

TÉLÉCOMMISSION

Étude 8 a)

**Problèmes relatifs à la réglementation
des services de ligne privée**

Ministère des Communications

QUEEN
HE
7815
.A5214
no.8a

Queen
HE
7815
. ASaif
no Sa

TK
5102/3
7/35
8(a)E
C/L

TELECOMMISSION

ETUDE 8 (a)

PROBLEMES RELATIFS A LA REGLEMENTATION
DES SERVICES DE LIGNE PRIVEE

Industry Canada
Library Queen
AOUT 28 1998
Industrie Canada
Bibliothèque Queen

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

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
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: \$1.50 N° de catalogue Co41-1/8AF

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1971

Ce rapport a été rédigé, pour le compte du ministère des Communications, par un groupe de travail composé de représentants de divers organismes, institutions et entreprises. Il ne reflète donc pas nécessairement les vues du Ministère ni celles du gouvernement fédéral et n'engage en aucune façon leur politique.

Le lecteur devra considérer ce rapport comme un document de travail dont la terminologie n'est pas nécessairement celle qu'ont adoptée les auteurs d'autres études de la Télécommission.

AVANT-PROPOS

Le présent document comprend trois rapports. La première partie comprend le rapport des Télécommunications Canadien National - Canadien Pacifique; la deuxième partie comprend le rapport du Réseau téléphonique transcanadien et la troisième partie comprend le rapport préparé par une équipe de travail "intra-muros" composée de membres d'organismes et de ministères du gouvernement fédéral.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
PREMIERE PARTIE: RAPPORT DES TELECOMMUNICATIONS CN-CP	1
INTRODUCTION	
SERVICES DE TELECOMMUNICATIONS ASSURES PAR LE CN ET LE CP	4
LA REGLEMENTATION DES TELECOMMUNICATIONS AU CANADA	11
STRUCTURE DE L'INDUSTRIE DES TELE- COMMUNICATIONS	12
QUALITES DE LA REGLEMENTATION	15
CRITERES DE REGLEMENTATION	18
 DEUXIEME PARTIE: RAPPORT DU RESEAU TELEPHONIQUE TRANS- CANADIEN	 23
INTRODUCTION	24
DONNEES PRELIMINAIRES	24
Exemples de services privés offerts par les compagnies téléphoniques	
Développement du marché	
La situation actuelle au Canada en matière de réglementation	
ANALYSE DES CONDITIONS EXISTANTES	31
Généralités	
Concurrence limitée	
Technologie et innovations	
Tarification	
PROBLEMES DE REGLEMENTATION DES SERVICES DE LIGNE PRIVEE	35
Réglementation des tarifs	
Approbation des entreprises de services de ligne privée	
Réglementation d'un marché concurrentiel	
Compétence en matière de réglementation	
 RESUME	 37

	<u>Page</u>
TROISIEME PARTIE: RAPPORT DE L'EQUIPE "INTRA-MUROS" DE TRAVAIL	39
INTRODUCTION	40
Objet de l'étude	
Historique de l'étude	
Etendue et limitations de l'étude	
Relation avec les autres rapports	
Equipe de travail	
Préparation du rapport	
SERVICES DE LIGNE PRIVEE	44
Le concept des services de ligne privée	
Etendue des services de ligne privée	
Rapport entre les services de ligne privée et la technologie	
Importance des services de ligne privée	
La REGLEMENTATION DES SERVICES DE LIGNE PRIVEE AU CANADA	56
Compétences	
Importance de la situation législative	
Résumé des compétences	
Situation actuelle en matière de réglementation	
Commission canadienne des transports	
Le ministère des Communications	
Compétences provinciales	
DETAILS CONCERNANT LA REGLEMENTATION DES SERVICES DE LIGNE PRIVEE	65
Détermination des problèmes	
Problèmes éventuels pour les usagers des services de ligne privée	
Problèmes éventuels pour les sociétés exploitantes de télécommunications	
Choix de réglementation	
RESUME ET DISCUSSION	74
Le concept des services de ligne privée	
Examen des choix de réglementation	
Répercussions sur les usagers	
Répercussions sur les sociétés exploitantes de télécommunications	

		<u>Page</u>
ANNEXE A	Renseignements reçus des régies provinciales concernant la réglementation des services de ligne privée	85
ANNEXE B	Renseignements relatifs à l'importance des services de ligne privée	97
ANNEXE C	Mémoires	103

PREMIERE PARTIE

RAPPORT
PRESENTE PAR LES

TELECOMMUNICATIONS CANADIEN NATIONAL - CANADIEN PACIFIQUE

1) INTRODUCTION

Historique

Jusqu'à ce jour, la réglementation de l'industrie des services de télécommunications au Canada ne s'est limitée qu'aux services téléphoniques et télégraphiques publics, services traditionnellement considérés comme des monopoles. Les sociétés canadiennes exploitantes de télécommunications offrent cependant divers autres services qui ne sont pas soumis à une réglementation et qui se sont développés dans un milieu concurrentiel.

Les événements qui se sont produits dans l'industrie des services de télécommunications ont soulevé des questions quant à la pertinence, pour les sociétés exploitantes de télécommunications, de fournir des services monopolistes réglementés ainsi que d'autres services non réglementés. En conséquence, des amendements à la loi fédérale entreront en vigueur le 1er août 1970 pour assurer la réglementation de tous les services de télécommunications offerts par les sociétés exploitantes et qui dépendent de la compétence fédérale.

La décision de réglementer tous les services a été prise en sachant que les questions concernant l'exploitation des "autres services" feraient l'objet de la présente étude de la Télécommission.

Portée et limitations

L'étude des problèmes relatifs à la réglementation des services de ligne privée comprend inévitablement des sujets d'ordre plus général, entre autres, la question des services concurrentiels en regard des services monopolistes ainsi que celle du genre de réglementation qui devrait s'appliquer à l'ensemble de l'industrie des télécommunications. Ces questions étant comprises dans l'Etude 7(a) (b) de la Télécommission, la portée de la présente étude se limite à l'examen des points particuliers concernant la réglementation des services de ligne privée et des autres services qui n'étaient pas réglementés avant le 1er août 1970.

Le mandat consiste à:

- 1) Déterminer l'étendue de l'étude, analyser certains des services de "ligne privée" offerts par les sociétés exploitantes et donner un aperçu général des caractéristiques financières et commerciales pertinentes.

- 2) Se renseigner sur la technologie présente et future des services de ligne privée en vue de déterminer sa relation avec la présente étude.
- 3) Décrire la situation en ce qui touche la réglementation des services de ligne privée au Canada.
- 4) Déterminer les domaines où il existe des problèmes auxquels ont à faire face et les fournisseurs et les usagers des services de ligne privée.
- 5) Présenter certaines solutions fondamentales de réglementation relativement aux services de ligne privée et examiner la façon dont elles contribueraient à régler les problèmes (c.-à-d., établir les divers objectifs possibles de la réglementation).
- 6) Présenter divers points de vue aussi bien favorables que défavorables à la réglementation des services de ligne privée; cela servira à déterminer les problèmes possibles et les avantages qui résulteraient de la réglementation.
- 7) Analyser l'effet probable qu'aura la réglementation des services de ligne privée sur les sociétés exploitantes de télécommunications et sur le milieu des industries (par exemple, les usagers, les organismes de réglementation, les politiques du gouvernement, etc...).
- 8) Faire des recommandations concernant la réglementation des services de ligne privée au Canada.

Remarque: La question des satellites qui était comprise dans le mandat original a été retirée après approbation de l'agent de liaison.

La présente étude a été entreprise par trois groupes, soit une équipe de travail "intra-muros" formée de représentants de ministères gouvernementaux, et les sociétés exploitantes de télécommunications dont chaque groupe a présenté un rapport distinct. L'équipe "intra-muros" de travail a préparé un rapport intérimaire et, en vue de faciliter la comparaison, on a adopté autant que possible la même formule dans ce mémoire des Télécommunications CN-CP.

2) SERVICES DE TELECOMMUNICATIONS ASSURES PAR LE CN ET LE CP

Le groupe "intra-muros" avait d'abord proposé la définition suivante des "services de ligne privée", savoir: "Les services de ligne privée sont des services de télécommunications fournis à un client au moyen d'installations employées exclusivement à satisfaire ses besoins de télécommunications quelle qu'en soit la durée". En fait, cette définition n'exclut pas le service téléphonique public actuel, lequel est assuré au moyen d'installations qui sont exclusivement affectées à l'utilisateur pour une certaine période de temps. Elle s'applique aussi au télex qui, à notre avis, constitue un service public.

En supposant qu'il soit nécessaire de définir les services de télécommunications étudiés dans le présent rapport, c'est-à-dire les services n'ayant pas fait l'objet de réglementation avant le 1er août 1970, il serait peut-être plus approprié d'établir une distinction entre les services privés et les services publics de télécommunications. Nous entendons par "service privé" un service de télécommunications qui assure l'échange de communications entre les abonnés déterminés de ce service, par opposition à "service public" qui assure l'échange de communications entre tous les abonnés de ce service. Il est possible d'assurer un service privé à un client à l'aide d'installations qui sont exclusivement destinées à son usage (non commutées). C'est là une définition peut-être plus appropriée d'un "service de ligne privée". En général, on a toutefois appliqué ce terme à tous les services privés, y compris ceux qui sont assurés au moyen d'installations collectives commutées disposées de manière à limiter l'échange de communications à des abonnés déterminés.

Bien que les Télécommunications CN-CP offrent une gamme complète de services, on peut classer grosso modo les services offerts de la façon suivante:

- Services de ligne privée affectés en propre; voix, enregistrement numérique, fac-similé, diffusion (sonore et visuelle)
- Services par commutation de lignes; télex, télex de données, service de central à large bande téléphonique à fonctionnement continu.
- Services par commutation de messages.

À l'exception du télex (et du service public de télégramme dont il n'est pas question dans le présent rapport) qui, d'après notre définition, est un service public, nous

considérons les services ci-dessus, comme privés. Néanmoins, comme le télex est actuellement un service non réglementé, il a été inclus dans ce rapport. Tous les services ci-dessus, le télex y compris, entrent en concurrence avec les services offerts par les compagnies téléphoniques.

Services de ligne privée affectés en propre

Ces services se sont développés pour satisfaire aux besoins d'échanges constants et nombreux entre des nombres limités de correspondants déterminés. Ces besoins n'étaient, ni économiquement, ni pratiquement réalisables par l'utilisation des services publics de télégramme ou de téléphone. A l'heure actuelle, la majorité de ces services consistent en services téléphoniques à l'intérieur des compagnies ainsi qu'en services d'enregistrement fonctionnant à basse vitesse (téléimprimeur) même si l'on dispose de services offrant une gamme complète de possibilités de transmission. On utilise à ces fins un des terminaux et des installations d'interconnexion sur une base d'exploitation exclusive. Les frais comprennent la location mensuelle des terminaux et la location des circuits les reliant, à des taux qui sont fonction de la distance pour des périodes de temps déterminées et du genre de service fourni pour répondre aux besoins des clients, conformément à des tarifs établis.

Services spéciaux de ligne privée

Il existe des variantes aux services ci-dessus, c'est-à-dire qu'ils peuvent être assurés sur une base contractuelle (à des prix pouvant être différents des tarifs établis) pour satisfaire à un besoin déterminé de l'abonné. Ces services peuvent comporter la participation de deux ou plusieurs parties les abonnés y compris. En voici deux exemples:

1. Service de transmission d'émissions (sonores et visuelles)

Il s'agit de services privés assurés à l'aide d'installations spécialement conçues (qualité supérieure) pour la transmission de services de radiodiffusion ou de télédiffusion ou des deux à la fois, entre des points donnés. Quand on a besoin des installations à temps complet, comme c'est le cas pour le service des réseaux Radio-Canada et CTV, le service est fourni pour une période déterminée par contrat. Lorsqu'on n'en a besoin que de temps à autre, ce service est fourni conformément aux tarifs établis, en fonction de la distance, de la durée et de la qualité du service.

2. Services de transmission des cours de la bourse

Ces services sont assurés en vertu d'accords contractuels engageant le concours des bourses des valeurs et des marchandises, des sociétés exploitantes de télécommunications et des abonnés. Ils assurent la communication des cours des marchandises ou des valeurs aux entreprises membres ou autres destinataires agréés. En général, la bourse et la société exploitante conviennent de réclamer aux abonnés pour ce service un tarif mensuel forfaitaire établi en fonction de la distance et s'entendent entre eux pour le partage. La société exploitante fournit le matériel terminal dans le bureau de l'abonné. Elle peut aussi autoriser l'abonné à raccorder d'autres dispositifs terminaux moyennant une révision appropriés de frais.

Services par commutation de lignes

Ces services par commutation permettent des liaisons directes avec le matériel situé dans les locaux de l'abonné. Le service est assuré au moyen de centraux situés de manière à desservir des agglomérations déterminées. Ces centraux sont reliés les uns aux autres par des faisceaux communs de circuits interurbains permettant à un abonné de partager des circuits interurbains avec d'autres abonnés. Toutefois, lorsque l'abonné a établi une communication, il dispose de l'usage exclusif du circuit qui lui a été attribué par le dispositif de sélection. Ce service est conçu de façon à répondre aux besoins des usagers devant communiquer avec un grand nombre de correspondants ou un nombre limité de correspondants déterminés dont l'importance des échanges rend peu économique un service de ligne privée affecté en propre. Les abonnés de ces services paient un montant mensuel fixe pour le branchement au central et l'équipement terminal ainsi qu'une taxe pour chaque appel qui est fonction de la durée d'occupation du circuit et de la distance entre les points de départ et d'arrivée de l'appel. Le service téléphonique public est un service à commutation de lignes et quoique les Télécommunications CN-CP n'assurent pas ce service, sauf en certains endroits de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest, elles fournissent différents services analogues parmi lesquels il convient de citer:

Le télex

Le télex est un service à commutation de lignes pour téléimprimeurs fonctionnant à une vitesse de 50 bauds. Pour assurer ce service, on utilise les installations télégraphiques à longue distance conçues pour occuper une bande de fréquences minimum et assurer des transmissions

satisfaisantes à cette vitesse. Ce service est facturé aux abonnés de la manière décrite ci-dessus, excepté qu'il n'est demandé aucune taxe minimum. Les Télécommunications CN-CP assurent ce service dans tout le Canada, et on peut aussi communiquer avec diverses régions du monde. A l'heure actuelle, il y a environ 20,000 abonnés canadiens pouvant communiquer entre eux ainsi qu'avec approximativement 29,000 abonnés aux Etats-Unis. Les abonnés des autres continents portent ce nombre à environ deux cent cinquante mille.

Télex de données

Le télex de données est un service analogue au télex, hormis qu'il est conçu pour fonctionner à des vitesses de transmission allant jusqu'à 180 bauds sur des installations de lignes appropriées. A l'encontre du télex, les Télécommunications CN-CP n'exigent pas l'uniformité des terminaux. Pour cette raison, il n'est pas possible de raccorder tous les abonnés les uns aux autres. Ce service est utilisé par environ 400 clients.

Service de central à large bande

Le service à large bande est assuré sur un réseau à commutation de ligne spécialement conçu pour la transmission bidirectionnelle simultanée de données sur des circuits de largeurs de bande diverses allant jusqu'à 48 KHz. A l'heure actuelle, le réseau n'est doté que de circuits de qualité téléphonique spécialement aménagés (en théorie 4KHz) et achemine des données à des vitesses allant jusqu'à 4,800 bauds. On ajoutera au réseau des largeurs de bande plus grandes dès que la demande s'accroîtra. Comme les Télécommunications CN-CP n'exigent aucune uniformité des terminaux, il n'existe donc pas de possibilité intégrale de raccordement entre les abonnés. Etant donné qu'on utilise des installations de transmission de qualité téléphonique, des services de téléphone sont disponibles, mais ils ne sont pas offerts comme services publics. Le système comporte un certain nombre de caractéristiques spéciales comme la composition abrégée au cadran, la ligne à fonctionnement continu et la communication collective. Ces avantages rendent le réseau intéressant pour le service téléphonique privé. En outre, par suite de l'accès limité, ce réseau ne subit pas les conditions de surcharge qui peuvent survenir sur le réseau téléphonique public, surtout en période de crise. Les abonnés sont taxés pour le service à large bande de la même manière que pour tous les services à commutation de ligne, excepté qu'il y a une taxe minimum de 30 secondes. A mesure que l'on ajoutera des bandes de largeur plus grande et que l'abonné pourra choisir la largeur de bande de son choix, les taxes deviendront, proportionnelles à la largeur

de bande qu'il aura choisie. Il se peut que ce service, qui est actuellement limité aux agglomérations les plus importantes, soit étendu à d'autres endroits du Canada à des conditions spéciales. Ce service est assuré à environ 500 abonnés.

Service de ligne à fonctionnement continu

La ligne à fonctionnement continu est un service téléphonique privé au moyen duquel on réalise la liaison instantanée entre deux correspondants déterminés quand l'abonné demandeur "décroche" son combiné téléphonique (sans composition au cadran). Bien que ce genre de service soit disponible en large bande, on peut réaliser des économies en fournissant le service de ligne à fonctionnement continu en tant que service spécial lorsqu'il y a des demandes suffisantes pour un tel service téléphonique. Dans un tel cas, le service est assuré au moyen de paires de commutateurs spéciaux entre des endroits particuliers et interconnectés par des faisceaux interurbains de qualité téléphonique. A l'heure actuelle, ce service n'est assuré qu'entre Montréal et New-York et entre Toronto et New-York. Les abonnés paient une taxe mensuelle fixe de raccordement et des taxes de conversation interurbaine établies d'après la durée et la distance.

Services par commutation de messages

Ces services sont utilisés pour la transmission de la correspondance au moyen de la commutation de messages (commutation par ordinateurs) par opposition aux techniques de commutation de ligne. Les lignes d'arrivée sont reliées à des ordinateurs qui emmagasinent les messages complets ou des parties de messages et les retransmettent conformément à l'information d'acheminement au lieu de destination ou vers un commutateur annexe selon la disponibilité des lignes de départ. On peut choisir parmi toute une gamme de services, entre autres la conversion de code et de vitesse, l'adressage multiple, la recherche et la comptabilité des messages. A l'heure actuelle, ces services sont orientés vers l'utilisation privée et ont été assurés par contrats. En raison de la diversité des besoins particuliers, on poursuivra cette politique. On envisage d'offrir dans l'avenir un service public par commutation de messages. A ce moment-là, on publiera les tarifs couvrant les services dispensés au public.

Importance de la technologie

Il est essentiel de comprendre que les descriptions ci-dessus sont de nature générale et que dans chaque catégorie

il y a des services spéciaux conçus uniquement pour répondre à des besoins particuliers des clients, des industries ou groupes d'industries. Ces services spéciaux deviennent de plus en plus importants à mesure qu'ils doivent satisfaire les demandes de plus en plus complexes de l'utilisateur canadien des télécommunications. Les Télécommunications CN-CP sont fières d'avoir su profiter des progrès technologiques et elles continueront de le faire au maximum pour assurer des services de télécommunications nouveaux et meilleurs et adapter leurs services aux besoins particuliers de leurs clients.

D'après les types, la qualité et le nombre de services actuellement offerts au Canada par rapport à ceux qui étaient disponibles il y a quelques années, il est très clair que la technologie a joué un rôle de premier plan dans le développement de l'industrie des télécommunications et qu'il continuera d'en être ainsi en ce qui concerne la capacité de la société exploitante d'assurer de nouveaux services et de maintenir ses tarifs à des niveaux plus bas qu'il ne serait autrement possible de la faire.

Fourniture des services

En tant que société exploitante de télécommunications, les Télécommunications CN-CP sont conscients de leur devoir d'assurer et de continuer d'assurer, au Canada, les services nécessaires pour toute fin légitime dans les régions où elle fournit généralement de tels services. Lorsque des installations appropriées de distribution sont disponibles, les Télécommunications CN-CP s'engagent à assurer un service, sur demande, avec toute la promptitude possible. Lorsqu'il n'y a pas d'installation appropriée en place, CN-CP est prêt à assurer un service à condition qu'il existe une demande suffisante (c'est-à-dire une demande permettant un service rentable). A cet égard, les Télécommunications CN-CP étudient continuellement les possibilités du marché dans les endroits qui ne sont pas actuellement desservis pour déterminer s'il serait économiquement rentable d'étendre leurs services, en totalité ou en partie, à de telles régions aux tarifs courants.

Revenus

Dans une étude de l'exploitation des Télécommunications CN-CP, il importe de noter l'importance relative des divers services offerts en fonction du revenu brut. Les chiffres ci-dessous constituent un exposé sommaire de ces revenus pour 1969.

- Services de ligne privée, de télégramme et de téléphone publics	\$ 37,300,000
- Téléx et téléx de données	30,300,000
- Service de central à large bande	<u>1,000,000</u>
Total	\$ 68,600,000

REMARQUE

Les revenus afférents aux services de commutation de messages et de ligne à fonctionnement continu ont été peu importants en 1969, en raison de l'implantation plutôt récente de ces services. Quoique les revenus provenant des services publics n'aient pas été séparés, il est significatif que la partie non réglementée des services des Télécommunications CN-CP représente environ 76% des revenus brut dans le cas des Télécommunications du CN et 82% dans celui des Télécommunications du CP. Dans les circonstances, le genre de réglementation entrant en vigueur à partir du 1er août 1970 aura des répercussions profondes sur l'exploitation des Télécommunications CN-CP.

3) LA REGLEMENTATION DES TELECOMMUNICATIONS AU CANADA

L'historique de la réglementation et les dispositions courantes de réglementation font l'objet d'un examen dans le Etudes 1(b) et 7(a) (b) de la Télécommission. Il est important, toutefois, si l'on veut bien saisir la portée de la section qui suit, de résumer la situation actuelle.

Au Canada, la réglementation des sociétés exploitantes de télécommunications s'effectue à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial. Jusqu'à présent, la Commission canadienne des transports est investie des pouvoirs fédéraux de réglementation. Les sociétés exploitantes provinciales sont généralement réglementées par leurs autorités locales. Bell Canada, les Télécommunications du Canadien National et du Canadien Pacifique ainsi que B.C. Telephone Company sont toutes soumises au contrôle fédéral.

Faisant exception à la situation où la régie est partagée, l'administration du spectre de fréquences radioélectriques dépend exclusivement de la compétence du ministre fédéral des Communications.

A partir du 1er août 1970, la compétence de la Commission canadienne des transports sera élargie pour couvrir la plupart des services offerts par les sociétés exploitantes de télécommunications en dehors des services publics de téléphone et de télégraphe. Etant donné que cette extension de compétence sera mise en vigueur sous peu, on n'a aucune idée de ses répercussions sur l'industrie canadienne des télécommunications. Les critères d'après lesquels la Commission canadienne des transports exercera son autorité sont, dans une large mesure, aléatoires et insuffisants. En outre, les problèmes découlant du partage des compétences entre les gouvernements provinciaux et fédéral n'ont, jusqu'alors, pas été résolus.

4) STRUCTURE DE L'INDUSTRIE DES TELECOMMUNICATIONS

Le but de cette étude est d'examiner les conséquences de la réglementation des services de ligne privée et d'autres services qui n'étaient pas réglementés avant le 1er août 1970, en ce qui a trait aux usagers et aux fournisseurs de ces services. A notre avis, cet examen ne peut s'effectuer sans connaître les positions plus générales adoptées à l'égard de l'ensemble de l'industrie et dont il est question dans d'autres études. La présente étude a pour objet d'apprécier les objectifs nationaux et la structure de l'industrie des télécommunications afin d'être en mesure de faire des recommandations concernant la réglementation d'un secteur particulier de l'exploitation globale.

CN-CP a exposé des vues à cet égard dans des rapports sur les Etudes 7(a) (b) et 8(b) de la Télécommission. On ne les répètera pas ici. Elles peuvent toutefois être résumées de la façon suivante.

Quand les besoins de services de télécommunications exigent l'accès, sur demande, à un point parmi des millions, c'est-à-dire, à un abonné du service, des considérations spéciales relatives à l'optimisation du système, à son intégrité et à sa fiabilité s'appliquent alors et justifient un monopole dans le service public. Dans tous les autres cas, les services de télécommunications peuvent être assurés avec plus de souplesse et d'efficacité par des fournisseurs concurrents.

