

ORGANISATION MONDIALE

DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/146

12 septembre 2000

(00-3518)

**Groupe de travail de l'interaction
du commerce et de la politique de la concurrence**

Original : anglais

COMMUNICATION DU CANADA

La Mission permanente du Canada a fait parvenir au Secrétariat la communication suivante, datée du 14 juin 2000, en demandant qu'elle soit distribuée aux Membres.

L'importance de la promotion de la politique de la concurrence

En réponse à la Note du président du 31 mars 2000, le gouvernement du Canada convient qu'il est important que le Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (GTICPC) se concentre sur des exemples concrets qui aident à préciser tant les coûts que les avantages reliés à la mise en œuvre de politiques de la concurrence, en particulier pour les pays en voie de développement. À notre avis, cette approche constitue une application constructive du mandat du GTICPC, qui devrait profiter tant à ses travaux sur la coopération et les communications qu'à ses objectifs en matière de commerce.

Dans cette optique, la délégation canadienne a présenté à la réunion des 15 et 16 juin 2000 du GTICPC le document ci-joint portant sur « La promotion de la politique de la concurrence et la réforme de la réglementation de l'industrie canadienne des télécommunications ». Cette communication se veut une réponse à la suggestion du président de contribuer à la création et au maintien d'une culture de concurrence en partageant avec les membres du GTICPC les fruits de notre expérience pratique en matière de promotion de la politique de la concurrence, à partir des travaux réalisés dans notre secteur des télécommunications. En outre, le document fait clairement ressortir le rôle important de la promotion de la politique de la concurrence dans les processus de réforme du marché, de déréglementation, de privatisation et par conséquent, d'accès au marché, ce qui favorise le but ultime de l'OMC d'intensifier le commerce international.

À première vue, le rôle de promotion d'un organisme de réglementation en matière de concurrence peut sembler un luxe, en particulier pour un jeune régime aux prises avec des priorités concurrentes dans la mise en œuvre des disciplines de la concurrence. Cependant, et notre document le fera voir, la promotion de la politique de concurrence détient un potentiel d'impact beaucoup plus grand sur le développement économique général. Ce point devient plus manifeste encore lorsqu'on examine les répercussions de la réglementation sur le développement économique. Il va de soi que la réglementation remplit une fonction importante et légitime dans la politique gouvernementale, mais il faut aussi reconnaître qu'elle impose des coûts, à la fois directs, comme ceux qui sont reliés à l'administration et au respect de la réglementation, et indirects, tels que ceux qui résultent des distorsions sur le marché. La promotion de la politique de la concurrence vise donc à souligner et à clarifier ces coûts pour les

organismes de réglementation, en vue d'encourager une meilleure évaluation par eux des coûts et des avantages de la réglementation. De la même manière, une fois la décision prise de déréglementer ou de privatiser un secteur, la promotion de la politique de la concurrence peut aider à gérer l'étape de transition difficile entre la pleine réglementation et la libre concurrence. Enfin, la promotion de la politique de la concurrence peut également fournir de l'information pour l'élaboration plus générale de politiques.

De telles activités entraînent évidemment des coûts pour l'organisme de réglementation, qui doit puiser dans les ressources consacrées à la mise en œuvre directe des priorités en matière de concurrence pour les affecter à la finalité plus indirecte et plus générale de stimulation d'une culture de concurrence. Néanmoins, d'après l'expérience du Bureau de la concurrence du Canada, cet investissement porte fruit à long terme en réduisant les obstacles à la concurrence auxquels il devrait autrement faire face, par exemple dans le cas où la déréglementation aboutit à la mainmise sur le marché par une entreprise privée dominante. Par ricochet, cela a d'importantes répercussions sur le développement économique. À vrai dire, le Canada arrive à la conclusion que le rôle de promotion d'un organisme de réglementation en matière de concurrence est absolument essentiel et qu'il devrait donc être adéquatement pourvu en ressources et appuyé sur un mandat législatif.

