurés par des sociétés exploitantes réglementées au niveau provincial. De même, les services interprovinciaux peuvent être soumis à une réglementation différente suivant qu'ils sont dispensés par une compagnie à charte fédérale ou par des sociétés exploitantes interconnectées relevant de la compétence provinciale. Le problème du chevauchement des compétences peut être particulièrement aigu dans les secteurs où la politique nationale pourrait favoriser un régime institutionnel concurrentiel. En pareil cas, les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation pourraient être portés à favoriser injustement les entreprises relevant de leur compétence par rapport à celles qui sont soumises à d'autres autorités.

Plusieurs régimes différents de contrôle offrent des solutions possibles à ce problème. En ce qui concerne les télécommunications, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se prête à trois interprétations différentes:

1. La première interprétation confirme la compétence exclusive des provinces sur les compagnies provinciales, même si elles relient deux provinces, et l'autorité fédérale sur les compagnies déclarées à l'avantage général du Canada ou sur celles qui ont des ouvrages dans plus d'une province. Autrement dit, cette solution perpétue le régime actuel de compétence partagée.
2. La deuxième interprétation donne raison à ceux qui soutiennent que chaque province possède une compétence qui se limite aux télécommunications à l'intérieur de son territoire, tandis que les télécommunications interprovinciales et les accords y afférents conclus entre compagnies, de même que toute activité relative aux télécommunications exercée par des sociétés comme CN-CP et Bell Canada, relèvent de la compétence fédérale. Dans cette hypothèse, le contrôle exercé sur les pratiques préjudiciables à la concurrence s'en trouverait accru, mais une lacune possible n'en persisterait pas moins par suite de la répartition hétérogène des pouvoirs de réglementation entre les différentes compétences. Certaines compétences peuvent fournir de meilleures occasions d'interfinancement grâce à une réglementation indulgente des tarifs de monopole. Pour que la ventilation des coûts soit efficace, chaque organisme de réglementation doit au moins avoir accès aux données concernant toutes les activités de télécommunications d'une entreprise.

3. La troisième interprétation conférerait au gouvernement fédéral la compétence absolue et exclusive sur toutes les compagnies raccordées l'une à l'autre aux frontières provinciales.

La solution la plus facile et la plus complète est sans contredit l'acceptation de la troisième interprétation qui, en fait, soumettrait à la compétence fédérale tous les services importants de télécommunications. Comme le déclarait M. Kierans devant le Comité permanent des transports et des communications à l'occasion de l'examen du bill C-11:

"Le problème fondamental est qu'il est difficile, sinon impossible en pratique, de déterminer ce qui est juste et raisonnable en ce qui a trait aux taux et conditions de service pour certains des services offerts par une société de télécommunications, sans être au courant de la rentabilité relative des autres services offerts par la même société. Ceci est dû au fait que dans des conditions où les services sont assurés conjointement, une société peut établir une distinction à l'encontre d'une certaine classe de clients, à l'avantage d'autres groupes jouissant de taux plus favorables. Dans le cas d'un service public comme les télécommunications où les services téléphoniques et télégraphiques sont assurés dans des conditions de monopole naturel, les abonnés sont exposés à se voir imposer des prix discriminatoire, et c'est pour cette raison que les monopoles naturels sont réglementés dans tous les pays. Ces clients doivent être protégés non seulement contre les taxes excessives que les monopolisateurs peuvent soutirer de ceux qui ne peuvent avoir recours à d'autres fournisseurs, mais aussi contre les taxes qui peuvent être utilisées pour subventionner d'autres services offerts par la même société dans des conditions de concurrence active ou extrême."²

La compétence fédérale sur tous les services de télécommunications contribuerait davantage à la réalisation des objectifs dominants de la réglementation: empêcher qu'on nuise à la concurrence et qu'on porte préjudice au client.

c) Fonctions d'un organisme de réglementation

1. Admission - Licence pour aménager et exploiter des installations de télécommunications

Toute personne qui entend se livrer à une activité de télécommunication quelle qu'elle soit, à titre de société exploitante de télécommunications ou à titre privé, devrait être tenue de présenter une demande d'autorisation à l'organisme de réglementation, en y indiquant le service proposé, la région à desservir et comment l'aménagement de ces installations sert l'intérêt public.

Pour décider s'il doit approuver ou rejeter une demande, l'organisme de réglementation devrait être guidé par l'intérêt et les besoins du public. Pour déterminer cet intérêt et ces besoins, il devrait reconnaître en principe que la concurrence doit être préférée au monopole et qu'une admission est préférable à une exclusion, sauf lorsqu'il peut être établi que la concurrence ou une nouvelle admission entraînerait une coûteuse fragmentation du marché ou un usage inefficace du spectre des fréquences radioélectriques.

Dans la description qu'il donne du service projeté, le requérant aurait à fournir des renseignements détaillés sur les caractéristiques fonctionnelles et techniques du service, sur ses objectifs ou sur la demande qu'il se propose de satisfaire.

Les caractéristiques fonctionnelles portent sur des éléments comme le genre de communications (phonie, documents ou vidéo), la vitesse, l'exactitude, la qualité, la fidélité et les questions connexes. Les caractéristiques techniques se rapportent aux moyens d'assurer le service: micro-ondes, câble coaxial, fils couplés, satellite, etc., de même qu'aux largeurs de bande, à la capacité des voies, etc.

Pour déterminer l'intérêt et les besoins du public à l'égard d'un nouveau service, l'organisme de réglementation devrait se demander:

- lorsque ce service doit faire directement concurrence à un ou plusieurs services déjà établis, si, compte tenu des économies d'échelle, la concurrence est motivée ou, lorsqu'elle existe déjà, si un concurrent de plus est souhaitable; et
- lorsque le service répond essentiellement à des besoins nouveaux ou spécialisés auxquels les sociétés exploitantes en place ne satisfont pas ou ne répondent pas convenablement, si la demande peut être le plus efficacement satisfaite au moyen de nouvelles installations ou grâce aux

installations déjà en place qui sont peut-être utilisées en deçà de leur capacité ou dont l'agrandissement permettrait de réaliser des économies d'échelle.

Etant donné la dimension actuelle du marché des télécommunications au Canada et le stade d'évolution de la technologie des télécommunications, le nombre de sociétés exploitantes de télécommunications devrait continuer à être limité au réseau téléphonique et aux Télécommunications CN-CP, ce régime étant pour le moment le meilleur compromis entre les économies d'échelle et la concurrence.

Les réseaux privés de télécommunications (services pour usage personnel) ne devraient être autorisés que dans la mesure où les sociétés sont incapables de répondre à la demande à un prix qui ne dépasse pas le coût auquel le requérant peut démontrer qu'il pourra assurer ce service.

Sauf en cas d'abus, de motifs illégaux ou de défaut de paiement, une société exploitante de télécommunications devrait être tenue de fournir et de maintenir les services autorisés sur toute l'étendue des régions approuvées, sous réserve uniquement de l'existence d'installations appropriées de distribution ou de l'existence d'une demande réelle. Par demande réelle, on entend la demande à des prix compensatoires.