L'industrie des télécommunications absorbe des capitaux importants. Cette tendance semble s'accroître à cause de la rapidité des progrès technologiques et du rythme de désuétude du matériel. En raison des économies inhérentes d'utilisation à grande échelle, le mode d'organisation de l'industrie doit être un mélange de concurrence limitée et de monopole.

La structure actuelle de l'industrie des télécommunications comprend essentiellement deux groupes concurrentiels, les Télécommunications CN-CP d'une part et le réseau téléphonique comprenant Bell Canada et les compagnies téléphoniques provinciales et régionales d'autre part. Cette configuration restreinte des sociétés exploitantes a donné de bons résultats et a répondu aux besoins des canadiens en assurant une grande disponibilité de services essentiels à des prix acceptables pour l'utilisateur; elle doit donc être maintenue. Il y a une demande suffisante pour les services de ces deux groupes de sociétés exploitantes. Rien n'indique qu'ils ne satisferont pas de façon appropriée aux besoins envisagés pour l'avenir à condition qu'une certaine évolution

intervienne pour consolider et renforcer la situation concurrentielle.

En conséquence, le CN et le CP soutiennent:

- 1) Qu'ils doit continuer d'y avoir un monopole dans le service téléphonique public.
- 2) Que le CN et le CP doivent être responsables d'un monopole dans le service public de correspondance assurant:
 - a) Les services de télégramme.
 - b) Les services par commutation de lignes (y compris les systèmes à temps quasi réel), les services de correspondance à des vitesses de transmission aux postes terminaux allant jusqu'à 600 bauds (vitesse pouvant être économiquement fournie par des circuits télégraphiques sans avoir recours à une largeur de bande téléphonique entière).
Remarque: Il faudrait pour cela que les services existants de télégramme, de tétex, de télex, de télex de données et de TWX soient intégrés en un réseau unique.
 - c) Le service de commutation de messages mettant en jeu des techniques d'emmagasinage et d'acheminement et fonctionnant à des vitesses imposées par l'usage courant et la situation du moment.
- 3) Que la concurrence de deux sociétés exploitantes est souhaitable dans certains secteurs du marché des télécommunications surtout dans ceux:
 - a) du service de ligne privée affecté en propre: phonie, enregistrement numérique, fac-similé, service d'émissions de radio et de télévision et de télémétrie.
 - b) du service par commutation de lignes: enregistrement numérique à des vitesses dépassant 600 bauds, service téléphonique privé et fac-similé.
 - c) des services de correspondance par commutation de messages pour usage privé.
- 4) Qu'une réglementation efficace est nécessaire afin d'empêcher les sociétés exploitantes d'utiliser la puissance économique découlant de marchés protégés par

un monopole pour s'engager dans des pratiques déloyales et destructives vis-à-vis des autres sociétés exploitantes dans le domaine de la concurrence. La réglementation doit interdire l'interfinancement entre les différentes catégories de services et surtout entre le monopole et les services de type concurrentiel.

- 5) Que pour éviter des doubles emplois ruineux dans les services locaux, les sociétés exploitantes doivent être autorisées à acquérir les installations locales de distribution appartenant à une autre société exploitante afin d'être en mesure de raccorder un abonné à leurs services. En outre, pour empêcher un pouvoir monopolisateur d'interdire l'accès des débouchés concurrentiels dans les services de ligne privée, toutes les sociétés exploitantes doivent avoir la possibilité d'accéder à tout service commuté local (métropolitain) monopoliste.

Le problème de l'examen isolé des questions particulières relatives à la réglementation des services de ligne privée ainsi que des autres services qui n'étaient pas réglementés avant le 1er août 1970 apparaît immédiatement.

Le CN et le CP sont d'avis que les services (publics) monopolistes ont besoin, dans l'intérêt public, de limitations réglementaires qui ne sont pas nécessaires dans le cas des services (privés) concurrentiels. D'autre part, la réglementation des services concurrentiels doit être suffisamment tolérante pour promouvoir une concurrence efficace tout en offrant des garanties suffisantes de loyauté entre les concurrents.

D'après le CN et le CP, il n'est ni utile, ni constructif d'étudier les problèmes se rapportant aux services de ligne privée si l'on n'accepte pas le principe selon lequel la réglementation efficace des services monopolistes sera et doit être différente de la réglementation des services concurrentiels. Elle doit aussi empêcher l'interfinancement entre les services concurrentiels et les services monopolistes.

5) QUALITES DE LA REGLEMENTATION

La réglementation de l'industrie des télécommunications doit protéger et promouvoir la disponibilité d'un service de télécommunications capable de satisfaire les besoins de l'utilisateur et fournir aux sociétés exploitantes la possibilité de satisfaire ces besoins dans un cadre compatible avec l'intérêt public. La réglementation doit tendre à éliminer les problèmes pour l'utilisateur et la société exploitante et à atteindre les objectifs nationaux.

Besoins de l'utilisateur

En premier lieu, l'utilisateur s'intéresse à la disponibilité, au prix de revient et au rendement des services. Plus précisément, l'utilisateur doit avoir l'assurance:

1. Que les services seront disponibles en temps et lieu voulus et conformes à ses besoins particuliers, lesquels sont fixés de manière à minimiser les coûts (capital et entretien). Pour cela, il faut que les sociétés exploitantes profitent au maximum des progrès techniques pour améliorer les services en place et en établir de nouveaux.
2. Que la qualité et la fiabilité du service seront assurées et maintenues au niveau le plus élevé possible à un prix de revient raisonnable.
3. Que les tarifs appliqués à un service ne seront pas injustement discriminatoires en comparaison de ceux qui ont cours ailleurs pour des services analogues et d'autres services. Les tarifs doivent refléter le coût de la fourniture de la totalité d'un service.
4. Que les tarifs facturés pour des services ne reflètent pas des prix de revient exorbitants pour l'entretien, le développement et la diversification.
5. Qu'un autre fournisseur de services de télécommunications sera disponible si la qualité du service vient à être inférieure à ce qu'on avait prévu.
6. Que le choix des fournisseurs ne sera pas limité par des obstacles artificiels entre les sociétés exploitantes, obstacles qui auraient pour effet d'éliminer la concurrence dans les services de ligne privée. Cela suppose que toutes les sociétés exploitantes auront droit d'accès, pour prolonger leurs propres services de ligne privée, à la distribution (lignes d'abonnés) et

aux installations de commutation locales, fournies par une seule société exploitante.

Besoins de la société exploitante

La société exploitante se préoccupe en premier lieu de son aptitude à fournir des services commercialisables à des prix susceptibles de procurer des bénéfices justes et raisonnables et d'attirer des capitaux nouveaux. La société exploitante doit être assurée:

1. Que la réglementation prévoira qu'une société exploitante ne sera pas dotée, dans la fourniture de services compétitifs et en raison d'une position exclusive dans la fourniture de services publics, d'un avantage concurrentiel susceptible d'empêcher les autres sociétés exploitantes d'avoir leur pleine part du marché.
2. Que la réglementation interdise l'interfinancement entre les catégories de services et en particulier entre le monopole et les services concurrentiels.
3. Que la réglementation sera suffisamment souple pour autoriser les tarifs spéciaux en certaines circonstances. Par exemple, des tarifs spéciaux doivent être reconnus pour:
 - a) Les locations entre les sociétés exploitantes.
 - b) Les grands réseaux à usager unique dans lesquels l'utilisateur peut apporter une contribution de capital pour la fourniture d'un service ou dans lesquels l'utilisateur est prêt à participer à un contrat à long terme.
 - c) Les études du marché, c'est-à-dire, les tarifs intérimaires pour les nouvelles réalisations.
4. Que la réglementation ne limitera pas les profits au point de nuire à la possibilité:
 - a) d'attirer de nouveaux capitaux,
 - b) d'assurer aux employés des programmes de formation appropriés destinés à accroître les compétences requises par une technologie avancée.
 - c) d'assurer une échelle de salaires appropriée pour garder et attirer les spécialistes en dépit de la concurrence d'autres industries.

5. Que l'affectation du personnel et des coûts sera touchée au minimum par le processus de réglementation.
6. Que la réglementation n'atténuera pas les prérogatives de l'administration en ce qui concerne l'initiative individuelle de la compagnie dans la prise de décisions.

Besoins nationaux

La réglementation de l'industrie des télécommunications doit être telle qu'elle facilitera la fourniture de services qui:

- (1) Répondent aux demandes du public.
- (2) Renforcent l'économie nationale et la structure sociale.
- (3) Sont efficaces dans l'utilisation du spectre de fréquences radioélectriques.
- (4) Ne concentrent pas le contrôle économique.
- (5) Comprennent des mesures relatives à la sécurité nationale.
- (6) Se plient aux changements et à l'évolution de la politique nationale.

6. CRITERES DE REGLEMENTATION

Le CN et le CP considèrent que les moyens actuels de réglementation dont dispose la Commission canadienne des transports en vertu des derniers amendements à la Loi sur les chemins de fer sont inappropriés.

Comme ultime résultat des délibérations de la Télécommission, on espère qu'une nouvelle loi sur les télécommunications sera promulguée et que le problème du partage des compétences dans les questions de télécommunications sera résolu.

Il importe que cette nouvelle loi définisse clairement les pouvoirs de réglementation dévolus à l'autorité nommée pour appliquer la politique canadienne en matière de télécommunications ainsi que les critères sur lesquels doit se baser cette autorité pour apprécier le caractère raisonnable des tarifs et de la qualité du service assuré par les sociétés exploitantes de télécommunications.

Les principes fondamentaux de réglementation à appliquer à l'industrie entière sont examinés par le CN et le CP dans leur réponse à l'Etude 7(a) (b) de la Télécommission. La présente Etude (8a) ne traitera ni de la réglementation des services monopolistes, ni ne répétera les points énumérés dans l'Etude 7(a) (b). Elle ne fera que résumer les conclusions relatives aux services concurrentiels. Il est essentiel de répéter la position de CN-CP qui affirme que la réglementation doit interdire l'interfinancement entre différentes catégories de services et surtout entre les services monopolistes et les services concurrentiels.

La thèse soutenue par le CN et le CP en réponse à l'Etude 7(a) (b) de la Télécommission, reconnaît qu'il y a des fonctions indispensables à un organisme efficace de réglementation qui s'appliquent à la totalité des services de télécommunications, qu'ils soient concurrentiels ou monopolistes.

- (1) Il doit avoir autorité pour approuver ou désapprouver les demandes de sociétés exploitantes non établies de se livrer à n'importe quel genre d'activité de télécommunication dans une région donnée, soit comme société exploitante de télécommunications, soit pour un usage privé quand le Parlement a compétence sur de telles activités en vertu des dispositions de la Constitution du Canada. Il doit, entre autre, juger si l'approbation d'une nouvelle société exploitante de télécommunications est dans l'intérêt du public. Il doit appartenir à l'autorité de réglementation, dans l'exécution de cette fonction, de consulter les sociétés exploitantes de télécommunications qui fonctionnent déjà.

- (2) Il doit avoir le pouvoir d'agir sur plainte des clients afin de garantir à ces derniers un service d'une qualité identique à celle qu'a définie la société exploitante.
- (3) Il doit avoir le pouvoir d'approuver ou de désapprouver l'utilisation du spectre de fréquences radioélectriques conformément à des critères définis. Dans le cas des sociétés exploitantes de télécommunications qui fonctionnent déjà, seuls les critères techniques doivent être pris en considération.

En ce qui concerne la réglementation des tarifs, le CN et le CP s'opposent à la façon de procéder qui consiste à fixer les prix d'après les coûts existant au sein de la compagnie dans son ensemble. Pour autant qu'on juge nécessaire de réglementer les tarifs de services concurrentiels, la réglementation doit se faire en fonction des types individuels de services.

La réglementation de l'assiette des tarifs du taux de rendement établie d'après la structure globale des coûts présente entre autres, l'inconvénient fâcheux de permettre, et souvent d'encourager, l'interfinancement entre les diverses catégories de services. De nombreux inconvénients économiques peuvent résulter de l'interfinancement, en particulier, quand les sociétés exploitantes assurent des services monopolistes ainsi que des services concurrentiels.

- (1) Il se peut que les ressources productives de l'industrie ne soient pas réparties de la manière la plus efficace. On peut citer, par exemple, les capitaux divertis pour la lutte à la concurrence et qui auraient pu être employés plus utilement à assurer d'autres services.
- (2) L'interfinancement peut être dangereux pour la concurrence lorsqu'une société exploitante peut réduire les tarifs au-dessous du coût et compenser le déficit à l'aide des bénéfices réalisés sur d'autres marchés, alors que les concurrents peuvent avoir à couvrir la totalité de leurs frais sur un marché de type concurrentiel. Cela amène des tarifs peu équitables pour diverses catégories de services quand les abonnés de certains services subventionnent les abonnés d'autres services.

Donc, quand on juge nécessaire d'examiner et peut-être de restreindre les profits d'une société exploitante de télécommunications, l'organisme de réglementation doit approuver ou désapprouver les tarifs par catégorie de services.

Dans les conditions de marché concurrentielles, le risque qu'il puisse se produire des bénéfices élevés et continus est minime. On insiste, par conséquent, pour que la réglementation

des tarifs de tels services soit essentiellement limitée à la protection contre les tarifs non compensatoires et dangereux pour la concurrence ou amenant des disparités injustes pour les abonnés.

Il faut exiger de toute société exploitante de télécommunications qu'elle publie aux fins de l'examen de la réglementation et de l'information du public ses barèmes relatifs à tous les services qu'elle offre. Ces barèmes doivent indiquer les frais, les régions desservies et les conditions s'appliquant à l'utilisation des services. Afin d'assurer des délais suffisants pour l'examen de la réglementation et les objections des abonnés ou des concurrents, les tarifs, à une exception près, doivent être publiés avant leur date d'entrée en vigueur fixée par l'organisme de réglementation. Les changements de tarifs dans les barèmes existants doivent automatiquement entrer en vigueur à la date d'application à moins qu'ils ne soient rejetés ou provisoirement suspendus pour une période de temps déterminée de la propre initiative de l'organisme de réglementation ou qu'ils fassent l'objet d'une contestation. Il se produit une exception à ce qui précède lorsqu'une société exploitante doit immédiatement diminuer ses tarifs pour faire face à l'offre d'un concurrent relevant d'une autorité fédérale ou provinciale.

Les nouveaux tarifs doivent entrer automatiquement en vigueur à la date d'application, même s'ils sont en cours d'examen par l'organisme de réglementation. L'organisme de réglementation doit autoriser la moyenne des prix de revient dans le cadre d'un barème autorisé pour une catégorie de service et pour une valeur de service quand la technique de tarification ne nuit pas à la concurrence ou n'aboutit pas à une disparité injuste pour les abonnés et quand cela permet de promouvoir l'aménagement d'un service, la facilité de tarification ou tout autre conséquence favorable. La moyenne des prix de revient consiste à fournir un service à un prix unique bien que les frais de fourniture de ce service ne soient pas les mêmes pour tous les abonnés. La tarification de la valeur du service consiste à imputer aux divers abonnés ou catégories d'abonnés le montant que chacun est prêt à payer.

Une société exploitante doit être autorisée à offrir immédiatement un service concurrentiel au tarif précédemment établi par une société concurrente (fédérale ou provinciale), que ce tarif soit ou non compensatoire pour la société exploitante qui le réduit pour faire face à la concurrence. Cela signifie que de tels tarifs concurrentiels n'ont pas à être présentés avant d'entrer en vigueur. C'est une condition nécessaire pour permettre à plus d'un fournisseur d'assurer le service. En cas de contestation, la responsabilité de démontrer que le tarif est compensatoire incombe à la première société exploitante qui a fixé le tarif. Si, par la suite, la première société exploitante

augmente le tarif, les autres sociétés exploitantes, pour lesquelles le tarif n'est pas compensatoire doivent agir de la même façon.

En général, quand deux sociétés exploitantes importantes se trouvent en concurrence, elles doivent être autorisées à entrer en consultation et à débattre la tarification comme peuvent le faire les compagnies de chemin de fer en vertu de la Loi sur les chemins de fer. Les sociétés exploitantes, en collaboration avec l'organisme de réglementation, doivent mettre au point des méthodes uniformes de comptabilité et de ventilation des coûts aux fins de l'examen des tarifs. Le dépôt d'un tarif, pour un service concurrentiel, n'exige l'inclusion que des renseignements généraux sur le prix de revient. Toutefois, en cas de plainte, la société exploitante, qui a déposé la première un tarif, doit établir de façon complète la validité du tarif comme étant compensatoire ou non discriminatoire, selon la nature de la plainte.

L'initiative de la soumission des tarifs appartenant à la société exploitante, il doit en être de même des classifications de services couverts par les tarifs. En règle générale, les sociétés exploitantes doivent soumettre des tarifs distincts pour les diverses catégories de services afin de faciliter l'étude et l'examen séparé de chacun de ces services par l'organisme de réglementation. Toutes les sociétés exploitantes doivent avoir, dans une très large mesure, la possibilité d'examiner toutes les propositions portant sur de nouvelles catégories de services présentées par d'autres sociétés exploitantes et de présenter des objections, à n'importe quel moment, quand elles estiment qu'une catégorie est nuisible à la concurrence ou qu'elle est discriminatoire à l'égard des abonnés. C'est à l'organisme de réglementation qu'il doit incomber en dernier ressort de régler les conflits entre les sociétés exploitantes et de refuser des catégories inappropriées. L'organisme de réglementation doit aussi pouvoir, de sa propre initiative, entreprendre l'examen des nouvelles catégories proposées.

On doit exiger des sociétés exploitantes qu'elles déposent, auprès de l'organisme de réglementation, des exemplaires de tous les contrats et accords passés avec d'autres sociétés exploitantes et avec ses abonnés. Ces contrats doivent être considérés comme confidentiels par l'organisme de réglementation.

L'organisme de réglementation doit posséder les mêmes pouvoirs d'examen et appliquer les mêmes critères dans l'évaluation des contrats que dans le cas où les tarifs seraient publics. L'organisme de réglementation doit examiner les accords entre sociétés exploitantes afin de garantir le caractère raisonnable de leurs clauses, en particulier, quand une société exploitante doit s'en remettre à un service monopoliste offert

par une autre société exploitante comme, par exemple, la fourniture exclusive de lignes d'abonnés locales par les compagnies d'exploitation de services téléphoniques.

DEUXIEME PARTIE

RAPPORT

PRESENTE PAR LE

RESEAU TELEPHONIQUE TRANSCANADIEN

ETUDE 8A: PROBLEMS RELATIFS A LA REGLEMENTATION DES SERVICES
DE LIGNE PRIVEE

A. INTRODUCTION

La présente étude analysera les problèmes relatifs à la réglementation de certains services canadiens de télécommunications. Ces services seront désignés sous le nom de "services privés". Ils répondent à la définition suivante :

"Les services privés comprennent tous les services de télécommunications autres que le service de téléphone public et de télégraphie des messages. Ils sont en général caractérisés par la présence de plus d'un fournisseur et par des degrés divers de concurrence."

On a joint à la présente étude un exposé sommaire des services, de leur évolution, de l'étendue du marché et de la situation actuelle de leur réglementation. Dans ce rapport, on traitera essentiellement des problèmes constatés par les usagers et les fournisseurs de services privés. Les conclusions de cette analyse devraient faciliter la formulation de politiques propres à favoriser le développement des services privés au Canada.

B. DONNEES PRELIMINAIRES

1. Exemples de services privés offerts par les compagnies de téléphone

a) Service téléphonique de ligne privée¹
et de téléimprimeur

- ils fournissent respectivement les aménagements d'acheminement de messages parlés ou imprimés. Il n'y a pas d'accès au réseau téléphonique public.

b) Service TWX

- il assure entre postes terminaux, des communications par téléimprimeur établies par commutation et acheminées sur les installations du réseau téléphonique public.

c) Transmission d'émissions (visuelles et sonores)

- se fait au moyen d'installations affectées en propre pour l'acheminement des signaux sonores et visuels pour la télévision, la radiodiffusion et autres usages analogues.

d) Transmission des données avec ou sans matériel terminal

- elle assure l'émission et la réception de données, soit à l'aide des installations téléphoniques publiques, soit à l'aide de réseaux de lignes privées affectées en propre.

e) Systèmes radiotéléphoniques mobiles privés

- ils comprennent le matériel et les installations nécessaires aux communications internes entre des véhicules et des lieux déterminés.

f) Services divers

- ces services comprennent des systèmes de communications privés spéciaux et (ou) de l'équipement terminal.

2. Développement du marché

Certains services privés ont été fournis de longue date par les compagnies téléphoniques. Toutefois, depuis la deuxième guerre mondiale et surtout au cours de la dernière décennie, la fourniture de services privés est devenue un secteur de plus en plus important des services assurés par Telco. Au cours de la même période, d'autres organismes sont apparus sur le marché et sont entrés en concurrence avec les compagnies téléphoniques. Le Canadien National et le Canadien Pacifique exploitent un réseau de communications qui est utilisé à la fois pour les besoins internes et pour assurer les services télégraphiques privés et publics de transmission des messages. D'autres compagnies offrent un matériel varié pour la transmission des données, l'appel par radio, le radiotéléphone mobile privé et autres services. En outre, de nombreux systèmes de communications, possédés ou loués par les usagers, servent à des fins qui pourraient fort bien être satisfaites par les services privés des sociétés exploitantes de télécommunications². Les services privés se sont ainsi développés dans un milieu concurrentiel. Les organismes de réglementation n'ont pratiquement pas eu à agir.

Les renseignements réunis dans les pages suivantes ont pour objet de montrer les rapports généraux qui existent entre les services téléphoniques privés et publics. On a utilisé trois mesures pour l'estimation de ces rapports : milles de circuits, revenus et circuits en fonction des sections transcanadiennes les plus importantes.

Le tableau 1 indique respectivement, pour le Réseau téléphonique transcanadien, les milles de circuit utilisés pour le service de message à longue distance (TWX y compris) ainsi que pour les services interurbains de ligne privée. Le tableau 2 indique les rapports entre les revenus des services privés (locaux et interurbains) et les revenus totaux d'exploitation de tous les membres du Réseau téléphonique transcanadien. Le tableau 3 indique le nombre de circuits de ligne privée et de messages interurbains pour des sections efficaces choisies. Toutes les indications correspondent aux années 1967, 68 et 69. Les taux d'expansion ont été joints aux tableaux 1 et 2.

Il est à noter que les usagers principaux de services privés extra-provinciaux sont le gouvernement fédéral (surtout le ministère de la Défense nationale) et les organismes nationaux de radio et de télédiffusion. Ces clients utilisent plus de la moitié de ces installations de services privés.

CIRCUITS EN MILLES - RESEAU TELEPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir note ci-dessous

	1967		1968		1969	
	Milles	% du total	Milles	% du total	Milles	% du total
Interurbain (y comp. TWX)	4,730,000	90%	5,560,000	86%	7,020,000	86%
Ligne privée	506,000	10%	907,000	14%	1,125,000	14%
Total	5,236,000		6,467,000		8,145,000	
Accroissement pour:	1967 - 1968		1968-1969			
Interurbain	17%		26%			
Ligne privée	79% *		24%			
Total	24%		26%			

ORIGINE DES REVENUS - RESEAU TELEPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir Note ci-dessous

Année	Services privés	Revenu total d'exploitation du RTTC	% des services privés
1967	\$ 45,118,000	\$ 1,046,832,000	4.30%
1968	\$ 51,797,000	\$ 1,138,394,000	4.55%
1969	\$ 58,341,000	\$ 1,268,277,000	4.60%
Accroissement 1967-1968	15%	9%	
Accroissement 1968-1969	13%	11%	

NOTE: La comptabilité téléphonique ne fait pas la distinction entre les circuits reliés aux centraux (circuits de centraux étrangers et de liaison) et les lignes téléphoniques privées non reliées aux centraux. Les chiffres des circuits reliés furent obtenus par une méthode estimative basée sur les données disponibles en cours.

* En raison d'un important accroissement des besoins de la défense.