La délégation canadienne est convaincue que cet exemple fournira des enseignements au GTICPC et elle est prête à répondre à toute question spécifique des membres du groupe de travail sur l'expérience du Canada en matière de promotion de la politique de la concurrence.

La promotion de la politique de la concurrence et la réforme de la réglementation
de l'industrie canadienne des télécommunications

I. INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, l'un des changements les plus remarquables au Canada a été la transformation de l'environnement concurrentiel dans l'industrie des télécommunications. Le rythme rapide du changement technologique dans les modes de communication (par exemple, les téléphones sans fil) ainsi que les percées de l'ingénierie dans le numérique, la compression de signal et le nouvel équipement de commutation de haute technicité diminuent les coûts de la prestation des services et ouvrent la voie à une concurrence nouvelle.

Le présent document expose l'expérience canadienne en ce qui concerne l'évolution de la philosophie et de l'approche de réglementation dans le secteur des télécommunications. Les interventions du commissaire de la concurrence (le « commissaire », auparavant le directeur des enquêtes et recherches (le « directeur »)) et les décisions du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le « CRTC ») ont joué un rôle crucial dans le processus de réforme réglementaire qui a, par la suite, radicalement transformé la structure de concurrence de l'industrie canadienne des télécommunications.

Le document adopte le plan suivant : 1) les dispositions de la *Loi sur la concurrence* du Canada (la « Loi ») en matière de promotion; 2) les relations entre la réglementation et la concurrence; 3) la description de la défense fondée sur la conduite réglementée (DCR) et des dispositions de la *Loi sur les télécommunications* en matière d'abstention; 4) les interventions réglementaires du Bureau de la concurrence dans le secteur des télécommunications; et 5) les activités d'élaboration de politiques du Bureau dans le domaine des télécommunications. La dernière partie présente en conclusion quelques leçons tirées par le Bureau de ses travaux de promotion dans le secteur des télécommunications.

II. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE EN MATIÈRE DE PROMOTION¹

Le Bureau de la concurrence possède une longue tradition de promotion de solutions favorables à la concurrence auprès d'organismes de réglementation. Les articles 125 et 126 de la *Loi sur la concurrence* confèrent au commissaire le pouvoir autonome de promouvoir la concurrence auprès des organismes de réglementation fédéraux et, avec leur consentement, des organismes provinciaux qui prennent des décisions ayant des répercussions sur la concurrence dans des marchés déterminés. L'article 125 de la Loi autorise le commissaire à présenter des observations en ce qui concerne la concurrence devant tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral chaque fois que ces observations ont trait à une question dont est saisi cet office, cette commission ou cet autre tribunal et aux facteurs que celui-ci ou celle-ci a le droit d'examiner en vue de régler cette question. L'article 126 habilite le commissaire à présenter des observations devant les offices, commissions et autres tribunaux provinciaux, avec le consentement de ces organismes. L'annexe A ci-jointe présente le détail des interventions faites par le Bureau de la concurrence dans le dernier quart de siècle.

III. LES RELATIONS ENTRE LA CONCURRENCE ET LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

Dans un grand nombre de cas, les forces du marché peuvent produire des résultats qui ne sont pas efficaces au plan économique et qui ne respectent pas certains objectifs de politique sociale. Dans pareilles situations, on réclame souvent quelque forme de réglementation pour corriger le problème. Il faut toutefois reconnaître que la réglementation elle-même comporte des coûts : notamment, des coûts directs comme ceux qui sont reliés à l'administration et au respect de la réglementation, et des coûts indirects, tels que ceux qui résultent des distorsions éventuelles du marché causées par cette réglementation. Ce sont ces coûts qui infirment l'assertion selon laquelle à elle seule l'inefficacité du marché justifie l'introduction de la réglementation. Il faut encore établir que la réglementation, en dépit de tous les coûts qu'elle engendre, peut améliorer les résultats du marché. Naturellement, l'obtention de l'un ou l'autre de ces effets dépend souvent du type de réglementation qui est envisagé.