Pour déterminer s'il doit approuver ou rejeter une demande, l'organisme de réglementation devrait établir si le requérant possède les ressources financières et techniques nécessaires pour dispenser des services stables, d'un niveau approprié de rendement et de qualité. Il devrait tenir dûment compte des investissements requis et de la capacité du requérant à engager lui-même ou à recueillir les fonds nécessaires. L'expérience du requérant en matière de télécommunications, ou son aptitude à recruter un personnel expérimenté, doit compter dans l'évaluation de sa capacité technique.

Avant de se prononcer sur la région à desservir, ou avant de proposer que les limites en soient modifiées, l'organisme de réglementation devrait tenir compte des éléments suivants:

- Les paramètres géographiques ou territoriaux d'un service efficace du type proposé.
- Le désir et la capacité du requérant de satisfaire, dans un délai raisonnable, à la demande réelle dans les limites de la région proposée.
- L'intérêt manifesté par une (ou plusieurs) autre société exploitante à l'égard de la fourniture de ce service dans la

totalité ou une partie de la zone proposée, et sa capacité d'assurer ce service comparativement à celle du requérant.

- La dimension globale de l'entreprise si elle est susceptible d'entraîner des pertes d'économies d'échelle au chapitre de la gestion ou des finances, ou si son envergure peut mener à une trop grande concentration de contrôle économique. Les inconvénients que présente l'envergure d'une entreprise doivent être envisagés par rapport aux économies possibles que permettent l'exploitation d'installations intégrées, la planification coordonnée et la recherche et l'introduction de nouveaux services.

A cause de l'effet de l'entrée d'un nouveau concurrent sur le marché des télécommunications, l'autorité de réglementation devrait être tenue de consulter les sociétés exploitantes de télécommunications existantes avant d'approuver une nouvelle demande.

2. Gestion du spectre des fréquences radioélectriques

Dans tout pays industrialisé, il est essentiel à l'heure actuelle qu'une autorité centrale détermine les affectations et les usagers du spectre des fréquences radioélectriques, les fréquences accessibles devenant de plus en plus rares par rapport à la demande. Les fonctions de cette autorité administrative devraient comprendre:

- La répartition des bandes de fréquence.
- L'attribution de fréquences et de signaux d'appel déterminés.
- L'établissement de normes de transmission, notamment la stabilité de fréquence requise, les niveaux de puissance, la largeur de bande des signaux, les caractéristiques de propagation de l'antenne, les méthodes de modulation.
- Le contrôle en service en vue de repérer les transmissions illégales et les sources de brouillage nuisible.
- La coordination des attributions de fréquences, de concert avec les organismes internationaux reconnus qui sont chargés d'établir les normes.
- La recherche de techniques propres à assurer un usage plus efficace du spectre des fréquences.
- La délivrance ou le refus d'une licence d'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques, conformément à des critères déterminés.

Une bonne gestion du spectre a pour objet d'aboutir à une combinaison de ses usages qui, dans l'ensemble, portera à son maximum l'apport de cette ressource à la gamme étendue d'installations et d'activités publiques, commerciales et individuelles qui ont recours aux radiocommunications ou pourraient éventuellement y faire appel.

L'autorité administrative devrait rechercher le concours des usagers lorsqu'elle procède à la répartition générale du spectre. Elle devrait tenir compte des facteurs économiques aussi bien que techniques aux fins de cette répartition. La demande comparative parmi les divers usages devrait entrer en ligne de compte, tout comme l'accessibilité et les possibilités d'utiliser d'autres moyens que le spectre pour assurer des services particuliers.

Pour favoriser et encourager la concurrence, les sociétés exploitantes de télécommunications devraient avoir droit à des attributions de fréquences dans des parties acceptables du spectre radioélectrique, sous réserve uniquement de considérations techniques et d'une coordination appropriée.

3. Qualité et stabilité du service

Le service assuré par une société exploitante de télécommunications devrait être caractérisé par une qualité et une stabilité satisfaisantes. Lorsque les conditions sont à peu près les mêmes, ces caractéristiques devraient être relativement uniformes.

Les normes auxquelles le public s'attend en matière de qualité et de stabilité s'élèvent continuellement. Toute société exploitante devrait planifier le développement de ses réseaux et de ses activités en vue de répondre à cette attente.

Toute société exploitante devrait fixer pour ses réseaux des objectifs compréhensibles de rendement qui soient justes et raisonnables à la fois pour elle-même, pour ses clients et pour l'organisme de réglementation. Elle devrait périodiquement, de concert avec l'organisme de réglementation, déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Lorsqu'un client présente une plainte, l'organisme de réglementation devrait être tenu de s'assurer que la qualité du service correspond à la définition qu'en a donnée la société exploitante.

4. Réglementation des tarifs

Pour ce qui est de la réglementation des tarifs, CN-CP s'oppose à l'établissement de prix fondés sur les coûts globaux d'exploitation. Dans la mesure où il est jugé nécessaire de

réglementer les tarifs, la réglementation devrait porter sur chaque catégorie individuelle de services.

Un des principaux effets néfastes d'une réglementation axée sur la formule "coût du service-taux de rendement" c'est qu'elle permet, et souvent encourage, l'interfinancement des diverses catégories de services. L'interfinancement peut donner naissance à de nombreux maux économiques, surtout dans les cas où les sociétés exploitantes assurent à la fois des services de monopole et des services concurrentiels.

- Il se peut que les ressources productives de l'industrie ne soient pas réparties de la façon la plus efficace; ainsi, des capitaux qui pourraient être plus profitablement utilisés pour assurer d'autres services peuvent être détournés de cette activité en vue de faire face à la concurrence.
- L'interfinancement peut nuire à la concurrence lorsqu'une société exploitante est en mesure d'abaisser les prix au-dessous du coût de revient et de combler la différence à même les bénéfices obtenus ailleurs, tandis que ses concurrents peuvent avoir à recouvrer tous leurs frais sur un marché concurrentiel. Il en résulte des tarifs injustes pour diverses catégories de services en ce sens que, dans certains cas, les usagers d'un service subventionnent les clients d'autres services.

Ainsi, lorsqu'il est jugé nécessaire de vérifier, et peut-être de limiter, les gains d'une société exploitante de télécommunications, l'organisme de réglementation devrait approuver ou rejeter les tarifs en se fondant sur chaque catégorie distincte de services.

Tarifs

Toute société exploitante de télécommunications devrait être tenue de déposer ses barèmes de tarifs pour chacun des services (publics ou privés) qu'elle offre, afin que l'organisme de réglementation en fasse l'étude et que le public en soit informé. Ces barèmes devraient inclure les taxes, la description des régions desservies et les conditions d'utilisation du service. Pour donner à l'organisme de réglementation le temps d'en faire l'étude, et aux clients et concurrents le temps de soumettre leurs objections, les tarifs, à une seule exception près, devraient être déposés avant leur date d'entrée en vigueur dans les délais fixés par l'organisme de réglementation. Les changements apportés aux tarifs existants devraient automatiquement entrer en vigueur à la date prévue, à moins qu'ils soient refusés ou provisoirement différés pour une période

déterminée par l'organisme de réglementation, de sa propre initiative ou à la suite d'une contestation. La seule exception est celle d'une société exploitante qui doit immédiatement réduire ses tarifs afin de les aligner sur ceux d'un concurrent relevant de la compétence fédérale ou provinciale. En pareil cas, il ne serait pas nécessaire de déposer ces tarifs concurrentiels avant leur entrée en vigueur.