3. La situation actuelle au Canada en matière de réglementation

a) Généralités

En général, les services de ligne privée ont été exempts de réglementation directe. Bien qu'il n'existe pas de nette distinction entre les services de ligne privée et les autres services de télécommunications dans la plupart des provinces, les organismes provinciaux de réglementation paraissent disposer du pouvoir législatif d'un droit de regard direct. Le gouvernement fédéral a dernièrement apporté un amendement à la Loi sur les chemins de fer pour "supprimer la franchise (dans la Loi sur les chemins de fer) des services de ligne privée"³. L'exercice effectif de la réglementation est, à quelques exceptions près, uniforme dans les domaines de compétence fédéraux et provinciaux. Ces formes d'exercice de la réglementation ainsi que les exceptions sont décrites ci-dessous.

b) Taux de rendement

Les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux étudient le taux global de rendement de l'exploitation des compagnies téléphoniques. Cela affecte les taux fixés pour les services privés car les revenus qui en proviennent contribuent aux revenus totaux des compagnies téléphoniques. En outre, les investissements dans les services privés sont compris dans les immobilisations sur lesquelles on se base pour calculer le taux de rendement.

c) Approbation de tarifs particuliers

Les seuls organismes provinciaux de réglementation qui approuvent les tarifs pour tous les services privés intra-provinciaux fournis par les compagnies dépendant de leur juridiction sont la Régie des services publics du Québec et la Commission des services publics de Terre-Neuve et du Labrador. Les organismes de réglementation de Nouvelle-Ecosse et de l'Ile-du-Prince-Edouard, approuvent les tarifs pour le service téléphonique de ligne privée.

d) Approbation des dépenses de construction

Dans la plupart des provinces, la gestion des investissements et les décisions à prendre concernant les nouveaux projets de services privés sont laissées à la discrétion des compagnies téléphoniques. Toutefois, en Nouvelle-Ecosse, tous les projets d'un coût supérieur à 5,000 dollars doivent recevoir une approbation préalable. En Saskatchewan * et à Terre-Neuve, les projets qui engagent des dépenses d'immobilisations dépassant 25,000 dollars doivent être approuvés.

e) Répartition des prix de revient

Le principe selon lequel les services de ligne privée ne doivent pas imposer de fardeau au service téléphonique public a été accepté dans toute l'industrie. Toutefois, jusqu'à ces derniers temps, on n'a accordé que peu d'attention à la répartition des prix de revient entre les catégories de services par les organismes canadiens de réglementation. Les Commissions et les industries semblent admettre le problème d'identification des prix de revient spécifiques quand plusieurs services utilisent les mêmes installations et la même main-d'oeuvre.

A l'heure actuelle, Bell Canada, la Compagnie de téléphone du Nouveau-Brunswick et la Compagnie de téléphone de Terre-Neuve, à la demande de leurs organismes de réglementation, effectuent des recherches concernant la possibilité de répartir les prix de revient. Les problèmes soulevés par l'identification des prix de revient sont examinés ci-après dans la section D (1).

C. ANALYSE DES CONDITIONS EXISTANTES

1. Généralités

Une grande partie des problèmes fondamentaux se rapportant à la réglementation des services de ligne privée découlent des caractéristiques différentes des marchés dans lesquels les services sont fournis. Il est entendu qu'une analyse plus détaillée des conditions de l'offre (monopole, oligopole et concurrence) sera incluse dans l'Etude 2(a) de la Télécommission. L'Etude 2 (e) couvre quelques caractéristiques de la demande.

Différentes conditions de l'offre s'appliquent aux divers secteurs du marché des services privés. L'offre d'installations de transmission interurbaine serait, par exemple, qualifiée d'oligopole (un petit nombre de fournisseurs disposant chacun d'une part importante du marché). D'autre part, les installations de transmission locale relèvent presque exclusivement des compagnies de téléphone. Les besoins relatifs à d'autres services privés (par exemple, le matériel terminal) sont satisfaits par un grand nombre de fournisseurs.

Les effets d'un oligopole sur les politiques de tarification, d'innovation et d'entrée sur le marché ne sont pas clairs. Théoriquement, les usagers de ces services privés pourraient prétendre que les sociétés exploitantes de télécommunications ont la possibilité de limiter l'entrée de nouveaux concurrents, qu'ils ont le pouvoir de contrôler les prix, que leur position bien établie sur le marché les incite moins à perfectionner la technologie, la qualité et l'efficacité et qu'un certain degré de réglementation est nécessaire. Toutefois, les conditions présentant des caractéristiques d'oligopole, comme celles qui s'appliquent à la fourniture de services privés interurbains, présentent des avantages. Ces avantages comprennent une grande partie des bienfaits de la concurrence et l'usage raisonnablement efficace des ressources.

Le secteur du marché qui est plus nettement concurrentiel n'exige que les caractéristiques d'autoréglementation de l'offre et de la demande et les règles régissant la conduite des affaires en général. La fourniture de certains types de matériel terminal présente un grand nombre des caractéristiques de ce genre de marché. En conséquence, le besoin de réglementation dans ce domaine ne peut être justifié.

Au cours des quelques pages qui suivent, l'analyse sera essentiellement orientée vers la fourniture d'installations de transmission interurbaine pour les services de ligne privée. Les références au matériel terminal seront faites en fonction des besoins.

Concurrence limitée

La limitation du nombre de sociétés exploitantes assurant des installations de transmission interurbaine pour les services privés peut s'avérer avantageuse pour les usagers canadiens des télécommunications. Les services privés interurbains, comme les "services publics" à longue distance des sociétés exploitantes sont assurés par des réseaux de transmission caractérisés par des prix de revient unitaires décroissants. Dans la mesure où les concurrents aménagent des installations faisant double emploi, les économies d'envergure de chaque compagnie ne sont pas atteintes et les frais globaux sont plus élevés.

D'après un économiste :

L'envergure optimum d'une installation peut être assez importante en comparaison avec le marché... de telle sorte qu'il n'y a pas de place dans l'industrie pour un nombre de firmes suffisant pour que le marché en soit un de pure concurrence. Si les firmes du marché étaient fragmentées... chacune pourrait disposer d'une envergure d'installation inférieure au niveau optimum. Par conséquent ... les prix de revient du produit sur le marché peuvent être, dans ce cas, plus élevés qu'ils ne le seraient dans une structure du marché oligopoliste.⁵

Par le passé la demande de services privés a été réduite en comparaison de celle d'autres services de télécommunications. En conséquence, on a en général assuré ces services en agrandissant les installations de communications déjà en place. Le marché pour les services interurbains a donc attiré seulement deux concurrents directs dans le domaine des sociétés exploitantes: les chemins de fer nationaux et les compagnies de téléphone.

En dehors des répercussions de la concurrence sur la réalisation d'économies d'envergure (bas prix de revient de la fourniture des services), une liberté illimitée d'entrée sur le marché n'attirerait de nouveaux

concurrents que dans les régions les plus rémunératrices, laissant les autres aux sociétés exploitantes de télécommunications. Dans un tel cas, il serait nécessaire d'apporter des ajustements aux normes de tarification ce qui amèneraient probablement des prix de revient plus élevés pour les usagers de ces autres régions. Les effets que cela aurait sur la réalisation du développement optimum des communications au Canada ne peuvent être prévus pour le moment.

La politique régionale et nationale relative aux communications mise au point en commun grâce à la participation active des sociétés exploitantes et du gouvernement pourrait faciliter la planification du développement des services de ligne privée. La gestion des affaires des sociétés exploitantes dans le cadre de la politique établie doit être la responsabilité exclusive de ces sociétés exploitantes. Si l'objectif consiste à fournir des services de ligne privée interurbains partout au Canada, tout en gardant quelques avantages de la concurrence, la situation actuelle, soit l'existence d'un nombre limité de fournisseurs, est alors satisfaisante.

3. Technologie et innovations

L'expansion des services publics et privés s'est accompagnée de la mise en oeuvre d'une nouvelle technologie et d'innovations. Cette expansion ne se serait peut-être pas réalisée sans le désir des sociétés exploitantes d'adopter de nouvelles méthodes de communications et sans leur volonté de supporter les risques encourus. L'implantation du réseau micro-ondes du Réseau téléphonique transcanadien et les progrès qui en ont résulté en ce qui concerne l'accroissement de ses possibilités, de même que la réalisation de la commutation téléphonique sont des exemples d'application de la technologie nouvelle.

Par suite de l'activité de l'industrie dans les domaines de la recherche et de la mise au point, la technologie des communications a progressé à un rythme rapide. On adopte les techniques et les matériels nouveaux aussi rapidement que possible, malgré certaines restrictions d'ordre économique. L'un des facteurs importants qui déterminent la vitesse à laquelle ces techniques et matériels nouveaux peuvent être adaptés et utilisés sur grande échelle est le coût de déplacement des installations existantes. A cause du coût élevé du matériel et des installations de communication, ces

considérations d'ordre économique sont d'un intérêt primordial pour les usagers qui désirent des communications aux tarifs les plus bas possibles, ainsi que pour les compagnies téléphoniques qui sont responsables de la viabilité économique de leur exploitation.

La concurrence assurée par la structure actuelle du marché pour les services de ligne privée a contribué à la réalisation de nouveaux services. Toutefois, les réalisations techniques correspondantes requises par ces exigences du marché ont, dans une grande mesure, été le résultat de recherches et de réalisations associées aux services téléphoniques publics.

La politique régionale et nationale, élaborée mutuellement par le gouvernement et l'industrie pourrait se révéler très utile en fournissant aux compagnies téléphoniques des indications économiques et sociales propres à faciliter la planification dans les domaines de la recherche et de la mise au point.

4. Tarifification

Même si la tarification des services de télécommunications sera traitée de façon beaucoup plus détaillée dans l'Etude 7 (ab) de la Télécommission, il convient d'en mentionner certains aspects dans le présent mémoire.

La possibilité de subventionner les services de ligne privée avec des revenus du service téléphonique public représente un souci compréhensible non seulement pour les usagers du téléphone, mais aussi pour les concurrents du marché des services de ligne privée. D'un tel état de choses, il s'ensuivrait évidemment que les usagers du téléphone contribueraient au soutien des services de ligne privée et que les subventions donneraient aux compagnies téléphoniques un avantage concurrentiel injuste.

Il est intéressant de remarquer les divergences d'opinions qui existent entre les usagers et les concurrents. Ainsi certains usagers des services de ligne privée ont soutenu que les tarifs afférents à leurs services privés sont trop élevés. Les concurrents, d'autre part, ont exprimé une opinion contraire. A leur avis, les prix de revient sont trop

bas et sont subventionnés par des revenus d'un service monopoliste.

Les compagnies téléphoniques croient fermement que de leur participation à un marché monopoliste et à un marché de services privés résultent des prix de revient plus bas et une meilleure qualité de service pour tous les usagers des télécommunications.

D. PROBLEMES DE REGLEMENTATION DES SERVICES DE LIGNE PRIVEE

1. Réglementation des tarifs

La réglementation des tarifs diminue l'aptitude des fournisseurs à réagir rapidement aux évolutions des conditions du marché. La rigidité des tarifs et des procédures administratives qui s'y rattachent est susceptible de restreindre le grand nombre d'avantages qu'il serait possible de tirer de la concurrence en d'autres circonstances. Nous pensons qu'il est souhaitable d'accorder liberté et souplesse dans l'établissement des tarifs afin de pouvoir profiter des avantages de la concurrence.

La réglementation des tarifs ne se prête pas facilement à la tâche de satisfaire les besoins spéciaux du client. A l'heure actuelle, un grand nombre de services privés, conçus en fonction des besoins précis du client, sont tarifés sur une base individuelle spéciale. Si on avait besoin de tarifs pour chaque service privé de ce genre, la procédure administrative serait complexe et les avantages incertains. D'autre part, si les besoins du client devaient se conformer à un nombre limité d'offres de tarifs, on ne pourrait alors satisfaire à certains besoins spéciaux.

Venant s'ajouter aux problèmes précédents, il y a encore la difficulté d'établir une base pour déterminer les tarifs de façon satisfaisante et pour identifier l'interfinancement ainsi que la disparité illégale des prix. Les tarifs sont différemment influencés par la concurrence, la qualité du service et les prix de revient. L'utilisation des prix de revient comme base première des décisions relatives à la réglementation est, dans le meilleur des cas, une procédure extrêmement arbitraire.

On ne veut pas dire par là que la détermination des coûts n'a pas de but utile; on veut plutôt attirer l'attention sur les problèmes annexes et l'utilité

restreinte d'une telle méthode pour l'établissement des prix des services individuels.

La détermination des coûts d'un produit particulier qui partage avec d'autres des installations de fabrication communes met en jeu des limitations pratiques sérieuses. On ne peut pas déterminer complètement les coûts exacts pour un service en particulier. Des études menées par l'industrie américaine des télécommunications illustrent les problèmes de la répartition des coûts. Chaque fois qu'une étude est entreprise, apparaît une technique différente de répartition des coûts. Au Canada, la praticabilité de telles répartitions fait actuellement l'objet de recherches.

2. Approbation des entreprises de services de ligne privée

La réglementation des dépenses des entreprises de services privés est soumise à la majeure partie des critiques exposées ci-dessus. La demande du marché est le meilleur indice de l'opportunité d'investissements nouveaux dans les services de ligne privée. Pour cette raison et du fait que les investissements sont essentiels à la viabilité économique des compagnies intéressées, le contrôle des dépenses de capital doit rester sous la responsabilité des autorités de gestion. La réglementation des dépenses transmet cette fonction essentielle à un organisme de réglementation. En outre, elle ne fournit aucune solution provisoire efficace.

Dans le cas de situations concurrentielles, le secret relatif aux renseignements est compromis quand la procédure de réglementation a pour résultat de rendre public certains détails concernant de nouvelles entreprises.

3. Réglementation d'un marché concurrentiel

Bien que les sociétés exploitantes soient, à l'heure actuelle, les concurrents principaux dans la fourniture de services de ligne privée, il existe d'autres fournisseurs actifs dans des secteurs particuliers du marché. Le service radiotéléphonique mobile privé, le système d'appel par radio et la fourniture d'équipement terminal de données constituent des exemples de ces services privés.

Dans le cas de ces derniers marchés, la réglementation réduit inutilement les avantages de la concurrence. Elle devient aussi moins efficace et plus complexe à mesure qu'augmente le nombre de concurrents qui lui sont

soumis. Par conséquent, nous pensons que la réglementation est inutile dans de tels cas.

4. Compétence en matière de réglementation

Les aspects constitutionnels de la réglementation qui sont du ressort fédéral par rapport à ceux qui sont du ressort provincial sont traités plus en détail dans l'Etude 1(a) de la Télécommission. Les problèmes de réglementation multiple sont nettement en évidence aux Etats-Unis. Il est de la plus haute importance que l'on connaisse ces problèmes et que l'on prenne des mesures afin que la chose ne se reproduise pas au Canada.

Bien que ces problèmes ne se limitent pas particulièrement aux services privés, il existe certains aspects ayant une signification particulière à cause de la nature concurrentielle de ces services. Prenons, par exemple, la position de ces sociétés exploitantes qui, tout en étant soumises à la réglementation fédérale, doivent rivaliser pour des services intraprovinciaux avec des sociétés exploitantes soumises à la réglementation provinciale. Ces positions, ainsi que des problèmes analogues de compétence, nécessiteront des études poussées de la part des organismes provinciaux et fédéraux ainsi que de la part des sociétés exploitantes.

E. RESUME

Les déclarations suivantes résument les vues des membres du Réseau téléphonique transcanadien relativement aux problèmes de réglementation des services de ligne privée:

1. Le minimum de réglementation requis pour la réalisation des objectifs régionaux et nationaux, assurera le contrôle général le mieux approprié aux besoins canadiens. Une telle réglementation devrait éviter les problèmes engendrés par une double réglementation.
2. Au Canada, la plupart des services de ligne privée ont été fournis dans le cadre d'un système oligopoliste avec peu de contrôle de réglementation. Nous sommes d'avis que cet état de choses qui a généralement répondu aux besoins de la clientèle et profité aux usagers des télécommunications doit être maintenu.
3. Un engagement à accorder la libre concurrence dans le cas de certains services privés élimine le besoin de réglementation. La fourniture de matériel terminal aux clients constitue un exemple de ce genre de service.

Nous estimons que cette situation doit être maintenue sans réglementation des tarifs.

TROISIEME PARTIE

RAPPORT

PRESENTE PAR

L'EQUIPE DE TRAVAIL "INTRA-MUROS"

CHAPITRE I

Introduction

Objet de l'étude

Au mois de septembre 1969, le ministre des Communications a autorisé la mise en oeuvre d'un vaste programme d'étude de l'industrie des télécommunications au Canada. Cette "Télécommission" a organisé quelque 50 études portant sur un grand nombre des aspects juridiques, économiques, technologiques ainsi sur les conditions du milieu des télécommunications au Canada.

La présente étude est l'une de celles de la section 8, dont l'objet principal est de déterminer et d'examiner les problèmes touchant la réglementation des services de ligne privée dispensés par les sociétés exploitantes de télécommunications.

Historique de l'étude

Les compagnies canadiennes de télécommunications ont, à l'origine, reçu des pouvoirs provinciaux et fédéraux une charte leur permettant de fournir au public des services télégraphiques et téléphoniques. Ces services, qui constituent la base du système public de télécommunications, ont traditionnellement été considérés comme un monopole naturel et l'exercice de la concession a été accompagné, à des degrés divers, de réglementations visant à la protection de l'intérêt public.

Outre le besoin de services téléphoniques et télégraphiques publics, il y a toujours eu un besoin de certains services privés de télécommunications. Ces services sont primordiallement de nature commerciale. Ils sont souvent loués à des particuliers, à des entreprises ou à des gouvernements sur une base contractuelle. Ces services de ligne privée étaient, à l'origine, des circuits par fil affectés en propre et loués à des clients tels que les journaux et les courtiers en bourse pour les communications télégraphiques ou téléphoniques directes. Toutefois, au cours de ces dernières années, le volume et la diversité des services de ligne privée se sont développés à un rythme très rapide. A l'heure actuelle, ces services comprennent le télex, la transmission d'émissions pour la radio et la télévision et la transmission de données pour n'en nommer que quelques-uns.

Il s'est, par conséquent, établi une distinction traditionnelle entre les services publics et les services de ligne privée. Il est intéressant de noter, par exemple, que dans son premier rapport annuel de 1880, la Compagnie de téléphone Bell Canada révélait que les montants pour les abonnements aux services de ligne privée s'élevaient à \$5,023,01.⁶ En général, l'évolution d'un grand nombre des services de ligne privée s'est faite dans un milieu concurrentiel. Dans certains territoires de réglementation, au Canada, ils sont hors de la portée directe de l'autorité de réglementation. Par conséquent, comme c'est le cas pour la distinction entre les services publics et les services de ligne privée, il s'est souvent produit une distinction parallèle entre les services réglementés et non réglementés.

Il existe une relation mutuelle étroite entre les services publics et les services de ligne privée d'une compagnie exploitante de télécommunications. Les services sont fréquemment assurés au moyen d'installations communes et certains des services de ligne privée ont tendance à devenir indiscernables des services publics. Par conséquent, il est difficile de formuler une définition précise qui permettrait un examen attentif des questions à l'étude. Toutefois, sans faire cas de la définition, la distinction entre les deux types de services et la dichotomie entre les services réglementés et non réglementés soumis à certaines juridictions, ont conduit à une variété de conclusions quant aux conditions de réglementation pour les services de ligne privée.

Etendue et limitations de l'étude

L'examen des questions et problèmes entourant la réglementation des services de ligne privée pourrait facilement conduire à une étude d'une ampleur considérable. Les questions d'ordre général relatives à la concurrence par rapport au monopole, à la législation et aux méthodes de réglementation d'autres pays ainsi qu'au rôle des organismes de réglementation sont des sujets qu'on pourrait considérer comme appartenant à cette étude. L'équipe de travail a toutefois reconnu que ces sujets constituent le centre d'intérêt principal d'autres études de la Télécommission. Par conséquent, la portée de cette étude a été soigneusement déterminée pour étudier les services de ligne privée et les questions particulières relatives à leur réglementation. On a évité une incursion d'aspect général dans les autres domaines.

Dans cet ordre d'idée, on a adopté pour la présente étude le mandat suivant:

- 1) Définir la portée de l'étude, examiner certains des services de "ligne privée" offerts par les sociétés exploitantes et

donner un aperçu général des caractéristiques financières et commerciales pertinentes.

- 2) Se renseigner sur la technologie présente et future des services de ligne privée en vue de déterminer sa relation avec la présente étude.
- 3) Décrire la situation en ce qui touche la réglementation des services de ligne privée au Canada.
- 4) Déterminer les domaines où il existe des problèmes auxquels ont à faire face et les fournisseurs, et les usagers de services de ligne privée.
- 5) Présenter certaines autres solutions fondamentales de réglementation relativement aux services de ligne privée et examiner la façon dont elles contribueraient à régler les problèmes (c'est-à-dire, établir les divers objectifs possibles de la réglementation).
- 6) Présenter divers points de vue ainsi bien favorables que défavorables à la réglementation des services de ligne privée. Cela servira à déterminer les problèmes possibles et les avantages résultant de la réglementation.
- 7) Faire une analyse des problèmes et des solutions de réglementation relatifs aux services de ligne privée.

Relation avec les autres rapports

Les recherches sur les problèmes relatifs à la réglementation des services de ligne privée ont été faites par des équipes de travail qui représentent les sociétés exploitantes de télécommunications ainsi que les organismes gouvernementaux. La présente étude a été entreprise par une équipe de travail "intra-muros" composée de représentants des ministères et des organismes gouvernementaux et des comités de réglementation. Des représentants des Télécommunications CN-CP et du Réseau téléphonique transcanadien ont effectué des études parallèles.

Tous les groupes d'étude ont adopté des mandats indentiques comme guide général de l'étude. Par conséquent, on s'attend à ce qu'il y ait des chevauchements dans l'historique des faits contenus dans ces trois rapports. Au cours de ces études, les recherches nécessaires ont été traitées par les agents de liaison des trois groupes d'étude et on s'est efforcé de partager les données quand cela était possible.

Equipe de travail

L'équipe de travail "intra-muros" comprend des représentants des ministères et organismes gouvernementaux. Ces représentants sont:

M. E.R. Bushfield	- Ministère des Communications
M. A.B. Donaldson	- Ministère des Communications
M. J. Hanley	- Commission canadienne des transports
M. K.T. Hepburn	- Ministère des Communications
M. R.E. Santo	- Société Radio-Canada
M. R. Thérien	- Conseil de la Radio-Télévision canadienne

Bien que ces membres de l'équipe aient contribué au rapport et participé à sa préparation et à son examen, ils ne sont pas forcément d'accord avec toutes les déclarations qu'il contient.

Préparation du rapport

Dans le présent chapitre d'introduction on a exposé le but et la portée de l'étude et présenté un bref historique de la question. Le chapitre 2 comprend la présentation des concepts des services de ligne privée et les renseignements qui fourniront une évaluation de l'importance des services de ligne privée des sociétés exploitantes de télécommunications. Le chapitre 3 examine les dispositions ordinaires de réglementation, tant au niveau fédéral que provincial. Le chapitre 4 traite de l'examen des problèmes qui pourraient être imputés aux conditions de réglementation des services de ligne privée. On s'y efforce également d'établir certains des choix fondamentaux de réglementation qui s'offrent en ce qui concerne ces services. Dans le dernier chapitre, l'équipe de travail a présenté un résumé et une discussion sur les principaux points dégagés au cours de l'étude.

CHAPITRE II

Services de ligne privée

Le concept des services de ligne privée

Historique. Les termes "fil privé" et "ligne privée" ont été associés à l'industrie des télécommunications pratiquement dès son origine. A leur début, les communications téléphoniques et télégraphiques utilisaient une technologie nécessitant un fil simple entre deux instruments de communication et un retour par la terre pour fermer le circuit. A mesure que les réseaux publics se sont agrandis, les standards sont devenus plus complexes et l'amélioration des normes de transmission a nécessité l'emploi d'un second fil pour accroître, à partir du point de commutation, la distance à laquelle on pouvait atteindre un abonné. Toutefois, il existait à cette époque, comme c'est le cas aujourd'hui, des besoins de communications de poste à poste et sur une base permanente entre des endroits séparés tels qu'un bureau situé dans le centre ville et un entrepôt ou entre deux bureaux d'une compagnie situés dans des villes différentes.