L'expérience du secteur des télécommunications a révélé qu'une réglementation du taux de rendement² n'était pas efficace en vue de promouvoir l'efficacité économique en raison de l'effet de

¹ LA LOI SUR LA CONCURRENCE EST ACCESSIBLE À
L'ADRESSE [HTTP://STRATEGIS.IC.GC.CA/SSGF/CT01252F.HTML](http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/CT01252F.HTML)

² LA RÉGLEMENTATION BASÉE SUR LE COÛT DU SERVICE INDEMNISE L'ENTREPRISE DES COÛTS SUPPORTÉS PLUS UN TAUX DE RENDEMENT RAISONNABLE SUR SON INVESTISSEMENT. CETTE APPROCHE DE RÉGLEMENTATION VISE À ÉTABLIR UN ÉQUILIBRE ENTRE LES INTÉRÊTS DES ENTREPRISES ET CEUX DES CONSOMMATEURS EN FIXANT LES PRIX EN FONCTION DU COÛT MOYEN. IL PEUT SURGIR DES PROBLÈMES D'APPLICATION DANS L'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS LORSQUE LE SERVICE FOURNI IMPOSE À L'ENTREPRISE DES INVESTISSEMENTS DANS DES ACTIFS DURABLES, COMME LES IMMOBILISATIONS CORPORELLES. LA RACINE DU PROBLÈME RÉSIDE DANS LA NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR LES COÛTS D'IMMOBILISATIONS. L'ACCENT MIS SUR LE RENDEMENT OBTENU PAR LES INVESTISSEURS SIGNIFIE QU'UN ASPECT IMPORTANT DE LA RÉGLEMENTATION BASÉE SUR LE COÛT DU SERVICE CONCERNE L'ATTRIBUTION ET LE CONTRÔLE DU TAUX DE RENDEMENT. LA RÉGLEMENTATION AU COÛT DU SERVICE IMPLIQUE UNE RÉGLEMENTATION DU TAUX DE RENDEMENT DE L'ENTREPRISE. LA RÉGLEMENTATION DU TAUX DE RENDEMENT PRÉVOIT UN PLAFONNEMENT DU TAUX DE RENDEMENT DE L'ENTREPRISE RÉGLEMENTÉE POUR LA FOURNITURE DU SERVICE. LE TAUX DE RENDEMENT EST GÉNÉRALEMENT DÉFINI COMME LE BÉNÉFICE NET APRÈS L'AMORTISSEMENT, CALCULÉ EN POURCENTAGE DU CAPITAL MOYEN EMPLOYÉ PAR L'ENTREPRISE. LE TAUX DE RENDEMENT PEUT SE CALCULER AVEC LE BÉNÉFICE AVANT IMPÔT OU APRÈS IMPÔT ET SELON UN CERTAIN NOMBRE D'AUTRES VARIANTES. LE BÉNÉFICE PEUT ÊTRE CALCULÉ NET D'IMPÔT, MAIS IL DOIT PRENDRE EN COMPTE L'AMORTISSEMENT ET LES INTÉRÊTS, SOIT LE BÉNÉFICE DISPONIBLE POUR LES ACTIONNAIRES OU À TITRE DE BÉNÉFICE D'EXPLOITATION, CE QUI EXCLUT LES REVENUS DE PLACEMENTS ET

dissuasion pour les entreprises sur le plan de la réduction des coûts et de l'innovation. Ces distorsions ont été particulièrement préjudiciables au dynamisme, car elles ont ralenti le rythme de l'innovation et l'introduction des nouvelles technologies, dans le meilleur des cas, ou ont bloqué carrément l'émergence des nouvelles technologies et des innovations, dans le pire des cas. Par conséquent, il se peut que les consommateurs n'aient reçu que tardivement les avantages des produits dont la mise en marché avait été retardée et aient été privés des avantages de ceux qui n'ont jamais vu le jour. C'est en grande partie en raison de ces problèmes que le Canada est passé à un système de réglementation par plafonnement des prix au cours des dernières années.