Les nouveaux tarifs devraient entrer immédiatement en vigueur à la date prévue, même s'ils font l'objet d'une étude de la part de l'organisme de réglementation.

L'organisme de réglementation devrait étudier les tarifs et les taux de rendement pour chaque catégorie de services plutôt que pour l'ensemble de l'activité de la compagnie. Cette dernière méthode tend à dissimuler l'interfinancement lequel, parce qu'il peut nuire à la concurrence, doit être scrupuleusement évité.

La réglementation afférente aux tarifs des services publics ne devrait s'appliquer qu'aux seuls services de monopole. L'organisme devrait examiner les frais et recettes de ces services assez en détail pour lui permettre de s'assurer que leurs niveaux de prix sont généralement raisonnables, et que les sociétés exploitantes ne font pas de bénéfices excessifs.

Une réglementation rigoureusement fondée sur les tarifs des services publics ne devrait être appliquée que lorsqu'elle est absolument nécessaire, étant donné qu'elle peut avoir des effets franchement nuisibles, notamment:

- elle refroidit l'ardeur de la direction à l'égard du contrôle des coûts, de l'innovation et de la promotion maximale des ventes, et elle encourage les dépenses affectées aux fins de la gestion et du prestige de la compagnie;
- elle incite à trop investir dans les innovations et les techniques qui exigent beaucoup de capitaux;
- elle limite la production et crée le besoin d'un "rationnement";
- elle empêche l'introduction de nouveaux services qui, bien qu'économiquement réalisables, ne sont pas attrayants pour l'exploitant au prix fixé.

La longue expérience des Etats-Unis dans le domaine de la réglementation fondée sur les tarifs des services publics, réglementation dont les résultats ont été généralement considérés comme non satisfaisants, confirme l'existence de ces problèmes. Le transport en offre un exemple caractéristique, mais des problèmes majeurs sont en voie de se dessiner, ou se sont déjà manifestés, dans les domaines de l'énergie électrique, du gaz naturel et du téléphone.

A cause de cette expérience, ou par suite de progrès technologiques qui permettront une concurrence plus active, ou encore pour ces deux raisons à la fois, l'attitude actuelle des Etats-Unis à l'égard de l'organisation des activités de télécommunication consiste à compter davantage sur la concurrence plutôt que sur la réglementation directe axée sur les tarifs des services publics. Les décisions rendues dans les causes Carterfone et MCI, la politique récemment annoncée par le gouvernement américain au sujet des satellites nationaux et la thèse dominante du rapport du President's Task Force on Communications témoignent de ce changement d'attitude.

Les marchés sont plus limités au Canada et les possibilités de concurrence y sont moindres. Quoi qu'il en soit, l'expérience des Etats-Unis nous engage fortement à compter le plus possible sur la concurrence, mais de rester cependant dans les cadres d'une réglementation propre à protéger et à favoriser cette concurrence, tout en contrôlant ou en orientant les décisions et les activités lorsque les forces du marché ne suffisent pas.

Une réglementation axée sur les tarifs des services publics n'est généralement pas nécessaire pour les services concurrentiels, puisque sur un marché où joue la concurrence le danger est moindre que soient réalisés et se perpétuent des bénéfices exorbitants. La réglementation des tarifs de ces services devrait se limiter largement à la protection contre des tarifs non compensatoires qui nuisent à la concurrence ou qui sont injustement discriminatoires à l'endroit d'une partie de la clientèle. Il faudrait que les tarifs des monopoles puissent être rejetés pour ces mêmes raisons.

L'organisme de réglementation devrait autoriser l'établissement d'un coût moyen et de prix fondés sur la valeur du service lorsque l'une ou l'autre de ces deux méthodes de fixation des prix ne nuit pas à la concurrence, n'est pas injustement discriminatoire à l'endroit de certains clients et peut favoriser le développement d'un service, rendre la fixation des prix plus facile ou entraîner quelque autre résultat favorable. La méthode du "coût moyen" consiste à offrir un service à un prix uniforme bien que son coût varie d'un client à

un autre. La méthode axée sur "la valeur du service" consiste à exiger de clients différents ou de catégories différentes de clients le prix que chacun d'eux accepte ou est en mesure de payer.

Une société exploitante devrait être autorisée à offrir un service concurrent au tarif déjà publié par une société exploitante rivale, que ce tarif soit ou non compensatoire pour cette société. C'est une condition nécessaire si l'on veut que le service soit offert par plus d'un exploitant. L'obligation de démontrer que ce tarif est compensatoire, s'il est contesté par un concurrent ou par l'organisme de réglementation, repose sur la société exploitante qui l'a première l'a publié. Si elle le majore par la suite, les autres sociétés exploitantes pour qui ce tarif est non compensatoire doivent faire de même.

Les sociétés exploitantes, en collaboration avec l'organisme de réglementation, devraient mettre au point des méthodes uniformes de comptabilité du prix de revient et de ventilation des coûts en vue d'une étude des tarifs. Lorsqu'il dépose ses tarifs, un monopole devrait fournir assez de détails sur les coûts, en conformité du régime établi de comptabilité, pour permettre aux autorités de déterminer s'ils sont raisonnables. Dans le cas d'un service concurrentiel, on ne devrait exiger que des renseignements généraux sur les coûts. Cependant, en cas de plainte, la société exploitante serait tenue d'établir sans l'ombre d'un doute la validité du tarif en démontrant suivant la nature de la plainte qu'il est compensatoire ou non discriminatoire.

Une étude entreprise il y a quelques années par la Federal Communications Commission des Etats-Unis fait ressortir l'importance d'un contrôle réglementaire des tarifs en vue de protéger la concurrence. Aux fins d'une étude intitulée "Seven-Way Cost Study", le Bell System avait été invité à entreprendre une enquête approfondie en vue de déterminer la somme de ses investissements entre les états, de même que ses recettes, ses dépenses et ses gains nets à l'égard de sept catégories de services. On mit au point des méthodes détaillées de répartition des investissements et des dépenses entre des catégories particulières de services, en se fondant généralement sur le principe de la fréquence relative de leur usage. Voici les résultats obtenus, en fonction de l'usage total quotidien de ces services pour une période de douze mois allant du 1er septembre 1963 au 31 août 1964:

Catégorie de service	Revenu net d'exploitation	Investissements nets	Pourcentage de	
	(milliers (A)	de dollars) (B)	A à C	A à B
Téléphone interurbain	426,723	4,286,702	86.7	10.0
Service de central de téléimprimeur	6,795	237,584	1.3	2.9
Service téléphonique de grande étendue (WATS)	30,684	303,004	6.3	10.1
Lignes privées de qualité téléphonique	17,137	362,758	3.5	4.7
Lignes privées de qualité télégraphique	4,414	313,324	0.8	1.4
Telpak	1,662	564,742	0.3	0.3
Autres	<u>5,174</u>	<u>490,292</u>	<u>1.1</u>	<u>1.1</u>
Total	492,589 (C)	6,558,406	100.0	7.5

Se fondant sur ces chiffres, la Western Union a soutenu que le Bell System utilisait les recettes de son service téléphonique de monopole pour subventionner ses services concurrentiels de télégraphe et de lignes privées. Les enquêteurs ont retenu certaines réserves ou restrictions, signalées dans des témoignages ultérieurs à propos des constatations et qu'ils ont jugées appropriées, mais ils n'ont ni rejeté ni modifié les éléments de preuve sur lesquels la Western Union avait fondé son accusation.