Au cours des années, à mesure que les communications se sont développées et que les réseaux se sont étendus, les besoins de communications de poste à poste se sont aussi accrus bien qu'à un rythme différent. La transformation d'entreprises commerciales en entreprises à usines multiples situées en divers endroits du pays a entretenu une demande permanente pour le développement de services de communications capables d'acheminer un important volume de trafic entre des lieux prédéterminés.

Au début, on réalisait des économies substantielles en ne reliant pas les services de communications aux standards manuels ou, plus tard, aux réseaux à commutation mécanisée rendus nécessaires par l'expansion rapide d'un trafic aléatoire de communications. Certaines de ces économies étaient créditées aux usagers parce que de part et d'autre on y gagnait. Du point de vue de l'utilisateur, les services se trouvaient à sa disposition sur demande et leur location sur une base mensuelle rendait ses frais de communications plus faciles à contrôler.

Dans le domaine télégraphique, les usagers pouvaient louer des installations de ligne privée pour des intervalles déterminés de la journée au cours de la période mensuelle. Par exemple, les courtiers en bourse et la presse ont bénéficié de certains avantages grâce à des services qui pouvaient être loués

pendant 4, 8 ou 24 heures par jour. Dans de tels cas, le coût du service pour les usagers avait un certain rapport avec sa valeur.

Les usagers des services de ligne privée ont pu mettre à l'essai, dans une certaine mesure, divers types de matériels de télécommunications qui, par la suite, ont été normalisés par les sociétés exploitantes pour des applications plus étendues. Les réseaux de télex et de TWX ont pris naissance par suite de l'utilisation accrue du téléimprimeur en ligne privée. A l'heure actuelle, on est à mettre au point un service à large bande, ou autrement dit, un service comportant la transmission sur des installations dont la largeur de bande dépasse celle d'une voie phonique simple. Dans un ordre d'idée analogue, l'intégration des circuits radiophoniques dans le réseau téléphonique public ne s'est produite qu'après qu'un certain nombre d'applications eurent été essayées sur un réseau de ligne privée. Les services de ligne privée ne peuvent toutefois être considérés comme une indication de premier ordre des tendances d'orientation pour le réseau public à commutation.

Du point de vue de la réglementation, les services de ligne privée n'ont pas beaucoup attiré l'attention, en général, car ils étaient habituellement établis sur une base contractuelle entre des parties consentantes. Ce n'est qu'au cours des dernières années que les réseaux de ligne privée se sont accrus en ampleur et en étendue à un point tel qu'on s'y est intéressé de plus en plus, surtout afin de s'assurer que les tarifs soient appropriés au coût de fourniture de ces services.

Ainsi que l'on peut s'en rendre compte dans la section ci-après, le sens de l'expression "services de ligne privée" devient moins clair pour l'utilisateur, le fournisseur et même pour le législateur.

Concepts courants des services de ligne privée.

L'expression "service de ligne privée" s'applique actuellement à des services qui s'échelonnent de la simple installation téléphonique de poste à poste et terminée par deux appareils téléphoniques jusqu'aux réseaux complexes internationaux comme ceux qu'utilisent la General Motors, lesquels comportent la commutation électronique et des circuits affectés en propre et ont des postes d'arrivée en de nombreux points du Canada et des Etats-Unis. Le terme s'applique également au câble à large bande, ou aux voies micro-ondes utilisées par un radiodiffuseur pour desservir un réseau ou un groupe de stations de télévision ainsi que des installations de studio d'émission. Il peut comprendre les installations de communications reliant un répartiteur à un émetteur radiophonique mobile terrestre privé et servant à communiquer avec un groupe de véhicules. Il peut aussi désigner une installation reliant un numéro téléphonique de central d'une grande ville et auquel peut accéder tout abonné du

téléphone de cette ville, aux locaux de l'utilisateur dans une autre ville.

L'expression "services de ligne privée" englobe donc une famille entière de services de communications desservant les besoins hors réseau de l'utilisateur. Ces besoins sont souvent beaucoup moins aléatoires que ceux du trafic téléphonique normal. Par conséquent, de tels types de trafics peuvent être prédits avec une plus grande précision et imposer moins de contraintes au réseau de commutation hiérarchisé desservant le réseau public qui achemine le trafic aléatoire.

Afin d'être en mesure d'apprécier pleinement les problèmes éventuels de réglementation relatifs aux services de ligne privée, il a été nécessaire de considérer quelques-uns des divers concepts afférents à ces services. On a déterminé, au cours de l'étude un certain nombre de principes relatifs aux définitions des services de lignes privés, à savoir:

- (1) "Les services de ligne privée sont des services de communications qui ne sont pas soumis à une réglementation".

Il n'y a rien de conceptuel relativement à cette définition. Elle se prête facilement à des changements de législation. Certains de ces changements sont intervenus au cours de la préparation du présent rapport.

- (2) Il faut éviter l'expression "services de ligne privée" et désigner plus correctement les services selon leur fonction.

La multiplication rapide des usages et les changements que cela comporte rendraient bientôt impossible une telle classification.

- (3) "Les services de ligne privée sont des services de télécommunications fournis à un client au moyen d'installations servant exclusivement à satisfaire ses besoins en matière de télécommunications pour une période de temps quelconque."

Cette définition est trop générale et est incompatible avec les besoins croissants d'utilisation collective des installations de ligne privée parmi les usagers qui ont des besoins communs qui ne sont pas satisfaits par l'utilisation du réseau public. Les besoins relatifs à la transmission de données constituent

un cas particulier. Dans les gammes de vitesses les plus élevées (au-dessus de 2400 bits par seconde), les réseaux de communications à commutation sont fournis par les sociétés exploitantes en tant que services de ligne privée bien qu'ils soient à la disposition de n'importe quel nombre d'utilisateurs sur une base de partage du temps et qu'ils soient facturés proportionnellement à leur utilisation.

- (4) "Les services de ligne privée sont des services de télécommunications fournis à un client au moyen d'installations servant exclusivement à satisfaire ses besoins en matière de télécommunications, pour une période de temps quelconque. Ils ne sont pas reliés au réseau avec lequel la société exploitante fournit généralement des services à ses clients".

Cette définition, bien que semblable à celle que l'on a donnée au paragraphe 3 ci-dessus, comporte cependant une différence importante. En effet, elle indique que les services de ligne privée ne sont pas reliés à un réseau. Il semble que cette définition se rapproche assez bien de ce qu'étaient dans le passé les services de ligne privée. Toutefois, sa viabilité semble s'être dégradée par suite des développements de l'industrie. Les services de central de ligne privée cités ci-dessus et la présentation d'offres de services complets de ligne privée qui comprennent les services de raccordement aux centraux sont des exemples du type de développement qui a contribué à cette dégradation.

- (5) "Les services de ligne privée constituent un concept de tarification".

Ce concept écarte la technologie impliquée dans l'offre des services et tient compte du trafic créé par l'utilisateur. Cette définition se fonde sur l'hypothèse fondamentale qu'une société exploitante peut réaliser des économies si un utilisateur est en mesure de garantir et de passer un contrat pour l'utilisation de périodes de télécommunication entre des points prédéterminés ou préchoisis. Cela élimine, entre autres, la nécessité d'appliquer les techniques de prévision, en usage dans la planification du réseau public, lesquelles sont fondées sur une analyse statistique du trafic aléatoire pour déterminer la probabilité du volume

et du temps d'occupation d'un tel trafic sur certaines voies d'acheminement.

Si le fournisseur est en mesure de prouver qu'il peut réaliser certaines économies quand l'utilisateur donne de telles prévisions concernant les conditions de trafic, les services de ligne privée peuvent alors être définis comme concept de tarification susceptibles d'identifier de telles économies et de les refléter dans des tarifs appropriés pour l'utilisateur. D'autre part, si ces besoins ne peuvent être satisfaits que par des services plus coûteux de conception spéciale, il faut s'attendre à ce que les tarifs correspondants, pour ceux qui utilisent les services de ligne privée, reflètent les coûts pertinents plus élevés.

- (6) "Les services de ligne privée forment une famille de services qui assurent à un utilisateur l'acheminement de quantités garanties de renseignements entre n'importe quel nombre de points particuliers de son choix et à des moments également de son choix".

Cette définition évite une grande partie de la spécificité des autres concepts. Elle présente, par conséquent, l'avantage de réduire au minimum le nombre d'exceptions imaginables. Elle met également de l'avant l'idée que les tarifs afférents à ces services peuvent refléter, selon le cas, des économies d'envergure ou des frais supplémentaires.

Il serait naturellement souhaitable de parvenir à une définition unique pour les services de ligne privée. Toutefois, il a été reconnu qu'un grand nombre des caractéristiques des services de ligne privée, qui sont implicites dans les divers concepts, valaient la peine qu'on en parle. Par conséquent, elles ont été mentionnées ici et on n'a pas choisi de définition particulière pour ce rapport.

Etendue des services de ligne privée

La plupart des sociétés exploitantes de télécommunications du Canada assurent une gamme de services de ligne privée qui varient tant en prix qu'en étendue. Toute étude détaillée des variations d'étendue constituerait une excursion dans l'ingéniosité créatrice déployée par les utilisateurs pour adapter les services disponibles de ligne privée à leurs propres besoins en matière de communications. Cela devrait alors être jugé en fonction du niveau de réussite que les fournisseurs de

télécommunications ont atteint dans la création d'une terminologie adaptée aux nouveaux usages et dans l'attribution d'un tarif approprié à réclamer pour le service.

Techniquement, les services de ligne privée offerts par les sociétés exploitantes ne sont limités que par:

- (1) les caractéristiques de rendement des installations permettant d'assurer le service de ligne privée.
- (2) la disponibilité d'un matériel de jonction approprié pour les postes terminaux.

En ce qui concerne le point (1), l'entretien des circuits utilisés pour assurer le service de ligne privée varie dans une grande mesure en fonction des compagnies de communications et aussi à l'intérieur du réseau de tout fournisseur particulier. Les circuits de ligne privée, utilisés pour desservir les besoins téléphoniques, achemineront le trafic téléphonique sur une base prioritaire avec une qualité variant d'"acceptable" à "très bonne". Les mêmes voies peuvent ne pas être appropriées pour les données numériques transmises à des vitesses supérieures à 300 bauds et avec un taux d'erreur acceptable. Toutefois, la plupart des sociétés exploitantes feront de leur mieux, soit pour choisir, soit pour modifier un tel circuit afin d'acheminer l'information à des vitesses allant jusqu'à 2000 bauds avec des frais minimes ou inexistantes pour l'utilisateur. Les vitesses dépassant cette limite ne peuvent être atteintes qu'avec des modifications et un entretien spéciaux ainsi qu'avec l'installation d'un matériel à l'égard duquel s'appliquent des frais appropriés.

Les politiques des fournisseurs individuels de communications ainsi que leurs structures de tarification correspondantes sont les facteurs les plus importants qui influent sur l'étendue de l'utilisation des lignes privées. Parmi ces facteurs, la structure de tarification est particulièrement complexe et nécessite une expérience considérable de la part de l'utilisateur pour s'assurer qu'il tire le meilleur parti possible de ses dépenses.

Prenons, par exemple une ligne privée qui assure des transmissions téléphoniques entre deux points. Si ces deux points sont séparés de 50 milles, la plupart des compagnies téléphoniques canadiennes assureront le service à un prix de revient de ligne de \$4.00 par mille et par mois auxquels viendront s'ajouter des frais appropriés pour les postes terminaux. Toutefois, si on a besoin de plus d'un circuit, certaines sociétés exploitantes offriront une "réduction de prix" pour 12, 24, 60 et 120 circuits, alors que d'autres ne le feront pas. De ce mode de tarification, connu sous le nom de Telpak,

découle un tarif de ligne légèrement supérieur à \$2.00 par circuit et par mille pour des groupes de 12 circuits. Ce tarif de ligne est abaissé jusqu'à 58¢ par circuit, par mille et par mois si on a besoin de 120 circuits. Il y a bien entendu, associée à ce tarif, une limitation du nombre d'endroits où le Telpak peut avoir des postes terminaux. En conséquence, de tels modes de tarification ne sont habituellement disponibles qu'entre les centres de population les plus importants.

A ce qui a été dit ci-dessus, vient s'ajouter une tarification dégressive de ligne en fonction du "millage". Toutes les compagnies téléphoniques appartenant au Réseau téléphonique transcanadien assureront un circuit téléphonique simple qui fait passer un tarif de \$4.00 par mille et par mois à une distance de 50 milles à environ \$1.00 par mille et par mois pour une distance dépassant 3,000 milles. Ainsi, au delà d'une certaine distance, les circuits deviennent plus économiques s'ils sont achetés sur une base individuelle plutôt que par groupe de 12 ou 24.

Bien qu'il s'y associe une structure complexe de tarification, l'étendue du service téléphonique de ligne privée est relativement facile à définir. Toutefois, dans le domaine de la transmission des données, les Télécommunications CN-CP ainsi que le Réseau téléphonique transcanadien assurent un réseau commuté de ligne privée à large bande pouvant être partagé par les usagers. Sur ces réseaux, il n'est pas possible de transférer le trafic entre les usagers. Il s'agit là d'un facteur qui garantit la définition de la ligne privée à des fins de détermination des tarifs. La transmission des données pouvant être définie et classifiée de façon plus précise que la transmission téléphonique ou analogique, la structure de la tarification est beaucoup moins complexe et aboutit à un tarif dégressif par bit à mesure que la vitesse de transmission augmente. Quoique les réseaux commutés de transmission des données soient relativement nouveaux, on s'efforce actuellement de fournir un service de ligne privée approprié aux besoins de l'utilisateur.

On trouvera ci-dessous une brève liste de quelques-uns des principaux services de ligne privée les plus fréquemment utilisés et qui sont, à l'heure actuelle, disponibles:

- Service téléphonique de ligne privée: ce service est décrit ci-dessus.
- Télécopieur de ligne privée: ce service est analogue au service téléphonique de ligne privée, à l'exception des postes terminaux d'entrée et de sortie qui sont des télécopieurs ou des appareils équivalents. Ce service qui exige une largeur de

bande moins importante, est offert à un tarif moins élevé.

- Voies de transmission d'émissions: elles sont utilisées dans le domaine de la radiodiffusion pour la transmission, sonore ou visuelle, ou pour les deux à la fois. On l'utilise généralement entre le studio et l'émetteur ou pour des services interurbains de nature particulière.
- Services de transmission des données: ainsi qu'on l'a déjà mentionné, ces services comprennent une gamme très étendue d'installations de communications permettant de répondre à divers besoins de transmission de données. Bien qu'ils soient généralement tarifés en fonction d'une augmentation en dollars par unité de distance et en fonction de l'accroissement des largeurs de bande, on tient compte jusqu'à un certain point des tarifications en fonction du temps, de la vitesse et de la distance pour chaque message.

Rapport entre les services de ligne privée et la technologie

Il existe deux façons d'envisager les rapports entre les services de ligne privée et la technologie. D'une part, il est possible de souligner la valeur du service et de passer sous silence la technologie utilisée pour fournir ce service. Ce point de vue peut découler en grande partie du fait que tout service donné de ligne privée peut utiliser une gamme complète d'installations de communications: systèmes terrestres à micro-ondes, satellites de communications, et câbles coaxiaux souterrains. D'autre part, on ne peut ignorer complètement la technologie car elle constitue un élément fondamental des frais de service et des tarifs qui s'y appliquent. Par conséquent, bien qu'au cours de cette étude on n'insiste pas sur la technologie dans le domaine des services de ligne privée, on y trouve certains commentaires qui sont dignes d'attention.

Il est possible d'affirmer que la plupart des services de ligne privée actuellement utilisés de même que ceux qui le seront dans un avenir prévisible peuvent être assurés par une technologie identique à celle des systèmes desservant le réseau public. Toutefois, l'expansion qu'a connue l'utilisation des services de ligne privée n'a pas été parallèle à l'expansion des services réguliers de réseau. Conséquemment, alors que l'amélioration de l'efficacité technique, grâce à l'emploi de la liaison par micro-ondes était rendue nécessaire pour le service du réseau public, un besoin analogue ne se reflétait pas immédiatement, par exemple, dans les services téléphoniques de ligne privée moins nombreux. Ainsi, il a été tout à fait

possible de prolonger la durée de certaines voies d'acheminement par câble complètement désuètes et dont les frais d'entretien sont peu élevés en les utilisant pour les services de ligne privée bien qu'elles soient mal adaptées au service du réseau. Dans de tels cas, la question des frais directs ne serait pas facile à régler. Une telle utilisation s'appliquerait particulièrement aux lignes privées ayant moins de 300 milles de longueur.

Un autre facteur est l'avantage que constitue pour les planificateurs des systèmes des compagnies téléphoniques la capacité de trafic garantie. On peut satisfaire aux besoins en matière de ligne privée, surtout quand leur quantité augmente, en leur assignant des circuits dans les systèmes de transmission des sociétés exploitantes pour combler les "vides" dans les circuits assignés en groupes aux fins de commutation des réseaux. Ces assignations ont souvent abouti à un rendement plus efficace du réseau de la société exploitante.

Bien que ce ne soit pas très important d'examiner les répercussions de la technologie dans la réglementation des services de ligne privée, il serait chimérique de l'ignorer totalement. Il est possible, que dans l'avenir, lorsqu'on fera un usage beaucoup plus grand des installations plus coûteuses à large bande pour les services de ligne privée, les répercussions soient alors importantes.

Technologie des satellites. Les répercussions de la technologie des satellites et d'un système national de satellites de communications sur le service de ligne privée sont hypothétiques. En ce qui concerne l'économie, il semble y avoir des possibilités dans le développement des systèmes terrestres de communications entre des points très éloignés les uns des autres dans les régions à faible densité de population, comme le Grand Nord. Dans ces conditions, les méthodes de réglementation nécessiteront des objectifs de politique de communications afin de pouvoir aborder la répartition correspondante des coûts et la détermination des tarifs.

Importance des services de ligne privée

Toute question de réglementation résultant de la fourniture et de l'utilisation des services de ligne privée doit d'abord être étudiée dans le contexte de son importance par rapport au spectre entier des télécommunications. Il n'existe pas de moyens simples et nettement définis pour déterminer globalement l'importance des services de ligne privée car la diversité des services impliqués et les conditions dans lesquelles ils sont dispensés diffèrent notablement selon les sociétés exploitantes de télécommunications du Canada. En outre, il faut compter avec l'influence qu'exercent les systèmes de

communications américains, en raison des liaisons de communications des entreprises, qui reflètent habituellement des pratiques de réglementation différentes.

Toutefois, il apparaît clairement que, lorsqu'elle sera utilisée comme base de tarification par les sociétés exploitantes, l'importance des services de ligne privée sera ce que les sociétés désirent qu'elle soit.

Du point de vue historique, l'expansion des télécommunications au Canada a été favorisée par les grands réseaux publics mis en place par l'industrie des télécommunications. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, il a toujours existé un besoin de trafic prévisible de poste à poste qui a été satisfait par ce qui apparaît être, du point de vue de l'utilisateur, des installations moins dispendieuses. Sur le marché des services de ligne privée, l'expansion a été particulièrement sensible aux tarifs. A l'origine, ce marché constituait cette petite partie du marché global des télécommunications mieux desservi autrement que par le réseau public.

Ainsi, même jusqu'en 1962 et 1963, le Réseau téléphonique transcanadien ne disposait que d'un petit nombre de circuits de longue distance couvrant la totalité du pays. A l'exception de besoins spéciaux, comme la défense nationale et les services de radiophonie et de télévision, la plupart des lignes privées de longue distance servaient à d'autres usages que le téléphone, par exemple le téléimprimeur. Ainsi, les organismes de communications des chemins de fer fournissaient la plupart des circuits de ligne privée de longue distance. A la même époque, les services de ligne privée de courte distance dont la longueur pourrait atteindre de 500 à 700 milles, étaient plus fortement orientés vers les communications téléphoniques. La majeure partie de ce marché était desservie par l'industrie du téléphone. Le fait que les communications téléphoniques au-delà de 700 à 800 milles ne faisaient l'objet que de très peu de réductions de prix, constituait une importante raison de cet état de chose. Le service téléphonique de grande étendue (WATS) était, à l'époque, le seul service de ce type en existence. En 1966 encore, il était plus économique de s'abonner à un circuit du WATS, qui était assuré par le réseau public pour les communications téléphoniques de Toronto, de Montréal, ou d'Ottawa à Regina ou à des points encore plus à l'ouest que cela ne l'était d'utiliser les services téléphoniques de ligne privée. En conséquence, les usagers s'assuraient par contrat des circuits du WATS pour atteindre des points de l'Ouest, les faisant aboutir à leur standard et, si nécessaire, établissaient la communication le matin et s'en servaient toute la journée comme une ligne privée. Ce genre d'utilisation avait tendance à augmenter les frais de commutation et, pour contrebalancer cette tendance, le Réseau téléphonique transcanadien adopta un tarif

diminuant avec la distance pour le service téléphonique de ligne privée.

Cet exemple n'est cité que pour indiquer que l'expansion du marché des services de ligne privée dépendra dans une grande mesure de l'incapacité du réseau public à faire face aux besoins changeants. Toutefois, à l'intérieur du marché de ligne privée certaines forces concurrentielles sont à l'oeuvre, il existe une tendance vers l'introduction de tarifs dégressifs pour l'achat en grosse quantité. En raisons des arguments aussi favorables que défavorables à cet égard, il n'y a jamais eu d'accord universel dans l'industrie pour assurer des communications de réseau public à des tarifs jouissant d'abattements proportionnés à l'importance des achats. La mise en oeuvre du service téléphonique de grande étendue constitue une étape en ce sens, bien qu'il ne soit pas offert par toutes les compagnies téléphoniques.

Importance des services de ligne privée pour les sociétés exploitantes. A cause des dimensions et de l'inertie du réseau public, sa rénovation par une technologie nouvelle lui permettant de faire face à de nouveaux besoins n'est généralement entreprise que lorsqu'une nouvelle exigence est raisonnablement et fermement établie. Le développement de ce marché peut être réalisé avec le concept des services de ligne privée. Les canaux de télévision, par exemple, ont été introduits comme lignes privées et ont été étendus au pays entier pour desservir l'industrie de la radiodiffusion. Cette expansion a favorisé le développement de la technologie nouvelle, y compris les systèmes de transmission par courants porteurs à hyperfréquences et fourni aux autres services de ligne privée la possibilité de faire face à l'accroissement des dépenses dû au prolongement du réseau. Ainsi, on a pris en considération l'usage du vidéophone sur une base limitée. D'une façon analogue, les techniques de transmission de données sur large bande ont été mises en service sur lignes privées en utilisant la technologie de ce type de porteuses. A mesure que le marché de ces services se développe, on peut prendre des décisions concernant leur incorporation au réseau public.

Du point de vue du CN et du CP, la majeure partie de leurs services de télécommunications sont du type "ligne privée". Jusqu'à un certain point, l'expansion de leur marché repose sur le développement de services assez intéressants pour détourner les usagers du réseau public ainsi que pour servir des besoins nouveaux ou en voie de développement. Par conséquent, le marché peut être influencé par l'efficacité avec laquelle les compagnies téléphoniques feront face à ces besoins grâce au réseau public.

D'après les renseignements fournis tant par les Télécommunications CN-CP que par le Réseau téléphonique transcanadien, il semblerait que les deux sociétés exploitantes

se partagent, à parts presque égales, le marché des services de ligne privée. En 1969, le Réseau téléphonique transcanadien indiquait des revenus de 58.3 millions de dollars, alors que les revenus de Télécommunications CN-CP s'élevaient à 68.6 millions de dollars. Les chiffres du Réseau téléphonique transcanadien ne représentent, en tout état de cause, qu'une approximation probablement défavorable, car ils ne comprennent pas les services de ligne privée intra-provinciaux ou les circuits de ligne privée comme les lignes de centraux d'autres localités, les lignes privées et les circuits loués à d'autres sociétés exploitantes (voir Annexe B). Les revenus du Réseau téléphonique transcanadien pour les lignes privées constituent environ 5% du revenu total d'exploitation découlant des services privés et de téléphonie interurbaine. En dépit d'une croissance approchant 15% par an dans les services de ligne privée, les répercussions sur les revenus globaux d'exploitation restent constantes en raison de l'augmentation correspondante des revenus totaux d'exploitation pour le Réseau téléphonique transcanadien.