Outre cette expérience de réglementation du taux de rendement pour promouvoir l'efficacité économique, les coûts de l'utilisation de la réglementation en général pour promouvoir des objectifs de politique sociale, comme un service téléphonique universel à un coût abordable, sont devenus de plus en plus manifestes récemment. La poursuite de ces objectifs ou d'autres dans la même optique a entraîné un mauvais alignement des prix relatifs de divers services, provoquant par ricochet des coûts reliés à l'absence de flexibilité des prix et des retards dans l'introduction des nouveaux produits et services. De plus, on peut soutenir que ces objectifs de politique sociale ont été largement atteints, mais qu'il s'est avéré très difficile de réaligner les prix en fonction des coûts sous-jacents, ce qui est crucial pour l'instauration de l'environnement souhaitable pour une concurrence efficace dans l'avenir.

De temps à autre, les progrès de la technologie et l'évolution de la pensée économique poussent à reconnaître que certains services réglementés peuvent être fournis sur une base concurrentielle, et devraient l'être. Dans ces conjonctures critiques, les responsables de l'élaboration des politiques sont aux prises avec la problématique difficile de gérer la transition entre la pleine réglementation et la libre concurrence. Souvent, l'entreprise qui occupe le marché est perçue comme disposant de nombreux avantages sur les nouveaux venus en raison de son expérience passée, de ses ressources financières et de son contrôle sur les éléments du réseau, l'accès à ces éléments étant essentiel à la survie des concurrents. Bien qu'ils soient souvent forcés de mettre en œuvre des mesures de réglementation en vue d'« uniformiser les règles du jeu », les organismes de réglementation doivent avoir conscience que ce type de réglementation asymétrique entraîne des coûts potentiels. Plus particulièrement, il peut priver les entreprises participant au marché de la flexibilité qui leur est nécessaire dans l'établissement des prix pour répondre aux pressions de la concurrence qu'elles doivent désormais affronter.

Le processus de déréglementation est très important dans une industrie comme les télécommunications qui se caractérise par la rapidité du changement technologique et par la disparition des frontières entre les télécommunications, l'informatique et la distribution de télévision. Dans cet environnement, les coûts supportés par l'économie en général deviennent encore plus lourds lorsque le système de réglementation est déphasé par rapport aux progrès technologiques.

Le phénomène de convergence mentionné intensifie le débat que posent les relations entre les autorités en matière de concurrence et les organismes de réglementation dans le secteur des télécommunications. Les univers de la radiodiffusion et des télécommunications pénètrent leurs marchés réciproques du fait de l'incidence décisive de la technologie numérique et de la gamme toujours plus vaste des produits et services issus de cette technologie. En d'autres termes, au fur et à mesure de l'évolution de la convergence, les autorités en matière de concurrence et les organismes de réglementation sont forcés de toujours garder le cap à travers ces questions complexes pour arriver à

LES GAINS EN CAPITAUX. LA RÉGLEMENTATION BASÉE SUR LE COÛT DU SERVICE A ÉTÉ CRITIQUÉE EN RAISON DE SON INCAPACITÉ À ENCOURAGER ADÉQUATEMENT L'EFFICIENCE DES COÛTS, L'INTRODUCTION DE NOUVEAUX PRODUITS ET SERVICES ET EN RAISON DU CARACTÈRE ONÉREUX DE CETTE CHARGE RÉGLEMENTAIRE. POUR UN EXPOSÉ PLUS APPROFONDI SUR LA QUESTION, ON SE REPORTERA À JEFFREY CHURCH ET ROGER WARE, *INDUSTRIAL ORGANIZATION : A STRATEGIC APPROACH*, TORONTO, MCGRAW-HILL, 2000, P. 829-887.

résoudre la question suivante : « la concurrence, oui, mais dans quelle mesure et à quel rythme? » À terme, ce sont les compromis auxquels parviennent les autorités en matière de concurrence et les organismes de réglementation qui vont déterminer la configuration du secteur des télécommunications et, conséquemment, la mesure dans laquelle les usagers vont tirer avantage de la modernisation du système de télécommunications ainsi que, par extension, les effets qui s'ensuivront sur la croissance et l'adaptabilité de l'économie.