Classification des services

Etant donné que l'initiative de soumettre les tarifs vient de la société exploitante, la classification des services qui figurent dans les tarifs doit aussi lui revenir. Règle générale, les sociétés exploitantes devraient déposer des tarifs séparés pour chaque service identifiable afin de faciliter à l'organisme de réglementation l'examen et la révision séparés de chacun d'eux. De plus, il est important que la classification des services des sociétés exploitantes soit publiquement révélée puisqu'ils sont directement liés à l'organisation de l'industrie et à la concurrence en matière de prix et de services. La société exploitante devrait avoir amplement l'occasion d'examiner toutes les propositions touchant de nouvelles classifications soumises par d'autres sociétés exploitantes, et de faire connaître ses objections lorsqu'elle estime qu'une nouvelle classification nuit indûment à la concurrence ou est discriminatoire pour certains clients. La responsabilité administrative finale à l'égard de la solution des conflits entre sociétés exploitantes et du rejet de classifications inappropriées devrait reposer sur l'organisme de réglementation, lequel devrait également être habilité à entreprendre de sa propre initiative l'étude des nouvelles classifications proposées.

Contrats et ententes

Les sociétés exploitantes devraient être tenues de déposer auprès de l'organisme de réglementation le texte de tous les contrats et ententes conclus avec d'autres sociétés exploitantes et avec des clients. Ces contrats, qui sont de nature privée, ne devraient pas être accessibles au public. Les contrats conclus entre des sociétés exploitantes et des personnes autres que des sociétés exploitantes prévoient généralement des accords de longue durée pour la fourniture de services spéciaux ou l'aménagement d'installations que la demande publique générale ne motive pas.

L'organisme de réglementation devrait avoir la même autorité en ce qui concerne leur étude, et appliquer les mêmes critères d'appréciation que si le tarif était public. Il devrait examiner les ententes conclues entre sociétés exploitantes afin surtout de s'assurer que leurs termes sont raisonnables, principalement lorsqu'une société exploitante doit compter sur un service de monopole qui n'est offert que par une seule autre société exploitante (par exemple, la fourniture exclusive de lignes d'abonnés locales par les compagnies de téléphone).

(d) Principes de la réglementation

Sous les cinq rubriques qui suivent, nous exposons dans leurs grandes lignes les principes que devrait appliquer l'organisme de réglementation dans l'exercice de ses pouvoirs touchant les tarifs et les règlements financiers pour les services dispensés au sein de l'industrie des télécommunications. Ces principes ont pour objet de servir de guide dans l'application judicieuse des méthodes et pratiques courantes de réglementation dont nous avons parlé sous la rubrique qui précède.

1. Eviter de fonder la réglementation sur la formule "coût du service-taux de rendement"

En formulant le principe selon lequel il faut éviter d'axer la réglementation sur la formule "coût du service-taux de rendement", nous n'entendons pas par là que les gains d'un monopole réglementé ne doivent pas être soumis à une certaine limite réglementaire, mais plutôt que ce plafond doit être établi par une méthode autre que celle de la réglementation traditionnelle fondée sur les "bénéfices" globaux de la compagnie.

Lorsque la réglementation a été introduite sur une grande échelle, on a mis l'accent sur un examen de la structure des tarifs plutôt que sur les bénéfices globaux. Avec le temps cependant, on a modifié les buts de la réglementation en tentant d'en tirer des résultats comparables à ceux de la concurrence. En conséquence, l'attention a été concentrée sur l'encouragement de la concurrence entre industries et sur la limitation des bénéfices généraux à des niveaux "concurrentiels" ou "comparables". Voici comment on a décrit cette méthode de réglementation fondée sur le coût du service et le taux de rendement ou sur le niveau de bénéfices:

"Le noyau de ce procédé est la détermination des besoins généraux de la compagnie réglementée en matière de recettes. On choisit une année-témoin (ordinairement l'année typique la plus récente pour laquelle on possède des données complètes), et on demande à la compagnie de produire ses frais d'exploitation et autres pour cette année-là. La commission de réglementation examine ces données et peut rejeter les dépenses qui sont la conséquence d'imprudences ou qui ne sont pas à proprement parler des frais, par exemple, une trop forte allocation pour l'amortissement qui représente un bénéfice camouflé pour les investisseurs. Le coût autorisé des services

comprend l'allocation d'un "rendement équitable" aux actionnaires et obligataires ayant fourni les capitaux qui servent au maintien du service réglementé. Cette allocation est calculée en multipliant le coût du service (c'est-à-dire le coût initial déprécié ou le coût de remplacement de l'actif utilisé pour rendre le service) par le "taux de rendement équitable", qui est le pourcentage combiné des intérêts que la compagnie doit verser aux obligataires et d'une estimation de ce qu'il en coûte pour attirer et retenir le capital-actions nécessaire. La compagnie dépose alors un barème de tarifs représentant exactement le coût du service, y compris l'allocation pour le rendement du capital."

Dans certaines industries, celle du camionnage notamment, on n'utilise pas la formule "coût du service-taux de rendement"; on permet plutôt à la compagnie réglementée de calculer comme bénéfice un certain pourcentage de ses dépenses..... Plus les dépenses sont fortes, plus élevé est le rendement pour les actionnaires, pourvu que le coût des immobilisations n'augmente pas. La compagnie est ainsi tentée de grossir ses frais d'exploitation, tout comme une entreprise placée sous le régime du coût du service est portée à assumer des dépenses d'immobilisation trop élevées.....