Les statistiques de l'Annexe B donnent un aperçu des revenus du CN et du CP ainsi que du Réseau téléphonique transcanadien en ce qui concerne les services de ligne privée.

CHAPITRE III

La réglementation des services
de ligne privée au Canada

Compétences

Au Canada, la compétence en matière de réglementation d'une société exploitante de télécommunications relève principalement d'un organisme soit fédéral, soit provincial. Certaines compagnies téléphoniques relèvent de la compétence fédérale alors que d'autres relèvent de la compétence provinciale. De la même façon, dans le cas des chemins de fer, ces sociétés exploitantes de télécommunications relèvent soit de la compétence fédérale soit de celle des provinces.

Toutefois, ce genre de juridiction individuelle sur les sociétés exploitantes porte principalement sur la qualité du service et les aspects économiques des activités de la société exploitante. D'autres questions, comme le spectre de fréquences radioélectriques et la traversée des voies d'eau navigables, relèvent entièrement de la compétence fédérale. En outre, une société exploitante peut avoir affaire à plusieurs organismes fédéraux, ministères provinciaux ou autorités municipales en ce qui concerne la traversée de chemins, de routes et de voies ferrées.

Plusieurs lois relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Parmi ces lois, il convient de citer en particulier: a) la Loi sur les chemins de fer b) la Loi sur la radio c) la Loi sur le télégraphe d) la Loi sur la marine marchande du Canada e) diverses lois sur les sociétés. Dans le cadre de cette étude, la législation fédérale de première importance est la Loi sur les chemins de fer qui confère à la Commission canadienne des transports l'autorité pour sanctionner les tarifs des compagnies de télécommunications dans le cadre de la compétence législative du Parlement du Canada.

Les diverses lois provinciales déterminent les pouvoirs provinciaux en matière de réglementation lesquels sont exercés par des régies provinciales, par des organes exécutifs ou par les deux à la fois. On a préparé dans ce domaine, pour chacune des provinces et concurremment avec l'étude 1(a) de la Télécommission un résumé de la législation importante.

Importance de la situation législative

Au Canada, la nature de la situation législative courante met en lumière deux faits qui sont importants pour cette étude des problèmes de réglementation associés aux services de lignes privées. Tout d'abord, étant donné qu'il existe des compétences diverses, il n'y aura pas nécessairement des concepts ou des méthodes uniformes en ce qui concerne la réglementation des services de ligne privée. Deuxièmement, les mesures prises par les autorités fédérales de réglementation sont à l'heure actuelle limitées aux compagnies qui sont de leur ressort. Il va de soi que dans les cas concernant les installations radioélectriques cette compétence s'exerce à l'égard de toutes les compagnies.

L'importance de ces deux points découle, bien entendu, du fait que les services de ligne privée se sont développés dans des conditions concurrentielles. Les services téléphoniques publics sont considérés comme un monopole naturel et chaque société exploitante possède une concession qui est universellement respectée par les autres compagnies téléphoniques. Toutefois, cette concession ne s'applique pas nécessairement aux services de ligne privée. Ces services peuvent être assurés, dans une région donnée, par deux sociétés exploitantes ou plus et aussi par d'autres entreprises. Ce genre de conjoncture se remarque surtout dans les régions où les chemins de fer, qui sont des fournisseurs importants de services de ligne privée, se trouvent en concurrence avec les compagnies de téléphone. Ainsi, une société qui fait l'objet d'une réglementation peut offrir des services de ligne privée dans la même région qu'une autre société exploitante offrant le même service mais dans des conditions différentes de réglementation.

Résumé des compétences

On présente ci-dessous un résumé des organismes de réglementation provinciaux et fédéraux ainsi que des principales sociétés exploitantes de télécommunications qui tombent sous leur juridiction.

Compétence fédérale

Organisme de réglementation

Principales compagnies
de télécommunications
soumises à une
réglementation

Commission canadienne des transports

1. Bell Canada
2. British Columbia
Telephone Company
3. The Bonaventure &
Gaspé Telephone
Co. Ltd.
4. Télécommunications
du Canadien Natio-
nal
5. Télécommunications
du Canadien Pacifi-
que
6. Québec North Shore
and Labrador Rail-
way
7. The Algoma Central
and Hudson Bay
Railway Company

Ministère des Communications

Tous les usagers
du spectre de fré-
quences radioélectri-
ques

Compétences provinciales

Organismes de réglementation	Principales compagnies soumises à une réglementation
1. La Commission des services publics de la Colombie-Britannique	Okanagan Telephone Co.
2. La Régie des services publics de l'Alberta	Téléphones du gouvernement de l'Alberta
3. La Régie des services publics du Manitoba	Réseau téléphonique du Manitoba
4. La Commission des services téléphoniques de l'Ontario	Northern Telephone Co. Thunder Bay Telephone Department
5. La Régie des services publics du Québec	Compagnie de téléphone du Québec
6. La Régie des services publics du Nouveau-Brunswick	New Brunswick Telephone Co.
7. La Commission des services publics de la Nouvelle-Ecosse	Maritime Telephone and Telegraph Company
8. La Commission des services publics de l'Ile-du-Prince-Edouard	Island Telephone Co.
9. La Commission des services publics de Terre-Neuve	Newfoundland Telephone Co. Labrador Telephone Co.
10. Le gouvernement de la Saskatchewan	Télécommunications de la Saskatchewan

Situation actuelle en matière de réglementation

En raison de l'importance des divers points de vue concernant la réglementation des services de ligne privée, on a essayé dans cette étude d'établir quelle est actuellement la situation dans chacune des compétences principales. Une demande de renseignements pertinents a été adressée et aux organismes de réglementation et aux sociétés exploitantes de télécommunications soumises à une réglementation. Ces renseignements sont présentés dans les sections suivantes.

Commission canadienne des transports

La situation de la réglementation en ce qui concerne les services de ligne privée offerts par des sociétés exploitantes soumises à une réglementation fédérale est en période d'évolution. Au cours de cette étude, une législation a été présentée au Parlement fédéral pour amender la Loi sur les chemins de fer en ce qui concerne la réglementation de ces services. Par conséquent, il est nécessaire d'exposer la situation actuelle en fonction du passé récent aussi bien qu'en fonction de l'avenir immédiat.

Par le passé, la Loi sur les chemins de fer dotait la Commission canadienne des transports du mandat d'approbation et de révision des tarifs téléphoniques ou télégraphiques facturés par les compagnies auxquelles la Loi s'appliquait. Ce mandat ne s'étendait pas aux services de ligne privée. La Commission pouvait cependant réglementer le taux de rendement global d'une compagnie.

Bien que la Commission n'avait pas de pouvoirs directs de réglementation des services de ligne privée, elle a porté un grand intérêt aux prix facturés pour ces services afin qu'il n'en résulte pas de charges trop lourdes pour les services réglementés. Par conséquent, il a fallu que les compagnies, comme Bell Canada, justifient les revenus et les coûts relatifs à ces services quand elles s'adressaient à la Commission dans le but d'augmenter leurs bénéfices sur les services réglementés. Il est évident que si la Commission n'était pas satisfaite du niveau de bénéfices pour ces services non réglementés, elle ne pouvait pas ordonner directement à la compagnie de télécommunications d'augmenter ses tarifs pour ces services. Toutefois, elle pouvait limiter l'augmentation s'appliquant aux services réglementés et proposer que la compagnie étudie des moyens de compenser tout déficit de ses revenus grâce aux services non réglementés et aux autres investissements.⁷

En 1969, par suite de divers événements survenus dans l'industrie des télécommunications, surtout en ce qui concernait la complexité accrue des rapports entre le domaine de

l'informatique et celui des télécommunications, le ministre des Communications a présenté un amendement à la Loi sur les chemins de fer pour supprimer l'exemption des lignes privées.⁸ Le bill C-11, adopté par la Chambre des communes le 28 janvier 1970, recevait la sanction royale le 17 mars 1970 et entrerait en vigueur le 1er août 1970.

La Commission canadienne des transports dispose maintenant, dans le cadre de la Loi sur les chemins de fer, du mandat de réglementation des services de la ligne privée des sociétés exploitantes de télécommunications qui relèvent de sa compétence. Il faut remarquer que ce cadre se rapporte presque uniquement à des facteurs économiques.

Le ministère des Communications

Au Canada, les radiocommunications relèvent de la compétence du Parlement fédéral. D'après les dispositions de la Loi sur la radio, le ministre des Communications peut établir des catégories de licences et de certificats techniques de construction et de fonctionnement. Le Ministre peut délivrer des licences pour les stations et le matériel radio, dans la mesure où il ne s'agit pas d'entreprises de radiodiffusion et délivrer des certificats techniques de construction et de fonctionnement pour les stations et le matériel radio dans la mesure où il s'agit d'entreprises de radiodiffusion. Le Ministre peut délivrer ces licences et certificats sous réserve des conditions et des restrictions qu'il considère appropriées pour garantir le progrès et l'exploitation méthodique des radiocommunications au Canada.

En outre, la Loi sur la radio stipule que le ministre des Communications doit réglementer et contrôler toutes les questions techniques concernant l'organisation, la fabrication et l'exploitation de toutes les installations radioélectriques et qu'il peut instituer des règlements concernant ces responsabilités telles qu'elles sont définies dans la Loi.

D'après les dispositions de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement c'est au ministre des Communications qu'il incombe d'encourager l'implantation, le développement et l'efficacité des systèmes et des installations de communications au Canada.

Compétences provinciales

On a demandé aux régies provinciales de réglementation des renseignements concernant la portée de la législation provinciale concernant la réglementation des services de ligne privée des sociétés exploitantes de télécommunications relevant de leur compétence et, quand il y avait lieu, de quelle façon

s'exerçait cette autorité. Les renseignements demandés ont porté sur:

Les articles particuliers des statuts provinciaux autorisant la commission (ou régie) à réglementer les services de ligne privée;

La méthode habituelle suivie dans l'exercice de cette autorité;

Les besoins et règlements particuliers applicables aux services de ligne privée qui indiquent si les tarifs sont présentés pour approbation ou seulement à titre d'avis, s'il existe un besoin d'identification des investissements et des coûts relatifs aux services de ligne privée et si les règlements s'appliquent à tous ou à seulement quelques-uns des services fournis par les sociétés exploitantes;

Tout facteur de réglementation, comme l'approbation des dépenses d'immobilisations ou l'introduction de nouveaux services, qui s'applique à l'exploitation des sociétés exploitantes dans leur ensemble assurant, en fait, un degré de contrôle réglementaire sur les services de ligne privée.

L'Annexe A donne l'essentiel des réponses à ces questions. On peut toutefois les résumer rapidement de la façon suivante:

A Terre-Neuve, les tarifs pour tous les services, qu'ils soient publics ou privés, doivent être soumis à la Commission des services publics pour approbation. La Commission exerce un contrôle global de réglementation de la compagnie téléphonique fondé sur un rendement raisonnable de l'assiette des tarifs. Elle doit également approuver tous les nouveaux projets et entreprises dépassant 25,000 dollars.

La législation de l'Ile-du-Prince-Edouard, ne mentionne pas d'exigences et de règlements particuliers s'appliquant à un type déterminé de service. En général, la Commission des services publics considère que la réglementation de l'entreprise de service public s'applique à tous les services qu'elle fournit. Aucun service destiné à une catégorie de clients n'est autorisé à être subventionné par d'autres clients. Une entreprise doit également obtenir l'approbation de la Commission en ce qui concerne les constructions nouvelles, les agrandissements et les améliorations impliquant des dépenses supérieures à 1,000 dollars.

En Nouvelle-Ecosse, le service téléphonique de ligne privée est considéré comme partie intégrante du service téléphonique et est soumis à la réglementation. Les autres services de ligne privée ne sont pas soumis à la réglementation, mais la Commission des services publics exige expressément la garantie que les services réglementés ne subventionnent pas les services non réglementés. La Loi sur les entreprises de services publics exige l'approbation des constructions nouvelles coûtant plus de 5,000 dollars.

La Régie des services publics du Nouveau-Brunswick n'a jamais adopté de réglementation concernant les services de ligne privée; elle a toutefois recommandé des lignes de conduite dans des cas particuliers. Ces mesures tenaient compte du fait que la Régie ne disposait pas de pouvoirs de réglementation sur un service de ligne privée non lié au service téléphonique public et non offert sur une base concurrentielle. Aucun tarif de ligne privée n'est soumis à la Régie; les tarifs peuvent toutefois être obtenus pour étude.

La Loi ontarienne sur le téléphone ne mentionne pas les services de ligne privée en tant que tels; toutefois, l'énoncé de la Loi pourrait être interprété comme s'appliquant à la réglementation de ces services s'ils étaient associés à un central téléphonique. La Commission des services téléphonique de l'Ontario n'a pas activement cherché à réglementer la location de lignes privées des compagnies téléphoniques qui sont de son ressort. Toutefois, elle a réglementé, par ordonnance générale, certains des services les plus courants et les plus fréquemment demandés.

La Régie des services publics du Québec dispose d'une compétence entière de réglementation sur les services de ligne privée. A l'heure actuelle, ces services sont considérés comme entité distincte. Toutefois, il est possible que l'on annonce bientôt une ordonnance générale à ce sujet. Les tarifs sont présentés pour approbation et les compagnies téléphoniques doivent préciser les investissements et les coûts relatifs associées aux services de ligne privée.

Le réseau téléphonique du Manitoba ne soumet pas les tarifs de ligne privée à la Régie des services publics, pas plus qu'il ne demande l'approbation de la Régie pour les nouvelles entreprises.

Les Télécommunications de la Saskatchewan ("Sask Tel") est le nom d'une société de la Couronne dans la province

de la Saskatchewan. Elle n'est pas soumise à un organisme officiel de réglementation. Elle fixe elle-même ses propres règlements par l'entremise des administrateurs nommés par le Cabinet et du ministre responsable. "Sask Tel" doit publier ses tarifs et, lorsqu'un service de ligne privé est solidement établi et est en mesure d'offrir des services sérieux, le tarif est également publié. La société doit obtenir l'approbation du gouvernement provincial pour les transactions financières et les changements de tarifs importants.

En Alberta, la Régie des services publics ne semble pas s'être préoccupée du problème de la réglementation des services de ligne privée. Il semble y avoir des doutes quant à la compétence de la législation à couvrir de tels services. Les compagnies téléphoniques ne soumettent pas les tarifs des services de ligne privée, ni à titre d'avis, ni pour approbation. Il n'existe pas davantage d'approbation à obtenir pour les nouveaux services.

En Colombie-Britannique, la plupart des services de ligne privée sont assurés par la B.C. Telephone Company ou par les Télécommunications CN-CP qui dépendent toutes deux de la réglementation fédérale. Par conséquent, l'intervention de la Commission des services publics à l'égard de ces services est très restreinte. En général, la Commission ne fait pas de différence entre les services publics et ceux de ligne privée; ils sont soumis à une réglementation globale. Les nouvelles offres de services doivent aussi être soumises pour approbation.

CHAPITRE IV

Détails concernant la réglementation des services
de ligne privée

Détermination des problèmes

Un des objectifs essentiels de la présente étude était de déterminer les problèmes pouvant être imputés en tout ou en partie aux conditions de réglementation des services de ligne privée. Ces problèmes ont été évalués du point de vue des usagers et des fournisseurs de ces services.

Pour atteindre cet objectif, le groupe d'étude a essayé d'obtenir des données de toute partie intéressée. Ces renseignements ont été fournis sous des formes diverses. Il y a eu des renseignements obtenus spécialement aux fins de la présente étude, des données tirées d'autres études et des communications officieuses recueillies par des membres du groupe d'étude. Ce dernier a en outre mené sa propre enquête pour déterminer les problèmes existants ou possibles.

En ce qui concerne la diversité des renseignements obtenus aux fins du présent chapitre, on n'a pas essayé de les classer en fonction de leurs sources. Par contre, on en a fait la synthèse pour déterminer les points d'importance capitale qui s'en sont dégagés.

Problèmes éventuels pour les usagers des services de ligne privée.

Absence de réglementation des tarifs. L'absence de réglementation des tarifs pour les services de ligne privée est souvent citée comme un problème véritable ou latent pour les usagers de ces services. Sans réglementation des tarifs, la société exploitante peut fixer des droits déterminés pour le service sans que l'utilisateur puisse recourir à un organisme de réglementation.

La gravité de ce présumé problème est fonction de plusieurs facteurs, le plus caractéristique de ces derniers étant le degré de choix offert à l'utilisateur. En général, l'absence de réglementation des tarifs a été prise en considération pour faire remarquer qu'il y a plusieurs sources assurant des services de ligne privée. Par exemple, dans beaucoup de régions du Canada, le client peut obtenir des services de ligne privée de la compagnie téléphonique ou d'une société exploitante de télécommunications et de chemins de fer. Dans certains cas, l'utilisateur a aussi le choix de construire et d'exploiter un réseau

privé. Toutefois, à moins que le réseau ne comprenne des radiocommunications, il y a généralement un obstacle à l'obtention des droits de passage nécessaires. En outre, le ministère des Communications a dernièrement exigé de plusieurs usagers potentiels des réseaux radiophoniques privés d'obtenir le service, si possible, des sociétés exploitantes de télécommunications.

Il existe des limitations importantes à la viabilité de la situation concurrentielle fondamentale entre les compagnies téléphoniques et les sociétés exploitantes de chemins de fer. Par exemple, il y a souvent une équivalence de tarifs entre le Réseau téléphonique transcanadien et les Télécommunications CN-CP pour un service de ligne privée. En outre, dans la détermination des besoins en ce qui touche les revenus afférents aux services de ligne privée, les sociétés exploitantes tiennent parfois compte des frais qu'occasionnerait à l'abonné un autre choix et elles s'en servent pour l'établissement de leurs propres tarifs relativement à ces services.

La situation oligopoliste ne s'applique ni à tous les services, ni à toutes les régions du Canada. Par conséquent, il est dangereux de la prendre comme base pour l'application de tarifs justes et raisonnables pour les services de ligne privée. Le choix entre une compagnie de téléphone et une société exploitante de chemin de fer se limite généralement aux installations interurbaines. L'utilisateur qui a besoin de services de ligne privée dans un grand centre urbain doit habituellement obtenir ces services de la compagnie de téléphone qui dessert cette zone.

Un autre facteur pertinent auquel on fait souvent allusion dans ce contexte est celui selon lequel les sociétés exploitantes de télécommunications ne sont pas entièrement sans limitations. Alors que la Régie ne peut pas réglementer les tarifs applicables aux services de ligne privée, elle considère souvent ces tarifs d'un oeil critique lorsqu'elle étudie les demandes d'augmentation des services publics. Toutefois, le but de cet examen rigoureux est habituellement de veiller à ce que les tarifs de ligne privée ne soient pas trop bas afin de ne pas imposer une charge trop lourde aux services publics.

Interfinancement. La question de l'interfinancement entre les services réglementés et non réglementés est une question à laquelle on doit inévitablement faire face. Il ne s'agit pas là d'un problème propre aux usagers des services de ligne privée. En fait, on estime la plupart du temps qu'il s'agit là d'un problème latent pour les usagers des services publics de télécommunications.

La raison d'être de cette hypothèse est fondée sur le fait que les services non réglementés sont généralement de nature concurrentielle. Par conséquent, ces services sont susceptibles d'être tarifés de façon à faire face à la concurrence et par conséquent fournir un rendement inférieur à celui des services publics. En outre, la répartition des coûts qui constitue souvent l'assiette de détermination des tarifs peut être très arbitraire et constituer, par conséquent, matière à contestation. On a souvent l'impression que la réglementation des services de ligne privée fournirait un cadre pour l'étude et l'approbation de la répartition des coûts. Lors des dernières augmentations générales des tarifs, les parties en cause ont posé cette question au cours d'audiences publiques et ont insisté sur le rendement suffisant des services de ligne privée.

Les répercussions de la question de l'interfinancement sur les usagers des services de ligne privée ne sont pas claires. Toutefois, il existe une nette possibilité que les tarifs augmentent plutôt qu'ils ne diminuent si la compétence accordée en matière de réglementation permet de fixer des tarifs déterminés aux services de ligne privée.

Politiques de tarification. En l'absence de réglementation des services de ligne privée, il se présente la possibilité qu'une société exploitante de télécommunications puisse adopter une politique de tarification, pour un ou des services particuliers, susceptible de diminuer les effets de la concurrence. Toute élimination consécutive des autres fournisseurs de services laisserait le monopole à la société exploitante.

Le fait que les deux fournisseurs de la plupart des services importants de ligne privée soient les sociétés exploitantes de chemins de fer et les compagnies téléphoniques, toutes deux soumises aux restrictions d'une couverture globale de réglementation, diminue considérablement la portée d'un tel problème éventuel. Toutefois, il faut reconnaître que les services privés, du genre de ceux qui sont fournis par une société exploitante soumise à des restrictions pour les services radiophoniques mobiles terrestres ou les entreprises de service d'appel par radio seraient particulièrement vulnérables aux méthodes de tarification des grandes sociétés exploitantes de télécommunications.

Convenance du point de vue technique. En raison des progrès de la technologie, les services de télécommunications fournis par les sociétés exploitantes sont soumis à des exigences toujours croissantes. Ce fait est devenu particulièrement manifeste en ce qui a trait aux installations de transmission des données requises par les compagnies d'informatique et aux

installations de commutation et de commande exigées par les services d'électricité.

En général, les services offerts par les sociétés exploitantes sont normalisés en ce qui concerne les paramètres techniques qui ont été conçus pour satisfaire aux besoins de la majorité de leurs usagers et aux normes établies sur les plans national et international. L'importance des investissements dans les installations et le matériel existants engendre une grande inertie vis-à-vis des changements rapides. Des usagers de certains services de ligne privée comme ceux des services de transmission des données considèrent comme un grave problème l'incapacité ou le peu d'empressement des sociétés exploitantes de télécommunications à satisfaire aux besoins technologiques nouveaux et rapidement changeants du domaine des services de ligne privée.

Détermination des services de ligne privée. Dans un territoire où les services publics sont réglementés et où ceux de ligne privée ne le sont pas, il existe une zone imprécise de démarcation entre les deux catégories de services. Il découle de cette situation que des services que les usagers considèrent être de nature "publique" peuvent, en fait, ne pas être réglementés.

Ce genre de problème peut être rendu plus compliqué par l'évolution d'un service. Les changements qui surviennent relativement au marché d'un service qui, à l'origine, était de nature privée peuvent amener ce service à devenir universellement accepté et utilisé. Une telle évolution pousse le service vers le côté "public" du continuum des services. Cependant, quand les services de lignes privée ne sont pas soumis à réglementation, en particulier à une législation spécifique, il se produit généralement un délai considérable avant que les services ne tombent sous l'autorité de l'organisme de réglementation.

Le service de commutation pour téléimprimeurs qui est fourni aussi bien par le Réseau téléphonique transcanadien (TWX) que par les Télécommunications CN-CP (télex) est un service qui a présenté ce caractère de processus évolutif. A l'origine, il était considéré comme un service de ligne privée. Toutefois, au cours des dernières années il s'est agrandi au point de servir environ 24,000 abonnés. Sous cet angle, il semblerait que l'on puisse considérer ces abonnés comme recevant un service public qui devrait être réglementé.

Utilisation des droits de passage. Les sociétés exploitantes de télécommunications ont acquis des droits de passage dans leurs zones de service pour l'expansion de leurs réseaux de distribution. En général, les sociétés exploitantes ne semblent pas considérer l'utilisation de ces droits de passage par d'autres comme la fourniture d'un service.

Il existe une catégorie d'usagers des services de télécommunications, nommément les compagnies de télévision par câble, qui estiment que la société exploitante ne devraient pas être autorisée à empêcher l'usage conjoint des droits de passage quand une autre société exploitante en a besoin. Ces compagnies sont d'avis qu'il devrait y avoir un contrôle efficace de la réglementation relative à l'utilisation des droits de passage, des poteaux, des canalisations et des autres dispositifs fournis par la société exploitante afin d'assurer un développement des télécommunications qui serait dans l'intérêt public.