IV. LA DÉFENSE FONDÉE SUR LA CONDUITE RÉGLEMENTÉE (DCR)³

Dans un certain nombre de régimes de concurrence, les entreprises qui adoptent des pratiques susceptibles d'être considérées comme non concurrentielles ont eu recours pour se défendre devant les tribunaux à la notion juridique dite de la « conduite réglementée ». Le moyen de défense fondé sur la conduite réglementée (DCR) s'applique au cas d'une activité spécifique qui est autorisée ou exercée dans le cadre d'une réglementation valide; une telle activité est réputée être dans l'intérêt public et ne peut être jugée comme enfreignant la *Loi sur la concurrence*. Ce moyen de défense peut être utilisé dans la mesure où l'autorité de réglementation a exercé son pouvoir et n'a pas été gênée dans ses activités par la conduite ou les actes en question⁴.

L'abstention de réglementation⁵

L'abstention de réglementation, notion connexe à la DCR, est une notion d'importance pour les travaux du Bureau de la concurrence dans le secteur des télécommunications. L'abstention de réglementation se définit généralement comme une pratique visant à réduire, voire à éliminer les règles ou les pratiques imposées à une industrie. En l'espèce, l'organisme de réglementation s'abstient expressément de réglementer une activité spécifique, d'ordinaire en vertu de dispositions législatives habilitantes et parce qu'il juge que l'abstention est la mesure qui atteint le mieux les objectifs de la

³ CETTE PARTIE S'APPUIE SUR ROBERT D. ANDERSON, ABRAHAM HOLLANDER ET JOSEPH MONTEIRO, « REGULATORY REFORM AND THE EXPANDING ROLE OF COMPETITION POLICY IN THE CANADIAN ECONOMY, 1986-1996 », *REVIEW OF INDUSTRIAL ORGANIZATION*, VOLUME 12, N^{OS} 1-2, AVRIL 1998, P. 177-204; GERALD ROBERTSON, W. T. STANBURY, GERNOT KOFLER ET JOSEPH MONTEIRO, « COMPETITION POLICY, TRADE LIBERALIZATION AND AGRICULTURE », COMMUNICATION PRÉPARÉE POUR LE THIRD AGRICULTURAL AND FOOD POLICY SYSTEMS INFORMATION WORKSHOP, TUCSON, ARIZONA, 1997; ALAN GUNDERSON, JOSEPH MONTEIRO ET GERALD C. ROBERTSON, « COMPETITION BUREAU ADVOCACY IN THE CANADIAN TELECOMS SECTOR », *GLOBAL COMPETITION REVIEW*, JUIN-JUILLET 1999, P. 20-268.

⁴ LA SEULE EXISTENCE D'UNE RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE DANS UN SECTEUR DONNÉ N'EMPÊCHE PAS *IPSO FACTO* L'APPLICATION DE LA *LOI SUR LA CONCURRENCE*. DE PLUS, L'OUVERTURE DE CE MOYEN DE DÉFENSE DÉPEND D'UN EXAMEN ATTENTIF DE LA NATURE DE LA RÉGLEMENTATION ET DES FAITS PARTICULIERS DE L'AFFAIRE EN CAUSE. SELON LE COMMISSAIRE DE LA CONCURRENCE, QUATRE CONDITIONS SONT NÉCESSAIRES POUR QUE L'ON PUISSE ENVISAGER CE MOYEN DE DÉFENSE : LA LÉGISLATION CONSTITUANT L'OFFICE PROVINCIAL OU L'AUTORITÉ FÉDÉRALE DOIT ÊTRE VALIDEMENT ÉDICTÉE; LES ACTIVITÉS DOIVENT À LA FOIS TOMBER DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LÉGISLATION APPLICABLE ET ÊTRE SPÉCIFIQUEMENT AUTORISÉES; LE POUVOIR DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION DOIT AVOIR ÉTÉ EXERCÉ; ENFIN, L'ACTIVITÉ OU LE COMPORTEMENT EN CAUSE NE DOIVENT PAS AVOIR EMPÊCHÉ L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION D'EXERCER SON POUVOIR. LA DCR A ÉTÉ ÉLABORÉE À L'ORIGINE DANS LE CONTEXTE DES DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL. SON APPLICABILITÉ DANS LE CONTEXTE DE DISPOSITIONS NON PÉNALES DE LA LOI EST MOINS CLAIRE. IL A ÉTÉ SUGGÉRÉ QUE LES DISPOSITIONS DU DROIT CIVIL POURRAIENT S'APPLIQUER À UNE CONDUITE DONNÉE, CONCURREMMENT AVEC LES LOIS RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES.