La détermination des frais et du coût d'un service pour une compagnie et l'établissement d'un juste taux de rendement comportent assez de complications pour détourner le plus zélé des organismes de réglementation d'un recours continu ou même fréquent à cette formule. Souvent, plusieurs années s'écoulent entre deux examens et, entre-temps, les coûts peuvent changer par rapport à ceux de l'année-témoin. S'ils diminuent, les bénéfices de la compagnie augmenteront parce que le barème de tarifs fixé au moment du dernier examen reste inchangé jusqu'au suivant. Ordinairement, la compagnie peut conserver ces bénéfices même s'ils dépassent le taux de rendement équitable précédemment fixé. Si les coûts s'élèvent, la compagnie demandera, et le plus souvent obtiendra, l'autorisation de déposer des tarifs révisés. Bien que l'entreprise réglementée jouisse habituellement d'une grande latitude dans le choix d'une combinaison de tarifs applicables à des services déterminés, tarifs qui correspondent exactement à ses besoins en matière de recettes, les organismes de réglementation possèdent des pouvoirs étendus à l'égard des tarifs particuliers; ils peuvent les rejeter si ces tarifs sont "injustes", "exorbitants" ou "indûment discriminatoires". Si un concurrent ou un client d'une entreprise réglementée porte

plainte au sujet d'un tarif particulier, alléguant qu'il est injustement bas (dans le cas d'un concurrent) ou injustement élevé (dans le cas d'un client), l'organisme tiendra des audiences et, procédant à peu près comme un tribunal, décidera si la plainte est fondée. En pareil cas, il ordonnera à la compagnie réglementée de réviser son barème de tarifs.³

On estime généralement que le mode de réglementation que nous venons d'expliquer comporte plusieurs caractéristiques et conséquences malencontreuses.

Premièrement, la force et la faiblesse d'une réglementation axée sur le niveau des bénéfices varient sensiblement suivant les tendances des coûts, lesquelles sont largement fortuites et n'ont aucun rapport avec les besoins réels de réglementation. Autrement dit, si les coûts d'une compagnie réglementée diminuent, l'organisme n'aura qu'un contrôle très limité sur les bénéfices tant que la baisse des coûts n'aura pas été constatée et évaluée. D'autre part, si les coûts augmentent, la compagnie réglementée s'adressera à l'organisme de réglementation pour réclamer une majoration des tarifs. Dans ce dernier cas, l'organisme exerce un contrôle beaucoup plus étroit sur le niveau des bénéfices, et peut même les limiter trop rigoureusement.

Deuxièmement, la réglementation des bénéfices tend à décourager l'efficacité en ce qu'elle se fonde sur la formule "coûts-plus-bénéfices". Si les bénéfices sont promptement rajustés par l'organisme de réglementation, les gains que rapportaient les réductions de coûts se dissiperont rapidement, tandis que les entreprises apathiques dont les coûts sont gonflés ne seront pas pénalisées par des bénéfices moins élevés. Dans la pratique, bien sûr, l'organisme de réglementation n'est pas intervenu instantanément et le "décalage réglementaire", a-t-on dit, a eu pour effet d'encourager les réductions de coûts et de décourager le gonflement. Quand on peut dire que la réglementation donne son meilleur rendement lorsqu'elle est lente et inefficace, c'est que quelque chose ne va pas.

Troisièmement, la réglementation axée la formule "coût du service-taux de rendement" aura tendance à fausser la répartition des ressources en accroissant indûment l'emploi de capitaux tant à des fins d'investissement que pour les techniques de production.

Lorsque le taux autorisé de rendement dépasse le coût du capital sur le marché, la compagnie réglementée peut être en mesure de réaliser un bénéfice à l'égard de toute unité

supplémentaire de capital engagé qu'elle utilise et à laquelle il lui faudrait autrement renoncer. Pour la compagnie réglementée, ce genre de réglementation a pour effet de modifier les prix relatifs du capital et d'autres apports comme la main-d'oeuvre, de sorte que les coûts d'écoulement sur le marché ne sont abaissés au minimum pour aucun de ses services. De plus, bien que la réglementation limite les bénéfices et les prix d'un monopole, elle a pour but jusqu'à un certain point d'empêcher l'entreprise de restreindre sa production; le changement qui en résulte dans l'établissement du coût moyen par suite d'une substitution inefficace de capital à la main-d'oeuvre ne permettra d'accroître la production que dans une mesure insuffisante pour que le niveau concurrentiel optimal soit atteint.

Cette disposition accrue à absorber des capitaux supplémentaires que présuppose la thèse que nous venons d'exposer peut se manifester de diverses façons dans les services publics. Les entreprises dont les bénéfices sont réglementés sont moins portés à se procurer à bon compte des biens d'équipement et peuvent être portés à mettre l'accent sur la qualité plutôt que sur l'économie. Leur désir de se fusionner avec les fournisseurs de matériel s'en trouve accru et l'absorption de capitaux à des fins de production dépasse la marge de rentabilité.

En plus de substituer le capital à la main-d'oeuvre pour un certain niveau de production, une entreprise réglementée sera tentée d'acquérir de nouveaux capitaux pour accéder à de nouveaux marchés réglementés, même si cette pénétration lui coûte plus cher qu'elle ne lui rapporte. C'est ce qui se produira si l'organisme de réglementation calcule le "juste taux de rendement" d'après la valeur totale des installations et de l'outillage et si le "juste taux de rendement" dépasse le coût du capital. La pénétration dans un deuxième marché permettra à l'entreprise de réaliser un gain total disponible plus élevé que si elle limitait son activité à un seul marché. La réglementation axée sur le taux de rendement encourage le développement et la saturation de nouveaux marchés réglementés et l'expansion des marchés existants. Cette croissance n'est peut-être pas motivée en soi (parce qu'elle exige l'interfinancement de la part des marchés existants), et pourrait compromettre l'accessibilité de capitaux pour l'amélioration de la qualité des services sur les marchés existants.

Conséquence importante de cette tendance à pénétrer sur de nouveaux marchés, l'entreprise réglementée pourrait profiter d'un avantage immérité par rapport à ses concurrents sur les marchés oligopolistes où elle pourrait "se permettre" d'absorber des pertes à long terme dans ces deuxièmes

marchés, et peut-être par ce moyen en chasser des entreprises dont les coûts sont plus bas, sans jamais y coter de prix de monopole. Néanmoins, les concurrents éventuels, même ceux dont les coûts sont plus bas, seraient chassés ou détournés de ces marchés.

2. Les tarifs devraient être réglementés par catégorie de service

Le principe énoncé ici découle en quelque sorte de celui que nous venons d'exposer en ce sens que, dans la mesure où l'on juge nécessaire de limiter les gains par la réglementation, le plafonnement des tarifs devrait se faire pour chaque catégorie individuelle de service. Une des principales conséquences économiques d'une réglementation axée sur la formule "coût du service-taux de rendement" c'est qu'elle autorise, et souvent encourage, l'entreprise réglementée à pratiquer l'interfinancement parmi les diverses catégories de services offerts. Plusieurs maux économiques peuvent découler de cette façon de procéder.

Premièrement, les ressources productives de l'industrie ne sont pas réparties de la façon la plus efficace possible. Pour certains services, l'offre est exagérée, et pour d'autres elle est insuffisante. Ainsi, le bien commun général en souffre, à moins que l'effet de stimulant qu'exercent sur la production et les coûts les prix inférieurs au coût de revient du service subventionné ne fasse contrepoids à la contrainte que font peser sur eux les prix supérieurs au coût de revient du service d'où émane la subvention. Il est très peu probable que cette hypothèse soit conforme à la réalité économique. Au contraire, l'ensemble des consommateurs profitera plus vraisemblablement d'une répartition des ressources productives qui est mieux adaptée à leur appréciation relative des services.