Conditions de service. Dans un milieu réglementé relativement aux services de ligne privée et où il n'y a pas de contrôle de la réglementation touchant le type de service fourni et les conditions dans lesquelles il est offert, les usagers de ces services sont susceptibles de faire face à des difficultés particulières.

L'une des difficultés primordiales pourrait bien être celle d'obtenir le type de service qui répond aux besoins. Ce problème a été particulièrement manifeste dans le cas des compagnies de traitement des données. D'autre part, la compagnie qui a établi son organisation sur un système de communications à bail considère d'un oeil très critique les changements apportés aux services fournis par les sociétés exploitantes qui pourraient bouleverser leurs activités.

Les conditions de service se rapportant à l'interconnexion des dispositifs terminaux et des systèmes de communications appartenant aux usagers ainsi que l'exploitation collective des installations constituent de bons exemples de cas pouvant donner lieu à des litiges entre les usagers et les sociétés exploitantes de télécommunications.

Problèmes éventuels pour les sociétés exploitantes de télécommunications

Les répercussions de la concurrence. Au Canada, la diversité des compétences en matière de réglementation et la nature concurrentielle des services de ligne privée peut aboutir à la situation unique dans laquelle une société exploitante qui assure des services réglementés de ligne privée se trouverait en concurrence avec un fournisseur non réglementé qui lui assure un service identique ou analogue.

Ce sera, par exemple, le cas des services des Télécommunications CN-CP en Alberta. Les services de ligne privée des Téléphones du gouvernement de l'Alberta ne sont pas réglementés par la Régie des services publics de l'Alberta, tandis que les services offerts par le CN et le CP le seront par la Commission canadienne des transports. On se trouvera en face

de situations analogues dans d'autres territoires comme le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et dans toute province où une compagnie téléphonique provincial n'est soumise à aucune réglementation en ce qui concerne les services de ligne privée.

Les sociétés exploitantes de télécommunications estiment que ces conditions soulèveront un grave problème si la législation ou les méthodes de réglementation de leur Régie les empêchent de faire face librement à la concurrence.

Répartition des coûts. Dans un système complexe et moderne de télécommunications, les installations utilisées pour assurer les services de ligne privée sont souvent techniquement intégrées aux installations assurant les services publics de télécommunications. Les services interurbains sont, en général, assurés par des réseaux micro-ondes de grande puissance. Ces réseaux peuvent, par exemple, pourvoir simultanément à des centaines de conversations téléphoniques, de circuits téléphoniques de ligne privée, de TWX et de télévision de réseau.

Une grande diversité de services de télécommunications étant assurée à partir d'installations communes, certaines sociétés exploitantes estiment souvent que la détermination des frais afférents à un service donné ou à une catégorie de services suscite un problème. La réglementation des services de ligne privée peut exiger la répartition des coûts. Il semble y avoir un certain nombre de vues différentes quant aux difficultés rencontrées.

Incapacité de sonder les marchés. Certains services de ligne privée fournis par les sociétés exploitantes de télécommunications sont fournis en fonction de groupements spéciaux et offerts au client à un tarif spécial pour le service particulier. Toutefois, de nombreux services de ligne privée, comme le service téléphonique de ligne privée, les services de commutation pour téléimprimeurs (télex), etc. ne font pas l'objet de tarifs spéciaux; il s'agit de services généralement offerts à tous les clients à un tarif identique.

Quand il n'existe pas de réglementation sur la tarification de ces services et qu'il n'y a pas lieu de soumettre de tarifs, la société exploitante de télécommunications jouit d'une latitude considérable pour sonder la situation du marché. Par exemple, elle pourrait fixer des tarifs différents pour le même service offert dans des régions différentes afin de déterminer les caractéristiques économiques du marché. Elle pourrait aussi accorder diverses conditions de service à des clients divers quand elle estime qu'il existe un marché hétérogène pour ce service.

Dans des conditions traditionnelles de réglementation, ce genre d'activité serait probablement interdit ou sévèrement limité.

Spécialisation de certains services de ligne privée. Les services de ligne privée ne peuvent pas tous être organisés en un ensemble général auquel on pourrait assigner des tarifs et des conditions de service. Par leur nature propre, certains services de ligne privée constituent des services spécialisés adaptés aux besoins d'un client et dont les tarifs sont établis en fonction de la situation particulière.

Il existe, bien entendu, de nombreux services de ligne privée qui sont appropriés en tant que services d'ordre général comme le service téléphonique de ligne privée, le service général mobile terrestre et le "Telpak". Si on demandait aux sociétés exploitantes d'assurer tous les services de ligne privée sans distinction, cela pourrait les empêcher d'offrir au client des services qui ne peuvent pas être fournis sur une base générale ou à un tarif universel.

Non-optimisation du service. Dans un ordre d'idée analogue au point précédent, il est possible que des conditions sévères de réglementation touchant les services de ligne privée soient susceptibles de paralyser la souplesse dont pourraient faire montre les sociétés exploitantes de télécommunications en effectuant des changements dans les services de ligne privée relativement à des points tels que des conditions spéciales de service ou des options de service. Des entraves de cette nature peuvent amener le réseau de communications loué aux usagers à se développer en fonction des tarifs existants plutôt que vers une combinaison de services spécialement conçus pour satisfaire les besoins particuliers des usagers.

Choix de réglementation

La réglementation des services publics est un sujet qui ouvre la porte à une gamme plus étendue de questions à étudier et à débattre. Dans la présente étude, on n'a pas essayé d'examiner les questions fondamentales concernant la réglementation. Toutefois, afin d'avoir une base pour l'analyse et l'examen des questions englobant la réglementation des services de ligne privée, passons rapidement en revue les choix fondamentaux de réglementation.

Dans la présente étude, les choix en question ont été examinés sous divers angles, dont voici les trois principaux, à savoir:

- (a) le genre de réglementation
- (b) l'étendue de la réglementation
- (c) le degré de réglementation

Genres de réglementation. On peut dire que les trois genres fondamentaux de réglementation que l'on distingue souvent sont d'ordre économique, technique et social. Il est difficile, bien entendu, de faire une distinction nette entre ces genres ou d'attribuer une importance relative à l'un d'entre eux. Par exemple, la réglementation technique aura souvent des répercussions économiques sur la société exploitante et la réglementation ayant des objectifs sociaux comportera invariablement des rapports avec des facteurs techniques et économiques. Au niveau conceptuel, la distinction est cependant utile aux fins d'analyse. Dans cette étude qui se concentre uniquement sur une section des services offerts par les sociétés exploitantes de télécommunications, c'est-à-dire les services de ligne privée, on a estimé que la réglementation technique et économique doit être déterminée de façon particulière.

En général, la réglementation économique suppose un contrôle réglementaire sur une grande partie des activités des sociétés exploitantes. La portée exacte de ce contrôle dépend, bien entendu, des pouvoirs accordés par la loi à l'organisme de réglementation. La gamme des facteurs touchant la réglementation économique comprend toujours les tarifs et peut englober d'autres facteurs tels que le financement, les rapports entre sociétés, les investissements, le rendement des investissements, la qualité et les conditions de service, les méthodes d'amortissement, les méthodes de comptabilité, pour n'en citer que quelques-uns.

D'autre part, la réglementation technique implique un contrôle direct de réglementation sur les paramètres techniques des systèmes de télécommunications fournis par les sociétés exploitantes. La stipulation des normes techniques minimales pour des services déterminés, de normes techniques pour les réseaux et matériels de communications ainsi que l'approbation des caractéristiques techniques des conditions de jonction entre les sociétés exploitantes constituent quelques-uns des éléments principaux de la réglementation technique.

Etendue de la réglementation. Le nombre des genres de services soumis à la réglementation dénote l'envergure de la réglementation des services de ligne privée. Il est manifeste que les choix constituent un continuum qui va des services de ligne privée sans réglementation à la réglementation de tous ces services en passant par la réglementation de plusieurs services spécifiques.

Cette dimension conceptuelle de la réglementation peut ne pas présenter une grande valeur pratique quand on considère la

question de la réglementation en général. Toutefois, dans le contexte de cette étude, cela revêt de l'importance dans la mesure où il est clair que ces choix existent en ce qui concerne les services de ligne privée. D'après les renseignements présentés dans le chapitre III, il est évident que l'étendue de la réglementation varie d'après les territoires de réglementation au Canada. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, il n'y a aucune réglementation pour les services de ligne privée. En Nouvelle-Ecosse, les circuits téléphoniques de ligne privée sont réglementés tandis que les autres services de ligne privée ne le sont pas. A la suite de la promulgation du Bill C-11, pour les compagnies relevant de la compétence fédérale, tous les services de ligne privée seront soumis à réglementation.

Degré de réglementation. Le degré de réglementation s'exerçant sur les services de ligne privée constitue une autre dimension de réglementation offrant une diversité de choix aux législateurs. Dans cette étude, on recommande que le degré de réglementation assure aussi un continuum de choix s'étendant de la réglementation des conditions du milieu à la réglementation particulière de services individuels.

La réglementation des conditions du milieu des services de ligne privée constitue déjà, tout au moins sous l'angle économique, la solution générale adoptée dans la plupart des territoires de compétence canadienne. Dans la mesure où un organisme de réglementation exerce un contrôle sur le taux global de rendement d'une société exploitante de télécommunications, ou essaie d'obtenir l'assurance que les services non réglementés n'imposent pas de charge aux services réglementés, il est raisonnable d'affirmer qu'il existe une réglementation des conditions du milieu des services de ligne privée ou services non réglementés.

Au pôle opposé de ce degré de réglementation se trouve, bien entendu, une réglementation particulière qui pourrait exiger la détermination des tarifs, des investissements et du taux de rendement pour chaque service de ligne privée.

CHAPITRE V

Résumé et discussion

La présente étude a été entreprise en vue de déterminer et d'étudier les problèmes pouvant se rapporter aux conditions de réglementation des services de ligne privée. Afin de pouvoir se fonder sur quelque chose pour l'évaluation de ces problèmes, on a exposé, dans la présente étude, un bref historique des services de ligne privée; on a décrit les concepts principaux des services de ligne privée et essayé de situer ces services dans le contexte de données quantitatives. On a également passé en revue la situation actuelle de la réglementation des services de ligne privée dans divers territoires de compétence canadienne.

Dans le chapitre précédent, on a fait une synthèse des problèmes possibles autour de deux points de vue opposés, savoir: celui des usagers des services de ligne privée et celui des fournisseurs de services de ligne privée. L'objet de ce dernier chapitre est de faire ressortir et d'étudier certains des points importants soulevés au cours de cette étude.

Le concept des services de ligne privée

Du point de vue historique, les services de ligne privée remontent aux installations de poste à poste destinées à satisfaire aux besoins de communications privées d'un abonné. Il était naturel qu'une distinction se dessine entre ces genres de services et les services "publics" des sociétés exploitantes de télécommunications. En premier lieu, les services de ligne privée n'utilisaient généralement pas les installations de commutation et, en second lieu, les tarifs et conditions étaient habituellement établis par contrats spéciaux.

Il ressort des renseignements recueillis aux fins de la présente étude ainsi que des discussions qui ont eu lieu à cet égard qu'il semble peu opportun de maintenir une telle distinction pour une grande partie des "services de ligne privée" actuels. Il y a, tout d'abord, un rapport étroit entre l'installation matérielle et les structures administratives afférentes à la fourniture de services tant publics que de ligne privée. En outre, de nombreux services de ligne privée ne dispent plus des caractéristiques techniques fondamentales des services plus anciens qui étaient fournis au moyen d'installations physiquement identifiables et distinctes. En fait, la plupart des circuits téléphoniques de ligne privée et des services de transmission de données sur circuits

téléphoniques privées utilisent des boucles locales qui font partie intégrante du réseau à commutation et des circuits interurbains partageant les installations interurbaines de câbles ou de micro-ondes avec le réseau téléphonique public. La nature mixte de certains services de ligne privée constitue un facteur supplémentaire. Les "Telpak" offerts par certaines compagnies téléphoniques en sont venus, par exemple, à inclure des services raccordés à des centraux.

Il existe une diversité de concepts quant à la nature réelle des services de ligne privée. Les questions concernant la réglementation de ces services varient en fonction du concept qui est jugé le plus approprié. Le concept d'après lequel les services de ligne privée sont primordialement une famille de services pour lesquels des modèles prédéterminés sont disponibles et qui peuvent, par conséquent, avoir droit à des tarifs particuliers fondés soit sur des économies, soit sur des primes, éveille l'idée que de tels services font simplement partie intégrante de l'ensemble des services assurés par une société exploitante de télécommunications. Sous cet angle, les questions relatives aux considérations de réglementation spéciale deviennent moins impérieuses.

Ce point de vue semblerait être particulièrement approprié dans le cas d'un grand nombre d'offres de services de ligne privée qui pourraient être considérés comme des services faciles à obtenir. Ces services, comme le service téléphonique de ligne privée, le service de transmission de données ou de téléimprimeur de ligne privée, le "Telpak", le téléx ou le TWX sont généralement offerts par la société exploitante de télécommunications selon des tarifs et des conditions de service normalisés. Par conséquent, il existe essentiellement un tarif pour le service, qu'il soit ou non soumis à un organisme de réglementation ou qu'il s'agisse simplement d'un document interne de travail pour la société exploitante.

Ce concept des services de ligne privée ne s'applique pas partout. Il est nécessaire de signaler certains des traits caractéristiques des services de ligne privée qui empêchent toute simplification exagérée des conditions de réglementation. Tout d'abord, ces services n'ont généralement pas accès aux réseaux commutés. En deuxième lieu, les installations utilisées pour assurer le service sont habituellement affectées à l'utilisateur pour une certaine période continue de temps. En troisième lieu, il existe souvent un choix de fournisseurs pour ces services.

Il est intéressant de prendre note du concept d'après lequel les services de ligne privée sont considérés comme des services de télécommunications qui sont assurés à un client au moyen d'installations affectées en exclusivité pour n'importe quelle période de temps en vue de servir ses besoins de

télécommunications. Ce concept a été très utile jusqu'à ce que l'évolution de l'industrie ait affaibli sa viabilité. Ainsi qu'on a pu le remarquer dans l'étude, les services de ligne privée sont maintenant disponibles sur réseau commuté. Le télex et le TWX constituent d'excellents exemples, et les installations commutées à large bande sont en pleine expansion. Une telle évolution déplace manifestement ces services hors de la portée de ce concept de services de ligne privée. Toutefois, le problème connexe des législateurs dépasse peut-être le cadre d'une simple conceptualisation. Pour réglementer ces services, les définitions législatives doivent être appropriées. Il s'est apparemment élevé des problèmes à cet égard quand les définitions étaient articulées sur une technologie dépassée. Le développement de services à usage multiple englobant dans un même ensemble les services réglementés et non réglementés a constitué un autre facteur d'affaiblissement de ce concept.

On a reconnu que toute vue simplifiée des services de ligne privée tendant à minimiser l'existence des problèmes de réglementation mérite certaines considérations. On y a recours quand les services de ligne privée, généralement classifiés comme "ensembles spéciaux", sont soumis à l'examen. Les services assurés sur la base d'un ensemble spécial sont habituellement des services de type et de tarif spéciaux satisfaisant aux besoins individuels d'un client déterminé. Les réseaux privés à commutation du ministère de la Défense nationale et de la General Motors constituent des exemples. Il en est de même des liaisons hertziennes spécialement mises au point pour certains radiodiffuseurs pour la transmission d'émissions de télévision.

Il est évident qu'il existe des difficultés pour les sociétés exploitantes de télécommunications en ce qui concerne la soumission de tarifs pour des services spéciaux. Il est probable que les sociétés exploitantes peuvent établir les critères généraux utilisés pour la tarification de ces services et identifier la manière selon laquelle elles déterminent les coûts. Toutefois, on est loin, dans ce cas, de la soumission de tarifs pour les redevances à facturer. Si l'on fait une extrapolation de la méthode traditionnelle de réglementation de ces services spéciaux, il est possible de concevoir un catalogue de tarifs et de conditions de service qui s'appliquent chacun à un client en particulier. Les problèmes d'administration ainsi que ceux qui consistent à établir si les circonstances sont différentes dans le cas de deux services identiques offerts à des tarifs différents ne forment qu'une petite partie de tous ceux auxquels doit faire face l'autorité chargée de réglementer ces services.

D'autres services ne tombant pas indiscutablement dans une vue simplifiée des services de ligne privée sont ceux qui englobent des activités telles que la location de matériel. La plupart des sociétés exploitantes de télécommunications louent du

matériel radio aux réseaux mobiles terrestres privés, aux réseaux privés d'appels par radio ou aux réseaux privées d'intercommunications. Dans ce domaine, les sociétés exploitantes sont en concurrence directe avec un grand nombre de fournisseurs de matériel. Ce genre d'activité, qui implique la location de matériel sans la fourniture d'un service, fait entrer la société exploitante dans un secteur de l'industrie des télécommunications qui est hautement concurrentiel et qui est passablement en dehors de la fonction fondamentale d'une "société exploitante de télécommunications".

Un rapide examen des choix effectué à la lumière de ces observations sur les concepts de services de ligne privée pourrait sans doute aider à clarifier certaines des points à l'étude.

Examen des choix de réglementation

Dans le chapitre précédent, on avait pris comme hypothèse que la réglementation tant économique que technique des services de ligne privée pouvait être conçue en fonction de deux dimensions: l'étendue des services de ligne privée réglementés et le degré de réglementation des services.

Bien que cela puisse assurer une méthode rationnelle d'analyse des questions concernant la réglementation des services de ligne privée, ce n'est pas nécessairement le meilleur point de départ. Il est notoire que le point de départ le plus souhaitable est représenté par les objectifs de la réglementation. Une détermination complète des objectifs est essentielle à une évaluation des choix.

Réglementation économique. Toute tentative tendant à débattre la réglementation spécifique immédiate d'une partie ou de la totalité des services de ligne privée soulève une foule de questions fondamentales. Le degré de concurrence souhaitable dans ce domaine des télécommunications ne constitue qu'une de ces questions.

Il existe cependant quelques observations pouvant être précieuses. Il y a un certain nombre d'activités des sociétés exploitantes, en général, classées comme services de ligne privée, qui se situent aux limites extérieures de la fonction de société exploitante de télécommunications. La question de la location du matériel qui a été examinée ci-dessus en est un exemple. La location d'ordinateurs (sans installations de télécommunications) en est un autre. Comme exemple encore plus exceptionnel, on peut citer la location de bureaux. Toutes ces sources de revenus n'ont, pour l'essentiel, aucun rapport avec le rôle fondamental d'une société exploitante de télécommunications et, par conséquent, elles peuvent mériter un examen attentif quant au degré de réglementation économique qui serait nécessaire.

Dans la plupart des activités de ce genre, les sociétés exploitantes sont en concurrence directe avec un nombre important d'autres fournisseurs. Un certain niveau de réglementation économique impliquant la soumission de tarifs de location pour du matériel spécifique peut présenter des difficultés pratiques. Si des exceptions sont jugées recommandables, la façon dont elles sont déterminées motive un examen attentif. Toutes les définitions contenues dans la loi et qui sont fondées sur la technologie sont propres à créer des difficultés futures. Les exceptions fondées sur des catégories de services nettement définissables ou qui découlent d'un énoncé d'objectifs sembleraient éviter les problèmes futurs les plus manifestes.

Il est très évident que le niveau de réglementation économique devant être pris en considération pour les services individuels de ligne privée constitue une question à laquelle on trouvera peu de réponses dans cette étude. Il existe cependant une généralisation qui semblerait valable. Dans la plupart des territoires de compétence, les services de ligne privée de tous genres sont au moins soumis à un type de réglementation découlant des conditions du milieu. En fait, cette observation s'appliquerait à toute activité entreprise par une société exploitante elle-même (par opposition à l'activité entreprise par une filiale). Ces activités et ces services sont réglementés pour autant que l'organisme de réglementation de la société exploitante cherche à garantir qu'ils n'imposent aucune charge injustifiée aux services réglementés. En outre, dans la plupart des territoires de compétence, il existe un contrôle exercé sur le taux de rendement de la société exploitante. Ce degré de réglementation fait peser des restrictions économiques sur les services de ligne privée.

En ce qui concerne le degré de réglementation économique pouvant être envisagé pour les services individuels, on peut faire deux observations. Tout d'abord, si l'impression qu'il y a de moins en moins de différence entre un grand nombre de services de ligne privée et de services publics est juste, il s'ensuit alors que le degré de réglementation pour ces services ne doit pas différer substantiellement de celui qui est applicable à tous les services en général. En deuxième lieu, il peut toutefois y avoir des services particuliers, comme ceux pour lesquels il existe un choix de fournisseurs, qui méritent peut-être une considération spéciale en ce qui touche le degré de réglementation économique.

Réglementation technique. Bien qu'on l'ait abordée au cours de l'étude, la réglementation technique n'est pas apparue comme une question d'importance particulière. Plutôt que de s'intéresser à la réglementation technique en elle-même, c'est-à-dire, à un organisme de réglementation assumant la responsabilité d'établir des normes techniques pour diverses catégories de services de ligne privée, il semble que les usagers portent davantage intérêt aux questions concernant les moyens susceptibles de garantir que les sociétés exploitantes de télécommunications :

- (a) mettront en place des services dotés des caractéristiques techniques nouvelles ou différentes à mesure qu'il se présente des marchés pour ces services;
- (b) maintiendront les normes techniques de services déterminées dans les offres de service;

- (c) établiront des tarifs pour les offres de services qui reflèteront toute différence dans les normes techniques.

En ce qui concerne tous ces points, on est frappé par le fait qu'ils sont étroitement apparentés aux coûts et aux tarifs et que tous comportent de fortes implications économiques. En fait, la différenciation entre la réglementation technique et la réglementation économique peut conduire à une simplification trop poussée du sujet. Par exemple, relativement au point (a) ci-dessus, il est vrai, en général, qu'une société exploitante peut mettre en place un service de ligne privé doté de toutes les caractéristiques techniques souhaitées par un client, au moins pour un ensemble spécial, pourvu que le client soit prêt à en supporter les frais. En outre, quand on soulève la question de l'introduction de nouveaux services de ligne privée en tant qu'offres de service général, on peut s'attendre à découvrir que les questions fondamentales prennent leurs racines dans des considérations d'ordre économique. La nécessité de remplacer les installations désuètes pour fournir une nouvelle génération de services de ligne privée aurait des répercussions importantes sur les aspects économiques des activités des sociétés exploitantes.

En conséquence, bien qu'il soit possible d'établir une distinction conceptuelle entre la réglementation technique et la réglementation économique, il semble que les questions fondamentales écartent toute conception étroite de la réglementation technique. L'étude des paramètres techniques semble se confondre rapidement avec la fonction globale de réglementation de la société exploitante dévolue à l'organisme de réglementation. Du point de vue de l'utilisateur, le besoin principal apparaît être un organisme impartial auquel il aurait un accès suffisamment facile et qui pourrait évaluer les questions relatives aux frais et à la qualité technique. L'intérêt pour un organisme de réglementation chargé de décréter la mise en place d'installations et de services nouveaux doit aussi être atténué par le fait que la Commission qui a ordonné à une société exploitante de télécommunications d'introduire un nouveau service se trouverait dans une position extrêmement difficile si la société exploitante présentait, par la suite, une demande d'augmentation de tarifs pour subventionner cette introduction.

Il se présente aussi quelques difficultés manifestes dans toute méthode de réglementation technique qui implique l'établissement de normes de qualité technique pour divers services de ligne privée. Si de telles normes étaient établies dans un cadre rigide, le développement rapide de la technologie des communications pourrait facilement mener à des normes qui

seraient trop élevées pour certains usagers et trop basses pour d'autres. En outre, la qualité technique est multidimensionnelle. Par conséquent, les changements de normes visant à améliorer un paramètre pourraient en détériorer un autre.