Deuxièmement, l'interfinancement nuit à la concurrence lorsqu'une entreprise peut abaisser les prix au-dessous du coût de revient en comblant la différence à même les bénéfices acquis sur des marchés exclusifs, tandis que ses concurrents peuvent avoir à couvrir tous leurs frais sur des marchés concurrentiels.

Troisièmement, l'interfinancement est souvent inéquitable. En principe, il est juste que le consommateur paie la valeur ce qu'il achète. Dans la mesure où les clients de certains services subventionnent ceux d'autres services, ce principe général se trouve violé. S'il y a des circonstances où une subvention semble socialement souhaitable, elle devrait être versée ouvertement par le gouvernement. Ce dernier

délèguerait indûment son autorité s'il tolérait que la direction d'un monopole réglementé détermine quelles sont les subventions qui répondent à l'intérêt public.

Ainsi, lorsqu'il limite les gains d'une entreprise de télécommunications, l'organisme de réglementation devrait étudier les données relative aux coûts de chaque service et rajuster en conséquence les tarifs proposés par catégorie de service.

3. Les "bénéfices des monopoles" ne sont pas forcément exorbitants. L'à-propos du plafonnement des tarifs varie donc d'un service à un autre

Même un monopole peut être empêché par diverses circonstances d'exiger des prix excessifs. Disons d'abord qu'un "monopole naturel" est un phénomène rare car il existe des facteurs de concurrence ou de substitution qui, du moins avec le temps, finiront par menacer sa position d'exclusivité. De plus, les changements technologiques qui agissent sur la nature de la production ou l'évolution des caractéristiques de la demande peuvent aussi dépouiller le monopole de ses attributs. Mais, considération très importante, l'élasticité de la demande en fonction du prix peut fixer même pour un monopole national des limites à sa capacité de restreindre la production et de majorer les prix. Si la demande fluctue sensiblement en fonction du prix, le monopole est considérablement gêné dans sa faculté d'exiger des prix trop élevés.

Il est important que l'organisme de réglementation établisse une distinction entre les circonstances où une société exploitante peut être en mesure d'exiger des prix excessifs et les cas où des facteurs qui échappent à son contrôle immédiat l'empêchent déjà de le faire. Cette distinction est importante parce que le processus d'établissement de tarifs maximaux en vue d'empêcher les prix excessifs est en soi coûteux et, plus encore, parce qu'il a des effets négatifs. A peu près toutes les méthodes de plafonnement des tarifs comportent une appréciation de ce qu'est un juste bénéfice, ce qui, d'autre part, exige un examen des investissements et du taux de rendement des capitaux engagés. Nous l'avons déjà dit dans la première partie de la présente section, toute réglementation fondée sur le taux de rendement, même si elle est appliquée par catégorie de service et par marché individuel, tend à décourager l'efficacité et à encourager la surcapitalisation, tant au chapitre des investissements qu'à celui des techniques de production.

Pour ces raisons, il ne faut recourir qu'avec réserve et discernement à une réglementation rigoureuse de tarifs particuliers. Il semble, par exemple, que le danger de bénéfices excessifs dans le cas d'un monopole soit plus grand pour un service téléphonique urbain, où les possibilités de recours à un autre service sont limitées et où la demande ne varie guère en fonction du prix, que pour les services de lignes privées interurbaines où plus d'une société exploitante offre ce service dans plusieurs régions du Canada et où la demande est probablement plus sensible aux variations de prix. Pour le service local, le compromis entre la protection du consommateur contre des bénéfices excessifs et le manque d'encouragement à pratiquer l'efficacité et la répartition idéale des ressources joue peut-être en faveur d'une plus stricte réglementation des tarifs. Pour les lignes privées interurbaines d'autre part, le choix pourrait fort bien s'exercer en sens inverse, c'est-à-dire contre la réglementation des tarifs.

4. Interdire les prix "discriminatoires" qui nuisent à la concurrence ou sont injustes envers le consommateur. Se garder toutefois de décourager les disparités de prix justifiées.

On considère généralement les disparités de prix comme un mal parce que l'exemple qui nous vient le plus facilement à l'esprit est celui du gros acheteur, économiquement puissant, qui paie moins cher pour des services identiques qu'un client pauvre et sans influence. L'aspect essentiel des disparités de prix ne se ramène pas à une simple comparaison entre les acheteurs et les prix payés, mais concerne plutôt le rapport entre les différences de prix et les différences de coût. "Lorsque les disparités de prix reflètent des différences de coût, elles ne sont pas discriminatoires; elles le sont, lorsqu'elles ne sont pas le reflet de différences de coût."

Les principaux maux associés aux disparités de prix sont l'injustice envers les clients et le tort causé à la concurrence. Lorsqu'un client en subventionne un autre, le principe qui veut que chaque acheteur absorbe sa propre part du coût se trouve violé. La concurrence en souffre lorsque les recettes d'un service servent à subventionner au préjudice d'un concurrent les prix inférieurs au coût de revient d'un autre service. De plus, évidemment, lorsque le prix ne reflète pas le coût réel de la production, les ressources productives seront mal réparties et le bien social général s'en trouvera atteint.

L'établissement d'un "coût moyen" et d'un prix axé sur "la valeur du service" tend, dans les deux cas, à être

discriminatoire et devrait être interdit, à moins d'indications contraires. Le gouvernement peut, par exemple, adopter comme ligne de conduite de subventionner les tarifs téléphoniques en fonction du coût moyen dans les régions rurales où les coûts sont élevés. Les motifs de ces rajustements devraient être expressément déclarés.

Il existe un autre cas où l'on pourrait accorder aux sociétés exploitantes la latitude de diversifier leurs prix en allant même jusqu'à recourir à la méthode axée sur "la valeur du service". Si l'organisme de réglementation a conclu que le compromis entre des bénéfices excessifs et les inconvénients d'une réglementation des tarifs fondée sur le taux de rendement joue en faveur de tarifs non réglementés pour un service particulier assuré par un monopole, la société exploitante dont les prix ne sont pas uniformes gaspillera moins de ressources que celle qui exige un seul prix de monopole.

C'est ce que démontrent clairement les considérations qui suivent. Dans un marché monopolisé, il est probable que les entreprises exigeront des prix plus élevés qu'un prix coûtant minimum concurrentiel établi d'après une moyenne à long terme, et qu'elles limiteront en conséquence la production, ce qui aura des répercussions sur la distribution des recettes et sur l'efficacité de la répartition des ressources. Ceux qui s'opposent à la réglementation comme moyen de faire contrepoids à ces effets soutiennent qu'un monopole ne peut s'approprier qu'une partie de la demande excédentaire s'il exige un prix uniforme pour son produit ou son service. Si, cependant, il est en mesure d'établir nettement des distinctions entre ses clients (et l'expérience permet de supposer que les monopoles sont fortement tentés de fixer leurs prix d'après la valeur du service), il pourra se gagner la totalité de la demande excédentaire; il ne limitera pas sa production au point où le revenu marginal égale le prix marginal, mais il produira tout autant qu'il aurait produit dans un climat de concurrence. En pareil cas, la répartition n'en souffre pas parce que tous les consommateurs pour qui l'utilité du produit a plus de valeur que son coût de revient peuvent obtenir ce qu'ils veulent.⁵

Certes, un monopole qui fixe ses prix d'après la valeur du service ou qui a recours à la disparité des prix redistribue les recettes plus que ne peut le faire un marché concurrentiel à prix unique. Néanmoins, ceux qui s'opposent aux rajustements par voie de réglementation affirment que dans certaines circonstances cette redistribution peut être tout à fait acceptable. Par exemple, si les prix sont axés sur la valeur du service, il est probable que le riche

paiera plus cher que le pauvre, ce qui pourrait n'être pas jugé plus répugnant qu'un régime de marchandage à l'italienne. De plus, on pourrait remédier à toute redistribution inacceptable des recettes par une modification du régime fiscal plutôt que par la réglementation.

Ainsi, règle générale, la disparité des prix devrait être interdite lorsque:

- elle est incompatible avec l'essor de la concurrence pour le genre de service en question;
- elle nuit de façon importante au consommateur;
- elle modifie appréciablement la quantité de services divers qui seraient offerts en l'absence de toute concurrence.

Cependant, dans certaines circonstances, la disparité des prix peut être jugée raisonnable à la lumière d'objectifs compensateurs. En outre, bien entendu, les sociétés exploitantes de télécommunications doivent être libres de classer leurs services en fonction d'éléments comme la quantité, la durée et le but de leur utilisation afin d'établir des différences de prix qui soient le reflet des variations dans les coûts. Ainsi, un service qui a pour effet d'accroître la charge de pointe doit être facturé à un prix différent de celui qu'on exige pour un service qui ne fait qu'utiliser la capacité existante.

5. Les tarifs et accords financiers devraient être déposés et soumis à une vérification

Il faudrait exiger des sociétés exploitantes qu'elles déposent leurs barèmes de tarifs pour tous les services offerts, en indiquant les termes et conditions et les tarifs. De plus, les sociétés exploitantes devraient être tenues de déposer auprès de l'organisme de réglementation tous les accords financiers afférents à des contrats spéciaux ou à des services négociés. A moins que l'organisme de réglementation n'en décide autrement, les tarifs devraient entrer automatiquement en vigueur à l'expiration d'un délai raisonnable suivant leur dépôt.

Pour déterminer la mesure dans laquelle les tarifs doivent être révisés, il faudrait s'inspirer des principes exposés ci-dessus; comme nous l'avons suggéré, cette vérification devrait être différente suivant que le tarif s'applique ou

non à un service dispensé par un monopole. Les sociétés exploitantes rivales, les clients et l'organisme de réglementation devraient pouvoir contester s'ils estiment que les tarifs discriminatoires nuisent à la clientèle et que les tarifs non compensatoires nuisent à la concurrence.

Il y a lieu de souligner que le danger présenté par les prix non compensatoires s'en trouvera sensiblement atténué si l'organisme évite de se fonder sur la formule "coût du service-taux de rendement". Sous ce régime, l'ensemble des bénéfices de la société exploitante sont limités, et on se préoccupe peu de déterminer quel est le bénéfice réalisé pour chaque service pris individuellement pourvu que l'ensemble des bénéfices ne dépasse pas le plafond autorisé. Il peut fort bien arriver que sous ce régime, une société exploitante réalise des bénéfices très élevés d'un service monopolisé, tout en subissant des pertes à l'égard d'autres services d'où elle est en voie d'éliminer les concurrents. Cependant, si chaque catégorie de service doit se suffire à elle-même, la société exploitante sera portée à recourir à des prix ruineux pour ses rivaux uniquement si elle peut par là suite récupérer ses pertes après qu'elle aura chassé ses concurrents du marché. Si les prix sont par la suite majorés afin de récupérer les pertes subies antérieurement, les conditions qui président à l'avènement d'une nouvelle concurrence réapparaîtront.

5. RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA STRUCTURE DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

Au niveau fédéral, les services de télécommunications sont réglementés principalement en vertu de certains articles de la Loi sur les chemins de fer. Bien que le ministre des Communications ait à répondre des réseaux et installations de télécommunications au Canada, c'est le Comité du transport ferroviaire de la Commission canadienne des transports (CCT) qui fournit le personnel chargé de réglementer les télécommunications. La CCT, constituée par un texte de loi, ne peut exercer que l'autorité qui lui est conférée par le Parlement. Dans une certaine mesure, elle est gênée dans son action par l'absence de moyens efficaces de réglementation. Le Parlement, dans le contexte de la réglementation générale des transports, l'a investie d'une compétence qui porte principalement sur les taxes relatives aux communications. Le mandat de la CCT semble consister à s'assurer que les taxes sont justes et raisonnables, exemptes de toute distinction injuste ou de préférences injustifiées. Ce régime de contrôle peut avoir donné de bons résultats à l'époque où il se limitait aux services de téléphone et de télégraphe mais, depuis, les conditions ont passablement changé au sein de l'industrie, et le Parlement a récemment cherché à étendre la réglementation à toute la gamme connue des services et des installations de télécommunications.

L'organisme de réglementation de demain devra posséder l'autorité statutaire et la détermination administrative nécessaires à l'examen et à la solution de questions comme les taxes, les licences, la répartition du spectre des fréquences, la qualité et la stabilité du service, les prix malhonnêtes et l'interfinancement entre services de catégories différentes. Bref, il sera tenu de réaliser deux objectifs fondamentaux: empêcher que des tarifs discriminatoires ne soient préjudiciables à la clientèle, et que des tarifs non compensatoires nuisent à la concurrence. Quant à la structure de l'organisme de réglementation, la nouvelle loi (sur les télécommunications) devrait porter sur la création et la composition d'une commission de réglementation des télécommunications qui serait habilitée à exercer un contrôle véritable sur les télécommunications. Cette commission devra posséder le pouvoir statutaire, les ressources professionnelles spécialisées et les fonds nécessaires à une réglementation efficace. Il est à espérer que le Parlement affirmera sa propre compétence constitutionnelle sur les télécommunications en soumettant les services à un contrôle fédéral unifié exercé par la Commission des télécommunications. Une réglementation efficace des services de télécommunications au Canada exige qu'on mette fin à la fragmentation de la compétence et aux politiques et méthodes discordantes de réglementation, un défaut flagrant de la réglementation qui compromet le succès du régime actuel.

Lorsque c'est possible, les trois principales fonctions de la Commission des télécommunications: administration, élaboration des politiques et adjudication, devraient être nettement compartimentées à l'intérieur de la Commission. Ainsi, le secteur de l'adjudication devrait être indépendant de celui des procédures judiciaires. De même, ceux qui ont à élaborer les politiques ne devraient pas jouer le rôle d'adjudicateurs.