Répercussions sur les usagers

Quand on considère les divers problèmes possibles des usagers de services de ligne privée en fonction des choix de réglementation, il semble que la réglementation économique réduirait considérablement les raisons du mécontentement des usagers. On doit, bien entendu, souligner le mot "raisons". Il est possible que la réglementation des tarifs des services individuels de ligne privée qui scruterait particulièrement les éléments de coûts, de rendement d'investissement et de valeur du service, puisse conduire à des augmentations de certains tarifs plutôt qu'à leur diminution. Une telle éventualité mènerait probablement à d'autres doléances de la part de l'utilisateur. Il ne devrait toutefois y avoir que peu de place pour les allégations de disparité de répartition injuste des frais ou de méthodes déloyales de concurrence si les tarifs ont fait l'objet d'un examen minutieux de la part de l'organisme de réglementation.

Il semble que la réglementation économique concentrée uniquement sur une approbation des tarifs des services de ligne privée n'éliminerait pas entièrement tous les problèmes possibles qui pourraient se présenter aux usagers de ces services. Toutefois, comme on l'a remarqué auparavant, les problèmes associés aux termes et aux conditions de service ou aux aspects technologiques des offres de services de ligne privée se rattachent étroitement à des considérations d'ordre économique. Si l'étendue du contrôle d'un organisme de réglementation sur les activités économiques de la société exploitante de télécommunications était suffisamment grande ou si elle était conçue en fonction d'objectifs qui permettraient aux législateurs de prendre en considération tous les facteurs pertinents, la cause de beaucoup de ces problèmes pourrait alors également disparaître. Du point de vue de l'utilisateur, l'un des facteurs principaux de la réglementation des services de ligne privée serait le fait d'avoir à sa disposition un organisme indépendant auquel il pourrait avoir recours pour les questions d'ordre aussi bien économique que technique concernant l'offre de services de ligne privée.

Répercussions sur les sociétés exploitantes de télécommunications

Un des soucis primordiaux des sociétés exploitantes a trait à la nature concurrentielle de certains services de ligne

privée. On redoute que les sociétés exploitantes soumises à une réglementation soient sérieusement désavantagées par rapport à celles dont les services de ligne privée ne sont pas réglementés ou aux fournisseurs de services analogues qui ne sont soumis à aucune réglementation économique. Ce souci est justifié par le fait que le groupe d'étude du Réseau téléphonique transcanadien considère que les services de ligne privée comptent parmi ceux qui peuvent être obtenus d'un ou de plusieurs fournisseurs.

Il est difficile d'évaluer les difficultés réelles que rencontrera la société exploitante soumise à une réglementation quand elle proposera un service réglementé dans des conditions concurrentielles. On a toutefois soulevé au cours de l'étude certains points qui méritent d'être examinés. Tout d'abord, le souci fondamental d'une société exploitante quant à la nature concurrentielle du service de ligne privée, semble être fondé sur l'hypothèse qu'elle devra soutenir la concurrence avec une structure tarifaire qui est à la fois fixe et connue. Cette hypothèse ne serait pas nécessairement valable si la législation permet à l'organisme de réglementation de reconnaître et d'évaluer les éléments concurrentiels par rapport à un service particulier. Dans de telles conditions, les sociétés exploitantes auraient peut-être la liberté, dans le cadre de la réglementation, de faire face à la concurrence pour un service particulier, si elles le désirent.

Un autre ensemble de choix s'articule sur la réduction au minimum de toute concurrence réelle en ce qui concerne la fourniture de services de ligne privée. L'examen de ces choix n'entre pas dans le domaine de la présente étude. Il convient toutefois de noter un élément important. Un aspect du problème découle des conditions complexes de territoires de compétence au Canada dans lesquels il peut se trouver deux sociétés exploitantes offrant des services de ligne privée, l'une étant réglementée en ce qui concerne de tels services tandis que l'autre ne l'est pas. Les efforts suivis en vue d'arriver à un point de vue commun en ce qui concerne la réglementation des services de ligne privée, dans la mesure où des législations divergentes le permettront, revêtent une grande importance. Une autre chose dont il faut tenir compte, et qui n'a pas été évaluée ici, est la réglementation fédérale de tous les services de ligne privée interprovinciaux afin de réduire les divergences de vues des divers organismes de réglementation.

Un autre point intéressant se rapporte au degré de concurrence existant réellement dans les "situations concurrentielles". En général, la concurrence la plus importante pour les services de ligne privée est celle qui existe entre les membres du Réseau téléphonique transcanadien et les Télécommunications CN-CP. Toutefois, cette concurrence ne touche essentiellement que les services utilisant les installations

interurbaines. En vertu de leur position monopoliste dans le réseau téléphonique à commutation, les compagnies téléphoniques disposent d'une position avantageuse pour l'offre de services de ligne privée exigeant le raccord des installations aux services de commutation. Les Télécommunications CN-CP doivent obtenir la location de lignes d'abonné des compagnies téléphoniques pour acheminer au destinataire le trafic de la plus grande partie de leurs services de ligne privée. Par conséquent, pour le plus grand nombre des services de ligne privée, il n'existe qu'une concurrence entre deux fournisseurs principaux.

Etant donné ce degré de concurrence, il semble encore qu'il y ait une concurrence des prix très restreinte dans un grand nombre des services normaux comme le service téléphonique de ligne privée et le téléimprimeur de ligne privée. Il y a en fait, des indications qu'il existe un rapport de "formulateur tarifaire" à "imitateur tarifaire" entre les deux sociétés exploitantes. La concurrence des prix apparaît de façon plus notable dans les "ensembles spéciaux". Dans ce domaine, bien que les sociétés exploitantes semblent fonder leurs tarifs de location sur les coûts marginaux, on semble accorder une certaine considération à ce qu'une société exploitante concurrente peut offrir ou à ce que l'utilisateur possible peut fournir pour son propre usage.

Les compagnies qui offrent des services radiophoniques mobiles limités à porteur commune (RCCMRS) représentent un autre groupe concurrent des sociétés exploitantes de télécommunications. Les services fournis par ces compagnies n'assurent pas d'interconnexion avec le réseau téléphonique terrestre général. Par conséquent, elles ne concurrencent pas le réseau mobile terrestre général assuré par une compagnie téléphonique et qui est intégré au réseau commuté (ce dernier service n'est pas bien entendu un service de ligne privée). Toutefois, certaines compagnies téléphoniques exploitent aussi des réseaux RCCMRS. Dans la mesure où elles le font, elles peuvent se trouver en concurrence directe avec les activités d'une entreprise privée non réglementée.

Il y a toutefois matière à discussion en ce qui concerne le réglementation des réseaux exploités par ces entreprises privées. Quoiqu'il soit exact qu'il n'existe pas de réglementation tarifaire particulière, le ministère des Communications exerce une contrôle technique sur le matériel utilisé par un RCCMRS et sur la compétence technique des compagnies. En outre, le ministère des Communications se renseigne sur la compétence financière des postulants à de tels systèmes et limite les licences pour ces systèmes à une par zone urbaine. Deux licences sont accordées dans les zones dont la population dépasse 500,000 habitants. Par conséquent, il semble que tout problème important concernant la concurrence entre une

société exploitante de télécommunications exploitant un RCCMRS dans le cadre d'une réglementation tarifaire et une entreprise commerciale exploitant un système sans réglementation tarifaire serait limités aux zones urbaines les plus importantes.

Il convient également de noter que les problèmes pouvant découler d'une telle situation ne se limitent pas entièrement à la société exploitante de télécommunications soumise à réglementation. Aux Etats-Unis, les entreprises offrant des services de télécommunications non réglementés ont comparu devant des Commissions de réglementation pour revendiquer une protection contre la concurrence d'entreprises de services publics. On a prétendu que les compagnies téléphoniques annihilèrent la concurrence parce qu'elles ne se préoccupaient pas de fixer un tarif rémunérateur.¹⁰

L'avènement de Télésat Canada comme société exploitante de télécommunications offrant des services de ligne privée apporte, bien sûr, une autre dimension à la scène canadienne. Il est manifeste que le réseau national de communications par satellite peut offrir aux usagers principaux un troisième choix en ce qui concerne les installations interurbaines sur grandes distances. Dans la mesure où Télésat peut offrir des services pouvant rivaliser directement avec le Réseau téléphonique transcanadien et les Télécommunications CN-CP et, en outre, étant donné que ces deux sociétés exploitantes posséderont probablement une part de Télésat, la situation peut présenter des problèmes spéciaux de réglementation qui mériteront une attention particulière.

Toute évaluation précise des répercussions de la réglementation des services de ligne privée sur les sociétés exploitantes de télécommunications doit, au cours de l'analyse finale, reposer sur l'étendue et le niveau de la réglementation. Les répercussions relatives dépendront aussi de la société exploitante qui est soumise à la réglementation. D'après les chiffres obtenus aux fins du présent rapport, il semble que les services de ligne privée représentent une part notable du revenu des sociétés de chemin de fer, tandis que dans le cas du Réseau téléphonique transcanadien, elle n'est que de 5%. Ce sont par conséquent les sociétés de chemin de fer, lesquelles avant l'entrée en vigueur du Bill C-11 n'avaient de réglementés que leurs services de télégraphe et leurs services de téléphone public, qui ressentiront le plus vivement les répercussions de la réglementation de ces services.

ANNEXE A

RENSEIGNEMENTS RECUS DES REGIES PROVINCIALES
CONCERNANT LA REGLEMENTATION DES
SERVICES DE LIGNE PRIVEE

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Commission des services publics de la province de Terre-Neuve et du Labrador

La loi intitulée "Newfoundland Public Utilities Act" ne renferme aucune clause particulière concernant les services de ligne privée. La loi définit le "service" comme l'utilisation et les installations fournies aux abonnés, et aucune entreprise de services publics n'est autorisée à exiger des frais pour tout service dispensé au public ou en vertu d'un contrat, avant d'avoir soumis à la Commission un barème de coûts, de tarifs interurbains et de frais, et d'en avoir obtenu l'approbation. Toute entreprise, personne ou société qui détient, exploite, administre ou gère le matériel ou les installations servant à l'acheminement ou à la transmission de messages ou de communications téléphoniques ou télégraphiques moyennant paiement est une entreprise de services publics aux fins de la loi.

Le principe général adopté dans l'exercice de l'autorité de réglementation consiste à déterminer le revenu d'exploitation brut requis pour acquitter les frais d'exploitation, y compris la dépréciation et les impôts, et pour rapporter un rendement raisonnable d'après la base des tarifs qui, à toute fin pratique, équivaut à la valeur comptable amortie des immobilisations ajoutées au fonds de roulement net et aux stocks mensuels moyens de matériaux et de fournitures gardés aux fins de l'entretien.

Les tarifs afférents aux divers genres de services sont établis par la Commission après analyse de la valeur des services ainsi que les tarifs exigés pour des services équivalents dans d'autres régions. Il n'est pas nécessaire pour l'établissement de barèmes généraux de dévoiler ce qu'il en coûte pour assurer les différentes catégories de services. En demandant l'approbation de tarifs concernant des nouveaux services, il faut que la compagnie exploitante de télécommunications soumette une estimation du coût en capital requis pour dispenser ces nouveaux services de même que les dépenses annuelles s'y rapportant, y compris le taux de rendement et les tarifs exigés par les autres sociétés exploitantes pour des services similaires dans la région de l'Atlantique. Si la Commission est satisfaite de l'estimation, elle accorde provisoirement son approbation. Ce consentement provisoire prend fin avec l'arrêté ministériel subséquent qui fixe un barème à la compagnie exploitante. La loi et les règlements s'appliquent à tous les services de télécommunications dispensés dans les limites du territoire qui relèvent de la Commission. Evidemment, ladite Commission n'a aucune juridiction sur le service au-delà des frontières provinciales pas plus d'ailleurs, que sur les services qui n'ont rien à voir avec les télécommunications comme, par exemple, la

publicité figurant dans les pages jaunes des annuaires téléphoniques.

Il serait peut-être utile de noter que la Newfoundland Telephone Company a soumis une demande, approuvée d'ailleurs par la Commission, concernant des tarifs de télévision en circuit fermé et de transmission en modulation de fréquence au cours de 1969.¹¹

Les services publics de la province sont tenus d'obtenir l'approbation de la Commission pour dépenser des montants dépassant \$25,000, appliqués à toute nouvelle construction, amélioration, annexe ou rajout à leur propriété utilisée ou qui est utile pour la fourniture de tout service.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Commission des services publics de la province de l'Ile-du-Prince-Edouard

La réglementation de l'énergie électrique et toutes les télécommunications est prévue aux termes de la loi intitulée "Electric Power and Telephone Act".¹² L'autorisation est prévue dans la loi, aux termes de ses divers articles, en ce qui concerne la réglementation des différents genres de services. L'article 1(d) indique l'interprétation qu'il faut donner à l'expression "services publics" en vertu de la loi, et l'article 5 prévoit certains autres pouvoirs. L'article 16(1) et (2) prévoit l'établissement de tarifs pour tous les genres de services dispensés par l'entreprise de services publics en cause. Les articles 20 et 21 amendés confèrent encore d'autres pouvoirs quant à l'établissement, au changement et à la modification des tarifs.

Les principes généraux qui régissent l'établissement des tarifs se trouvent énoncés dans les divers articles de la loi intitulée "Electric Power and Telephone Act".¹³ Dans l'examen de tous les cas de modification de tarifs, la Commission étudie attentivement, en ce qui concerne les services publics, les pratiques généralement reconnues, déterminées d'après les différents cas concernant les tarifs au Canada et aux Etats-Unis.

Tout grief valable consécutif à un service qui laisse à désirer est immédiatement porté à l'attention de l'entreprise de services publics en cause par l'abonné. Si l'entreprise ne règle pas la question, cette dernière est alors soumise à la Commission qui, jusqu'à ce jour, a invariablement apporté une solution heureuse à ces problèmes.

Il n'existe pas, aux termes de la Loi, de conditions ou de règlements précis applicables à un genre de service particulier. Un niveau de qualité des services de ligne privée, comme la transmission des émissions, a été atteint à la satisfaction du service public et de l'abonné. Tous les tarifs et les frais sont déterminés par la Commission des services publics qui, à cette fin, peut utiliser l'une quelconque des diverses méthodes disponibles. Cependant, dans la plupart des cas, l'entreprise de services publics soumet une demande en même temps que la proposition d'un barème de tarifs et de frais destinés à créer un niveau de rendement donné, provenant d'un premier investissement prudent moins l'amortissement accumulé. Une pratique suivie par la Commission, en ce qui concerne les différentes catégories de services dispensés par une entreprise particulière de services publics, consiste à n'accorder à aucune de ces firmes l'autorisation de dispenser des services à un groupe ou à une catégorie d'abonnés s'ils doivent être subventionnés au détriment des autres abonnés de l'entreprise de services publics. La réglementation d'une entreprise s'applique à tous les services qu'elle offre, sauf pour les exploitations de la compagnie qui n'ont rien à voir avec le service public en cause; en outre, ces exploitations ne doivent donner lieu à aucun frais pour l'entreprise de services publics considérée comme telle.

Les entreprises de services publics ne sont pas autorisées à construire des lignes, usines ou réseaux, ou encore à effectuer des extensions ou des améliorations qui coûteraient plus de mille dollars, sans l'approbation de la Commission.¹⁴ Il est également utile de noter que la législation autorise la Commission à établir et à déterminer une base distincte de profits pour chacun des genres de services fournis ou dispensés au public.¹⁵ Cependant, tel que mentionné précédemment, la Commission a choisi de considérer l'entreprise d'utilité publique comme une seule entité et de prévoir un tarif qui donne un rendement raisonnable selon la base établie pour cette entreprise considérée dans son ensemble.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Commission des services publics de la province de la Nouvelle-Ecosse

La loi intitulée "The Public Utilities Act" stipule qu'un service public comprend toute personne qui possède, exploite, administre ou gère une usine ou du matériel quelconque servant à l'acheminement de messages téléphoniques. On y définit aussi le service de façon à ce qu'il comporte l'acheminement ou la transmission, à des fins lucratives, par un service public de messages téléphoniques. En outre, une "ligne de téléphone" est définie comme devant comprendre tous les effets utilisés,

exploités, contrôlés ou possédés par une entreprise de services publics dans le but de faciliter la location de communications téléphoniques.¹⁶

Par suite de ces clauses et des autres dispositions de la loi "Public Utilities Act", le service téléphonique de ligne privée est considéré comme un service d'utilité publique et soumis à la réglementation. Il s'ensuit que le service téléphonique de ligne privée relève de la Commission au même titre que les autres services téléphoniques ordinaires que doit dispenser la compagnie de téléphone; la tarification de ce service repose sur le même principe général que celui sur lequel on se fonde pour l'établissement des tarifs locaux et interurbains.

Les tarifs des services réglementés dispensés par la Maritime Telegraph and Telephone Company sont conçus pour toute la province et fondés sur un barème qui tient compte de la valeur du service. Le service téléphonique de ligne privée n'est pas considéré comme un service spécial ou inhabituel qui justifierait des tarifs rattachés à des immobilisations particulières ou des frais d'exploitation. Les tarifs des services téléphoniques de ligne privée sont déterminés par la Commission de la même manière que les tarifs des autres services réglementés et ils ne peuvent pas faire l'objet de changement ou de vérification, sauf si une demande à cette fin est adressée à la Commission.¹⁷

Dans la province de la Nouvelle-Ecosse, les services comme la télévision et la radiodiffusion, le TWX, le téléimprimeur, le téléphone mobile privé, la transmission de musique préenregistrée, les services de location comme les circuits d'alerte et les installations louées aux autres sociétés de télécommunications, ne sont pas soumis à la réglementation de la Commission des services publics. Ces services, de même que tous les services outre-province, y compris l'interurbain, assurent à la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited un revenu non réglementé. Les tarifs de ces services ne sont pas soumis à la Commission aux fins d'approbation ou de renseignement, ou à toute autre fin, et il n'existe aucune obligation de faire connaître la nature de l'investissement et les coûts relatifs à ces services de ligne privée non réglementés. Cependant, si la Commission est saisie d'une demande visant l'approbation de changements aux barèmes généraux des tarifs des services non réglementés, la Commission exige que les représentants de la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited soumettent des preuves et des déclarations assurant la Commission que, de l'avis de la direction, le revenu provenant des services réglementés ne subventionne pas les services non réglementés et que l'exploitation par cette compagnie des services réglementés améliore la qualité et le prix des services non réglementés. La Commission n'exige pas la répartition des coûts mais s'intéresse vivement aux conséquences de la directive contenue dans la

décision rendue, le 25 septembre 1959, par le Comité des transports pour les chemins de fer, de la Commission des transports, par suite de la demande de Bell Canada.

L'article 34 de la loi intitulée "The Public Utilities Act" défend à toute entreprise de services publics de procéder à toute nouvelle construction, à des améliorations ou à des agrandissements qui nécessiteraient des dépenses de \$5,000 à moins d'obtenir au préalable l'approbation de la Commission. Cet article a aidé considérablement la Commission à étudier à l'avance les buts et la convenance des dépenses en immobilisations, particulièrement les dépenses les plus élevées. Il s'est avéré également très utile en permettant à la Commission de demander à la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited de lui soumettre, en plus des coûts estimatifs, des évaluations du revenu advenant l'approbation des dépenses en immobilisations pour l'aménagement d'installations destinées à dispenser des services réglementés et non réglementés.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Régie des services publics de la province du Nouveau-Brunswick

La seule législation provinciale autorisant la Régie à réglementer les services de ligne privée porte le nom de "Public Utilities Act". Jamais la Régie n'a établi de règlements bien que, de temps à autre au cours des années, elle ait fait des déclarations de principes et tenté de suivre les procédures des tribunaux en accordant la même latitude que celle qui est coutumière aux tribunaux administratifs.

La question des tarifs de ligne privée a été soulevée en 1962 lorsque la Régie a porté plainte contre la compagnie New Brunswick Telephone relativement à certaines pratiques de cette entreprise de services publics dans le domaine du service de la radio mobile privée. La Régie décida à cette époque que le service de la radio mobile privée ne se rattachait pas au service téléphonique public et que, par conséquent, il échappait complètement à la réglementation.¹⁸ En outre, ce service était également fourni sur une base concurrentielle avec d'autres sociétés exploitant la radio mobile privée.

En 1963, une demande fut scumise par New Brunswick Telephone dans le but de supprimer du barème général le service téléphonique de ligne privée. Les raisons avancées à l'époque par cette entreprise de services publics se résumaient au fait que le service en question n'était pas accessible au grand public, en ce sens qu'il était dispensé et disponible uniquement entre des postes terminaux particuliers prédéterminés et ne se rattachait pas aux fins d'intercommunication avec le réseau local général ou interurbain de la compagnie. Le 17 mai 1963, une

ordonnance émise par la Régie approuvait cette suppression et, depuis cette époque, les tarifs téléphoniques de ligne privée ne lui ont plus été soumis. Cependant, ils restent en tout temps disponibles aux fins d'examen par la Régie c'est-à-dire que New Brunswick Telephone est toujours disposé et prêt à lui communiquer tout renseignement que la compagnie a à sa disposition.

La question de la répartition des coûts en vue de déterminer le service et les coûts rattachés aux services privés et aux autres services non réglementés a été ramenée sur le tapis à l'occasion, surtout à propos des tarifs des services radiophoniques de ligne privée et des appels interprovinciaux. La Régie a étudié de temps à autre la possibilité de répartition des coûts pour ces services non réglementés. Mais elle s'est rendu compte, après avoir consulté ses vérificateurs, que le fardeau de la répartition des coûts des services non réglementés en ce qui concerne les tarifs interprovinciaux deviendrait très lourd et très coûteux. Cependant, il faudrait remarquer que, dans la décision tarifaire émise le 3 décembre 1969, il était stipulé que New Brunswick Telephone devait effectuer une analyse pour faire voir dans quelle mesure les revenus dérivés des services intraprovinciaux non réglementés dépassent les coûts marginaux, nécessaires pour dispenser ce service.¹⁹

La Régie n'exerce aucun pouvoir particulier de réglementation sur les dépenses en immobilisations qui auraient pour effet de conférer un certain pouvoir de réglementation sur les services de ligne privée.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Commission des services téléphoniques de la province de l'Ontario

La Commission des services téléphoniques de l'Ontario s'acquiesce de ses fonctions aux termes de la loi intitulée "Telephone Act".²⁰ L'objet de cette loi consistait dans la réglementation du service téléphonique public, sa concession et son interconnexion. La loi ne fait aucune allusion au service de ligne privée, tel que défini dans la présente étude.

Par conséquent tout pouvoir de réglementation sur les services de ligne privée est établi par déduction. On considère en effet qu'en pratique il se pourrait fort bien que les clients du système téléphonique public demandent un service de ligne privée. A partir de ce principe, la loi pourrait, en vertu de la définition de tarif, être interprétée comme devant assurer la réglementation d'un service loué à un abonné. Le tarif est défini comme "toute redevance ou tout frais exigé pour dispenser un service de central téléphonique et tous les services

connexes."²¹ Si cela était reconnu, certains articles de la loi pourraient alors s'appliquer à ce service de ligne privée de la même manière qu'au service public.²² Cependant, il faudrait noter que les services de ligne privée ne pourraient faire l'objet de réglementation que s'ils étaient reliés au service du central téléphonique.

La Commission des services téléphoniques de l'Ontario n'a pas à ce jour cherché activement à réglementer les locations de lignes privées accordées aux abonnés par les réseaux téléphoniques sous sa juridiction. La Commission s'en est remise à la norme d'auto-réglementation de l'industrie. En vertu de cette méthode, la compagnie de télécommunications et son abonné privé négocieraient entre eux directement et, s'ils se mettaient d'accord, la Commission n'interviendrait pas nécessairement. Si l'exploitant s'adressait à la Commission pour des conseils d'ordre technique ou d'ordre tarifaire, nul doute qu'elle en donnerait. Si l'abonné en appelait à la Commission pour se plaindre de certaines difficultés, elle interviendrait sûrement dans le but d'établir un accord entre l'exploitant et l'abonné. On prévoit que dans les deux cas la Commission se baserait sur ce qu'elle considère comme la norme courante de l'industrie en matière de service et de frais, tout en tenant compte de tous les facteurs locaux pertinents. En outre, il est sûr que si la Commission constatait que le service public d'un exploitant laissait à désirer en raison de son activité touchant ses lignes privées, des mesures seraient prises pour améliorer la situation.