La politique nationale devrait relever des rouages législatifs du Parlement; la mise en oeuvre de la politique des télécommunications définie par la loi en ce qui concerne à la fois le public et l'industrie devrait être l'unique préoccupation de la Commission des télécommunications. Celle-ci devra éviter de se servir des sociétés exploitantes de télécommunications pour la réalisation de certains objectifs nationaux. Elle ne devrait pas être placée dans une situation dans laquelle peut ou semble exister un grave conflit d'intérêt. Ainsi, la Commission ne devrait pas, d'une part, être appelée à conseiller le gouvernement sur les questions comme les investissements dans les installations de télécommunications, ou les subventions à verser aux sociétés exploitantes, et, d'autre part, avoir à se prononcer sur des questions comme l'expansion des services ou les tarifs compensatoires. Pour que l'organisme de réglementation donne son plein rendement, les commissaires devraient être à l'abri des pressions politiques, et il faudrait empêcher que la Commission ne devienne un rouage de l'appareil gouvernemental. Bref, la Commission des télécommunications doit être autonome. Il faudra nommer sans tarder des commissaires spéciaux en cas de maladie ou de surcroît de travail. Le mode d'organisation de la Commission doit lui permettre d'éviter ou de réduire au minimum les délais coûteux qui peuvent retarder ou compromettre la justice. La Commission devrait être en mesure d'organiser ses travaux en conformité de ses échéances et de ses dates limites. Aucune décision ne devrait demeurer en suspens après plus d'un certain nombre de mois (mettons de 18 à 24). Aux audiences, un avocat devrait agir au nom de la Commission, à titre de commissaire, et avoir seul compétence sur les points de droit. Il devrait être désigné en conformité des dispositions de la Loi sur les juges. Les appels contre une décision, un jugement ou une ordonnance de la Commission devraient être possibles devant des tribunaux fédéraux uniquement en cas de litiges qui ne portent pas seulement sur des questions de fait. Aucun appel au gouverneur en conseil ne devrait être autorisé, le recours à des tribunaux politiques pouvant gêner le travail de la Commission et compromettre l'exercice impartial et judiciaire de ses pouvoirs. Dans la plupart des cas, au lieu d'un affrontement à caractère officiel, les causes devraient être entendues sans formalités. Des conférences devraient précéder les audiences en vue de délimiter le terrain d'entente et de définir les points en litige. La production de témoignages antérieurement préparés et publiés devrait être autorisée afin d'écourter les

interrogatoires. Un dialogue, sous forme de conférences, doit être amorcé entre les exploitants de services de communications et la Commission afin d'éviter une réglementation excessive ou abusive qui serait amenée par le fait que les politiques et les méthodes de réglementation n'évoluent pas de pair avec les rapides changements technologiques et économiques. Le mode d'organisation de la Commission doit lui permettre de procéder à des recherches qui porteront sur les processus de réglementation pour en mesurer l'efficacité. La Commission devrait compter dans ses rangs des représentants d'industries autres que les télécommunications qui seraient capables de mettre au point des méthodes stimulantes de réglementation afin d'encourager l'efficacité et les innovations tout en accordant toute l'attention qu'ils méritent aux bénéficiaires en tant que stimulants.

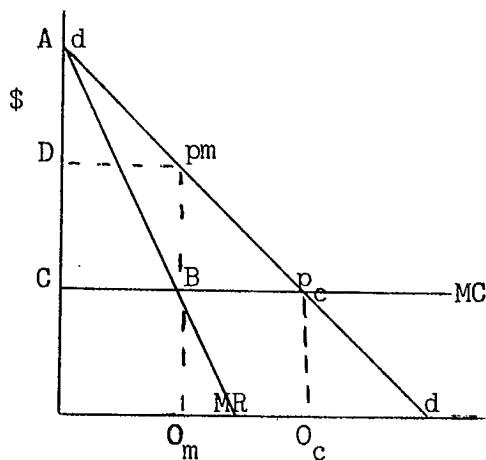
L'élection ou le choix de chacun des commissaires devrait se fonder sur la qualité exceptionnelle de leur formation professionnelle, de leur expérience ou de leur compétence. Aucun commissaire ne devrait être élu ou désigné à cause de contacts ou de considérations politiques. Ils ne devraient être destitués que pour "juste cause": négligence des devoirs, manquement à l'éthique professionnelle, incompétence et conduite répréhensible. Les commissaires devraient être nommés à vie avec retraite obligatoire à un âge déterminé. Le personnel de la Commission devrait être peu nombreux et facile à diriger; il devrait avoir accès à des cours sur les principes et l'application de la réglementation. Le Parlement ne devrait pas se permettre d'exercer des contrôles budgétaires indûment restrictifs qui empêcheraient la Commission et son personnel de s'acquitter de leurs fonctions.

RENOIS

1. Rapport de 1968 du Bureau fédéral de la statistique.
2. Le 18 novembre 1969, page 1-13.
3. Richard A. Posner, "Natural Monopoly and Its Regulation", Stanford Law Review, vol. 21, pp. 592-593.
4. H. H. Trebing et W. H. Melody, "An Evaluation of Domestic Communication Pricing and Policies", President's Task Force on Communications Policy, Annexe A, p. 15.
5. Ces idées sont expliquées sous forme d'un graphique dans un article de Richard A. Posner, "Natural Monopoly and Its Regulation", Stanford Law Review, vol. 21, pages 548, 196, renvoi 6. Posner déclare:

L'idée que la fixation de prix de monopoles nuit au bien général, illustrée dans le texte par un exemple arithmétique plutôt stylisé, peut aussi être représentée, plus clairement peut-être, par un graphique. Supposons que "dd" soit la gamme des prix auxquels diverses quantités de "machins" sont vendues (autrement dit, la gamme des prix axés sur la demande). Sous un régime de concurrence, il est évident que le prix auquel s'établit l'équilibre sera P_c et la production Oc ; car, à n'importe quel prix plus élevé, une production supplémentaire pourrait être vendue à un prix rémunérateur, prix qui dépasse le coût de la production supplémentaire (coût marginal ou MC), tandis qu'à n'importe quel prix inférieur le coût dépasserait les recettes. Si P_c est le prix exigé, un excédent de consommation égal à l'aire $ApcC$ se produit et représente la somme supplémentaire qu'on pourrait exiger du consommateur pour les "machins" sous un régime parfait de disparité des prix. D'autre part, un monopole serait libre de limiter sa production à O_m et d'exiger le prix plus élevé P_m , point à partir duquel toute nouvelle réduction de prix se traduirait par des recettes supplémentaires (revenu marginal or MR) inférieures au coût supplémentaire. A ce prix-là, l'excédent de consommation est réduit à l'aire $ApmD$ et le monopole s'approprie l'aire $DpmBC$ à titre de bénéfices du monopole ou d'excédent du producteur, et il en résulte une perte nette au chapitre du bien général représentée par $pmpcB$. Cette aire représente pour le monopole le "poids mort", c'est-à-dire la partie de l'excédent de consommation qui lui échappe mais qui demeure perdue pour le consommateur. Il y a lieu de signaler cependant que cette illustration du comportement d'un monopole est fortement simplifiée; on trouvera divers raffinements autres que ceux dont je traiterai dans mon

texte dans l'ouvrage The Economics of Imperfect Competition,
de J. Robinson, 143-58 (1933).



PRODUCTION (Fig. 1)