Quant aux lignes privées, les situations étudiées entreraient dans la catégorie des cas bien déterminés, de sorte qu'elles ne feraient pas l'objet de la soumission ou de la vérification habituelle. Cependant, aux termes d'une ordonnance générale, la Commission a réglementé quelques services dont le caractère se rattache à la location de lignes privées et qui sont assez répandus. Les voici:

- (i) Circuits de téléimprimeurs.
- (ii) Circuits servant à la transmission d'émissions.
- (iii) Circuits téléphoniques de coordination, comme ceux utilisés avec la radio.
- (iv) Frais de parcours en milles sur les circuits entre centraux téléphoniques et sur les circuits reliés avec l'extérieur.

Il existe divers facteurs de réglementation qui s'appliquent, en vertu de la loi intitulée "Telephone Act", à l'exploitation générale de la compagnie de télécommunications; il en résulte donc une certaine réglementation des services de ligne privée.

Ces facteurs se rapportent aux emprunts, à l'interconnexion des réseaux, aux accords affectant les coûts du service public, etc.²³

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Régie des services publics de la province de Québec

En vertu de la loi qui l'a constituée, la Régie des services publics a le plein pouvoir de réglementer les services par câble privé des sociétés publiques de télécommunications.²⁴ Qu'il s'agisse d'un service par câble destiné aux ordinateurs et assuré par une compagnie de téléphone ou qu'il s'agisse d'un service par câble aux fins de transmission audio-visuelle, la Régie a le pouvoir de réglementer tous ces services, même en ce qui concerne l'élément de l'exploitation qui pourrait nécessiter l'utilisation des ondes radiophoniques visant à établir une liaison avec un autre type de poste terminal de transmission.

La législation actuelle permet à la Régie d'exercer les pouvoirs nécessaires à des fins telles que la production en circuit fermé, la consommation locale ou régionale même s'il y a utilisation d'antennes. Cependant, il faudra probablement amender la législation pour la rendre plus précise et plus explicite quant à la juridiction de la Régie sur l'exploitation de la radio.

Voici d'une façon générale comment la Régie exerce ses pouvoirs à l'heure actuelle:

- a) Elle approuve les projets de conduits souterrains soumis par la ville de Montréal conformément à sa charte;
- b) Elle approuve les tarifs pour l'utilisation des centres d'ordinateurs offerte au public par les compagnies de téléphone qui tombent sous la juridiction de la Régie;
- c) Dans un avenir rapproché, elle approuvera les tarifs, les formules de contrats, les installations et les règlements relatifs aux services de télévision par câble;
- d) Elle a déjà commencé à examiner et à évaluer les services de télévision par câble et les centres d'ordinateurs dans la province de Québec.

Aucun règlement particulier n'a été émis par la Régie en ce qui concerne les services par câble privé. Pour l'instant,

chaque cas doit faire l'objet d'une étude individuelle, mais une ordonnance générale portant sur le sujet sera émise par la Régie au cours des prochains mois. Les tarifs sont soumis à la Régie aux fins d'approbation. Les sociétés exploitantes doivent donner les détails de leurs investissements et de leurs coûts relatifs en matière de services de câble privé. Cette obligation s'étendra à toutes les sociétés exploitantes dès que la Régie aura approuvé la réglementation générale.

Tous les facteurs se rapportant à la réglementation n'ont pas été déterminés puisqu'on n'a pas encore adopté l'ordonnance générale visant cette question.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Régie des services publics de la province du Manitoba

Au Manitoba, la loi intitulée "Public Utilities Board Act" définit, en partie une entreprise de services publics comme étant tout réseau ou matériel servant à la transmission de messages ou téléphoniques.²⁵ D'après la loi, la Régie a le pouvoir d'exercer une surveillance générale sur ces services publics.²⁶ Cependant, les amendements apportés en 1955 à la loi intitulée "Manitoba Telephone Act" stipulent que la Régie n'a pas de compétence directe sur la réglementation financière du Manitoba Telephone System en ce qui concerne par exemple, l'émission de fonds ou les dépenses de construction.²⁷

Le pouvoir de réglementation de la Régie sur le système téléphonique porte sur les tarifs et les questions renfermées dans l'article 77 de la loi intitulée "Public Utilities Board Act". Elle détient également le droit à la réglementation technique intéressant surtout les méthodes, les normes et la sécurité.

Cependant, Manitoba Telephone System ne soumet pas ses tarifs de ligne privée aux fins d'approbation par la Régie. Celle-ci semble s'être préoccupée surtout des tarifs pour autant qu'ils ont rapport au grand public.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

Les Télécommunications de la Saskatchewan

La loi intitulée "Saskatchewan Telecommunications Act" constitue la charte, les pouvoirs et les responsabilités de Sask Tel. L'article 8 de la Loi, amendée par S.S. 1969, c. 52, énonce les pouvoirs de la société quant aux services, aux tarifs et aux accords particuliers. Sask Tel doit publier ses tarifs et les autres facteurs qui régissent ses services; cependant, si les tarifs et les autres facteurs publiés n'intéressent pas un service particulier dont on a besoin, il sera possible de conclure un contrat spécial.^{2e}

En pratique, il se peut que seuls quelques services de ligne privée soient bien établis au point où les tarifs, les termes et les conditions qui s'y appliquent peuvent être énoncés sous forme d'offre ferme dans le barème publié. Cependant, dans les autres cas de services de ligne privée, les normes varient considérablement et exigent en pratique "un travail sur mesure". Il faut alors déterminer les coûts applicables à chacun de ces cas afin de négocier des tarifs contractuels spéciaux pour le marché concurrentiel.

La limite fixée à Sask Tel pour l'emprunt de capitaux est énoncée dans la loi (actuellement \$175 millions). Tout excédent exige l'approbation de l'assemblée législative. En outre, tous les emprunts effectués par Sask Tel, ou pour son compte, exigent l'approbation du Lieutenant-gouverneur en conseil. Plus précisément, chaque dépense en immobilisations dont le coût dépasse \$25,000 doit, en principe, être soumise aux administrateurs de Sask Tel aux fins d'approbation. L'acquisition de tout bien immobilier moyennant un prix dépassant \$10,000 exige l'approbation du Lieutenant-gouverneur en conseil. Les modifications tarifaires d'importance sont, en principe, soumis aux administrateurs, au ministre responsable et souvent au Cabinet aux fins d'approbation. Le rapport annuel et les états financiers de Sask Tel doivent être présentés à l'assemblée législative et ils font l'objet d'un examen de la part d'un comité d'enquête permanent de cette même assemblée.

Ces facteurs exercent une certaine influence sur les tarifs de Sask Tel et sur ses services, y compris les services de ligne privée.

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Régie des services publics de la province de l'Alberta

La question de la compétence de la Régie, en ce qui concerne les services de ligne privée, en est une qu'il faudrait traiter

dans toute demande dont cet organisme pourrait être saisi. D'autre part, si l'assemblée législative le juge nécessaire, les termes "messages télégraphiques ou téléphoniques" tels qu'ils figurent dans la définition d'un service public pourraient étendre leur signification pour englober les services de ligne privée. 29

Les renseignements ci-après ont été communiqués par:

La Commission des services publics de province de la Colombie-Britannique

La loi intitulée "Public Utilities Act of British Columbia" définit un service public comme une personne détenant ou exploitant dans la province des installations ou des moyens pour "l'acheminement ou la transmission de messages ou de communications par téléphone ou télégraphe, quand ce service est offert au public ou à toute compagnie moyennant paiement." 30

Etant donné que B.C. Telephone est soumis à la réglementation fédérale, les seuls services de ligne privée que la Commission réglemente sont ceux qu'assure la Okanagan Telephone Company; or, la Commission adopte ici les mêmes principes généraux que ceux qui servent aux autres services offerts par cette compagnie. Les taux sont prévus dans un barème et s'appliquent à tous les abonnés qui demandent le service à des termes et conditions pratiquement identiques.

On ne vise pas à séparer l'investissement qui s'applique aux services de ligne privée de l'investissement servant aux autres services offerts, mais le service du téléphone dans son ensemble est réglementé d'après le principe d'un rendement équitable réalisé sur la base des taux relatifs aux coûts originaux. La compagnie de téléphone soumet ses budgets d'immobilisations et demande des certificats de commodité et de nécessité publiques aux fins d'extensions importantes si celles-ci modifient sensiblement le service de la compagnie ou si, par suite de l'examen du budget des immobilisations, la Commission juge la demande et la publicité qui y fait suite nécessaires à l'intérêt public. La compagnie de téléphone soumet également aux fins d'approbation préalable ses offres de nouveaux services.

ANNEXE B

Renseignements relatifs à l'importance des
services de ligne privée dispensés par:

LE RESEAU TELEPHONIQUE TRANSCANADIEN

LES TELECOMMUNICATIONS CN-CP

CIRCUITS D'INTERURBAINS ET DE LIGNES PRIVÉES (1)

VOIES PRINCIPALES DU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir Note ci-dessous

INTERPROVINCIAL

	C.-B.		ALB.		SASK.		MAN.		ONT.		QUE.		N.-B.	
	A	% DU TOTAL	A	% DU TOTAL	AU	% DU TOTAL	A	% DU TOTAL	AU	% DU TOTAL	AU	% DU TOTAL	A	% DU TOTAL
	ALB.		SASK.		MAN.		ONT.		QUE.		N.-B.		N.-B.	
<u>1967</u>														
Interurbain & TWX	355	93	565	95	530	94	499	92	964	77	372	93	322	80
(2) Téléphone L/P et télémprimeur	4	1	3	1	3	1	3	1	150	12	4	1	6	2
Emissions	24	6	26	4	28	5	30	5	34	3	20	5	25	6
Défense	-	-	-	-	-	-	14	2	100	8	3	1	47	12
Équiv. téléphonique total	383	100	594	100	561	100	546	100	1248	100	399	100	400	100
Vidéo unidirect total	4		5		4		4		4		4		3	
<u>1968</u>														
Interurbain & TWX	433	92	686	94	631	94	630	90	1238	79	422	87	372	82
(2) Téléphone L/P et télémprimeur	4	1	4	1	4	1	5	1	167	11	6	1	8	2
Emissions	24	5	26	4	28	4	30	4	34	2	20	4	25	5
Défense	9	2	10	1	10	1	35	5	121	8	34	8	49	11
Équiv. téléphonique total	470	100	726	100	673	100	700	100	1560	100	482	100	454	100
Vidéo unidirect. total	4		5		4		4		4		4		3	
<u>1969</u>														
Interurbain & TWX	517	92	797	94	770	94	791	90	1484	71	486	80	441	84
(2) Téléphone L/P et télémprimeur	5	1	6	1	7	1	8	1	179	9	5	1	8	2
Emissions	24	4	26	3	28	3	36	4	34	2	20	3	24	5
Défense	18	3	21	2	17	2	48	5	384	18	98	16	49	9
Équiv. téléphonique total	564	100	848	100	822	100	883	100	2081	100	609	100	522	100
Vidéo unidirect. total	4		5		4		4		4		4		3	

(1) A l'exclusion des circuits loués à d'autres sociétés exploitantes.

(2) Ces chiffres représentent l'équivalent téléphonique des circuits de télémprimeurs.

NOTE: Seuls étaient disponibles les chiffres de 1969 pour services téléphoniques de ligne privée et pour télémprimeurs, non compris les centraux étrangers, circuits de liaison et extensions hors des établissements. En les utilisant comme base on a établi des données statistiques pour 1967 et 1968.

CIRCUITS D'INTERURBAINS ET DE LIGNES PRIVÉES (1)

VOIES PRINCIPALES DU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir Note ci-dessous

CANADA - E.-U.

	C.-B.		ALB.		SASK.		MAN.		ONT.		QUE.		N.-B.	
	AUX E.-U.	% DU TOTAL												
<u>1967</u>														
Interurbain & TWX	258	93	53	48	-	-	166	93	987	86	1083	92	102	39
(2) Téléphone L/P et téléimprimeur	9	3	1	1	-	-	3	2	144	11	73	5	5	2
Emissions	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Défense	11	4	57	51	-	-	9	5	40	3	42	3	157	59
Equiv. téléphonique total	278	100	111	100	-	-	178	100	1171	100	1198	100	264	100
Vidéo unidirect. total	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-
<u>1968</u>														
Interurbain & TWX	322	57	71	48	-	-	245	79	1190	77	1157	83	100	29
(2) Téléphone L/P et téléimprimeur	9	2	1	1	-	-	3	2	160	9	79	4	5	2
Emissions	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Défense	236	41	75	51	-	-	59	19	214	14	184	13	238	69
Equiv. téléphonique total	567	100	147	100	-	-	307	100	1564	100	1420	100	343	100
Vidéo unidirect. total	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-
<u>1969</u>														
Interurbain & TWX	357	62	107	34	-	-	263	79	1562	80	1187	75	111	47
(2) Téléphone L/P et téléimprimeur	13	2	2	1	-	-	8	2	178	8	87	3	6	3
Emissions	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Défense	206	36	203	65	86	100	60	19	222	12	348	22	120	50
Equiv. téléphonique total	576	100	312	100	86	100	331	100	1962	100	1622	100	237	100
Vidéo unidirect. total	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-

(1) A l'exclusion des circuits loués à d'autres sociétés exploitantes.

(2) Ces chiffres représentent l'équivalent téléphonique des circuits de téléimprimeurs.

NOTE: Seuls étaient disponibles les chiffres de 1969 pour services téléphoniques de ligne privée et pour téléimprimeurs, non compris les centraux étrangers, circuits de liaison et extensions hors des établissements. En les utilisant comme base on a établi des données statistiques pour 1967 et 1968.

CIRCUITS EN MILLES - RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir Note ci-dessous

	1967		1968		1969	
	Milles	% du total	Milles	% du total	Milles	% du total
Interurbain (y comp. TWX)	4,730,000	90%	5,560,000	86%	7,020,000	86%
Ligne privée	506,000	10%	907,000	14%	1,125,000	14%
Total	5,236,000		6,467,000		8,145,000	
Accroissement	1967 - 1968		1968 - 1969			
Interurbain	17%		26%			
Ligne privée	79%		24%			
Total	24%		26%			

ORIGINE DES REVENUS - RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE TRANSCANADIEN

Voir Note ci-dessous

Année	Services privés	Revenu total d'exploitation - RTTC	% des services privés
1967	\$ 45,118,000	\$ 1,046,832,000	4.30%
1968	\$ 51,797,000	\$ 1,138,394,000	4.55%
1969	\$ 58,341,000	\$ 1,268,277,000	4.60%
Accroissement 1967-1968	15%	9%	
Accroissement 1968-1969	13%	11%	

NOTE: La comptabilité téléphonique ne fait pas la distinction entre les circuits reliés aux centraux (circuits de centraux étrangers et de liaison) et les lignes téléphoniques privées non reliées aux centraux. Les chiffres des circuits reliés furent obtenus par une méthode estimative basée sur les données en cours disponibles.

DONNEES STATISTIQUES SUR LES LIGNES PRIVEES
TELECOMMUNICATIONS CN-CP

La situation des télécommunications CN-CP concernant le revenu dérivé des services non réglementés par rapport au revenu dérivé des services réglementés indique clairement l'importance que prend pour notre exploitation le service dispensé par nous-mêmes à l'intérieur du milieu non réglementé actuel. Ce qui suit illustre bien ce point:

REVENU CONJOINT CN-CP DERIVE DES SERVICES NON REGLEMENTES POUR L'ANNEE 1969

Services de ligne privée, de telex, d'émissions radiodiffusées et télévisées	\$ 67,600,000
Service de central à large bande	\$ <u>1,000,000</u>
TOTAL	\$ 68,600,000

D'après ces chiffres, le CN et le CP retirent des services non réglementés actuels respectivement 75.6% et 81.7% de leur revenu total. Il faut signaler que l'extension de la réglementation aux services actuellement non réglementés touchera plus de 75% du revenu des Télécommunications CN-CP, tandis qu'elle ne touchera vraisemblablement pas plus de 5% du revenu total que les compagnies de téléphone retirent de cette source non réglementée.

Voici nos prévisions pour les cinq prochaines années en ce qui concerne l'augmentation du revenu provenant des services groupés sous la rubrique générale "services de ligne privée", à l'exception du service de central à large bande dont le haut taux estimatif actuel d'augmentation est peut-être appelé à diminuer en pourcentage à mesure que le réseau comptera un plus grand nombre d'abonnés:

Télex:	De 14% à 16% par année
Service de ligne privée:	De 5% à 6% par année
Service de central à large bande:	De 40% à 50% par année pour les deux prochaines années au cours desquelles le taux d'augmentation est appelé à baisser de façon importante).

Cependant, en prévoyant ce taux d'accroissement des services non réglementés actuels, nous devons prévoir en même temps une baisse atteignant de 3% à 5% par année pour l'utilisation du service public réglementé des messages.

La réglementation des services publics monopolistes exige l'imposition de restrictions suffisantes pour assurer la protection de l'intérêt public de même que le maintien de la rentabilité de ce secteur de l'entreprise. Il faudrait traiter différemment les services concurrentiels. Pour ceux-ci, la réglementation doit être suffisamment étendue pour stimuler une concurrence efficace et équitable. D'autre part, il faut disposer d'un pouvoir de réglementation atteignant tout l'éventail des services afin d'empêcher les compagnies exploitantes d'utiliser la puissance économique émanant des marchés protégés du secteur des monopoles dans le but de se livrer à des pratiques injustes et destructives vis-à-vis de leurs concurrents.

A notre avis, la répartition des coûts d'après chaque service offert serait un corollaire nécessaire à la réglementation de chacun de ces services. En outre, du point de vue de la Télécommission ou de la réglementation, il faudrait peut-être souhaiter la répartition des coûts associés aux services monopolistes et concurrentiels pour parer aux tarifs préférentiels.

Les services actuellement non réglementés font l'objet d'une très forte campagne de commercialisation qui reçoit l'appui d'un organisme de vente puissant et bien dirigé. Il s'agit d'un effort conjoint CN-CP. Cependant, le CP fait également porter ses efforts sur la commercialisation et la vente en vue de développer les services téléphoniques publics qu'il dispense et qui sont évidemment réglementés à l'heure actuelle. En ce qui concerne le service public réglementé des messages, l'expérience de plusieurs années révèle qu'aucune somme de travail visant à étendre la commercialisation et la vente n'aura d'effet appréciable sur le volume des affaires, pas plus d'ailleurs que la publicité quels que soient les moyens de diffusion employés, n'entraînera de changement important dans la diminution progressive de l'utilisation de ce moyen de communications. Il s'ensuit que l'effort de commercialisation et de vente relatif au message public (télégramme) est minime. Il fait cependant partie des fonctions de notre organisme conjoint de vente CN-CP.

ANNEXE CMémoires présentés relativement à la présente étude

Association canadienne des radiodiffuseurs
(Ce mémoire a d'abord été préparé pour
l'Etude 1(d) de la Télécommission)

Association canadienne des électriciens

Association canadienne de la télévision par câble

Association canadienne des manufacturiers

TéléSAT Canada

Note: Pour obtenir de plus amples
détails sur les données
contenues dans les mémoires
précités, prière de s'adresser
aux organismes intéressés.

RENVOIS

1. Le service téléphonique de ligne privée est considéré comme un service téléphonique public par les compagnies téléphoniques et les organismes de réglementation en Nouvelle-Ecosse et dans l'Ile-du-Prince-Edouard. En tant que tel, il n'entre pas, dans ces régions, dans le cadre de la définition des services privés.
2. Voir étude 8b (i)
3. Bill C11, Chambre des Communes du Canada, 1969.
4. Alors que les autres membres du réseau transcanadien sont soumis à l'autorité d'un Comité de réglementation désigné, les Télécommunications de la Saskatchewan sont régies par leur Conseil d'administration dont le président est le ministre des services téléphoniques du gouvernement provincial. Les approbations pour les projet supérieurs à \$25,000 sont données, soit par le Conseil d'administration, soit par le Cabinet, à la discrétion du Ministre.
5. Leftwich, Richard H, "The Price System and Resource Allocation," Holt, Rinehart and Winston, 1966, p. 239
6. R.C. Fetherstonhaugh. "Charles Fleetford Sise 1834-1918", Montreal Gazette Printing Company Limited, 1944, p. 186
7. La décision de la Commission des transports par chemin de fer du 25 septembre 1969 concernant la Demande d'une augmentation générale des tarifs présentée par Bell Canada est digne d'attention. Dans l'article 7 g) du jugement, la Commission déclare:

"Dans les services non réglementés, certaines augmentations de tarifs ont été mises en vigueur en 1969. Notre décision sur ce point n'interdit pas à Bell de chercher des profits plus élevés par l'intermédiaire de sources de rapport ou de revenus qui ne sont pas mis en cause dans la demande".
8. Pour un exposé détaillé de l'historique du Bill C-11, consulter: Commission permanente des transports et des communications. Procès-verbal des délibérations et témoignages, Chambre des Communes, 18 novembre 1969.
9. Le RCCMRS a été créé pour assurer deux catégories fondamentales de service: (a) Télédistribution et (b) Relais de messages.

10. Trends and topics, "Utility Competition with Unregulated Business", Public Utilities Fortnightly, 25 septembre 1969, pp 53-55.
11. Pour de plus amples renseignements se reporter au vingtième rapport annuel (Twentieth Annual Report) 1969, pages 36 à 39, de la Commission des services publics.
12. Ile-du-Prince-Edouard. "The Electric Power and Telephone Act", R.S.P.E.I., 1951, c.49.
13. Ibid., articles 22 à 29 compris.
14. Ibid., article 6 (1).
15. Ibid., article 24.
16. Province de la Nouvelle-Ecosse. "The Public Utilities Act." R.S.N.S. 1967, c. 258, article 1.
17. Ibid., articles 60 à 67 compris. Ces articles indiquent la nature et l'étendue de la réglementation des tarifs téléphoniques en Nouvelle-Ecosse.
18. On trouvera un rapport sur cette décision dans la source suivante: Province du Nouveau-Brunswick, "Report of the Board of Commissioners of Public Utilities," le 31 décembre 1962, pages 86-94.
19. Province du Nouveau-Brunswick. Decision, Board of Commissioners of Public Utilities, le 3 décembre 1969.
20. La Province d'Ontario. "The Telephone Act, R.S.O. 1960, c. 394, selon les amendements de cette loi.
21. Ibid., article 1 (g).
22. Ibid., articles 1 (j), 6, 14, 15, 26, 100 et 105.
23. Ibid., Voir articles 12, 13, 30, 33, 44, 48, 51, 61, 63, 96, 99, 102, 109 et 115.
24. Province de Québec. "Loi sur la Régie des services publics." R.S.Q. (1964), c. 229. Noter en particulier les articles 2(3) (a), 3, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 32 et 33. Noter également la "Loi sur l'heure solaire" R.S.Q. (1964) c.4. Aux termes de l'article 4 de cette loi, la Régie a aussi le pouvoir de réglementer les barèmes des services publics qui tombent sous sa juridiction.

23. Province du Manitoba. "The Public Utilities Board Act", S.M. 1959 (2nd), c. 51, article 2 (h).
26. Ibid., article 74 (1).
27. Réseau téléphonique transcanadien. "Historique de la réglementation et situation de la réglementation actuelle." la réglementation actuelle. Etude 1 b) de la Télécommission, mars 1970.
28. Province de la Saskatchewan. "The Saskatchewan Telecommunications Act," S.S. 1969, C. 52, article 8 (2), 8 (3). L'article 8 (3) revêt un intérêt particulier:
- (3) Nonobstant le paragraphe (2), si, de l'avis de la compagnie, le barème des charges et des tarifs, et les termes et les conditions visés dans ce paragraphe ne répondent pas suffisamment à la réalisation d'un service de télécommunication particulier demandé par une personne, la compagnie pourra par elle-même ou conjointement avec les propriétaires ou les exploitants d'autres systèmes de télécommunications, passer un accord spécial avec cette personne pour assurer un service conformément aux charges, tarifs, termes ou conditions qui ne correspondent pas ou qui s'ajoutent à ceux établis ou décrits dans le barème, et cet accord aura préséance sur le barème dans le mesure requise pour donner effet à cette entente.
29. Province de l'Alberta. The Alberta Public Utilities Board Act. R.S.A. (1960), c. 85, article 2 (j) (i).
30. Province de la Colombie-Britannique. "The Public Utilities Act." R.S.B.C. (1960), c. 323, article 2.