⁵ CETTE PARTIE S'INSPIRE DE GUNDERSON, MONTEIRO ET ROBERTSON, *SUPRA*, NOTE 3.

législation pertinente⁶. L'organisme de réglementation peut en effet établir que les forces et les résultats du marché atteignent les objectifs de la législation applicable aussi bien sinon mieux que la réglementation. Par l'abstention, l'organisme de réglementation n'abdique ni ne cède ses responsabilités, mais s'abstient seulement de certaines formes d'interventions sur le marché. Si ce parti se révèle mauvais, l'état antérieur peut être rétabli. Par conséquent, l'abstention de réglementation peut être sans conditions ou sous conditions, comme elle peut viser certains vendeurs sur un marché ou l'ensemble de ceux-ci⁷.

⁶ VOIR RICHARD J. SCHULTZ ET HUDSON JANISCH, *FREEDOM TO COMPETE: REFORMING THE TELECOMMUNICATIONS REGULATORY SYSTEM* (BELL CANADA CORPORATE AFFAIRS, MARS 1993).

⁷ LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS (LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS, L.C. 1993) ÉTABLIT UNE DISTINCTION ENTRE LES SITUATIONS DANS LESQUELLES LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES (CRTC) PEUT S'ABSTENIR DE RÉGLEMENTER OU DOIT S'ABSTENIR DE RÉGLEMENTER. AUX TERMES DU PARAGRAPHE 34(1) DE LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS,

« LE CONSEIL PEUT S'ABSTENIR D'EXERCER - EN TOUT OU EN PARTIE ET AUX CONDITIONS QU'IL FIXE - LES POUVOIRS ET FONCTIONS QUE LUI CONFÈRENT NORMALEMENT LES ARTICLES 24 (CONDITIONS DE COMMERCIALISATION), 25 (AUTORISATION NÉCESSAIRE POUR LES TARIFS), 27 (TARIFS JUSTES ET RAISONNABLES), 29 (APPROBATION D'ACCORDS) ET 31 (LIMITATION DE RESPONSABILITÉ) À L'ÉGARD DES SERVICES - OU CATÉGORIES DE SERVICES - DE TÉLÉCOMMUNICATION FOURNIS PAR LES ENTREPRISES CANADIENNES DANS LES CAS OÙ IL CONCLUT, COMME QUESTION DE FAIT, QUE SON ABSTENTION SERAIT COMPATIBLE AVEC LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE DE TÉLÉCOMMUNICATION. »

SELON LE PARAGRAPHE 34(2), EN REVANCHE, L'ABSTENTION DE RÉGLEMENTATION EST OBLIGATOIRE DANS LE CAS SUIVANT :

« S'IL CONCLUT, COMME QUESTION DE FAIT, QUE LE CADRE DE LA FOURNITURE PAR LES ENTREPRISES CANADIENNES DES SERVICES - OU CATÉGORIES DE SERVICES - DE TÉLÉCOMMUNICATION EST SUFFISAMMENT CONCURRENTIEL POUR PROTÉGER LES INTÉRÊTS DES USAGERS - OU LE SERA -, LE CONSEIL DOIT S'ABSTENIR, DANS LA MESURE QU'IL ESTIME INDIQUÉE ET AUX CONDITIONS QU'IL FIXE, D'EXERCER LES POUVOIRS ET FONCTIONS QUE LUI CONFÈRENT NORMALEMENT LES ARTICLES 24, 25, 27, 29 ET 31 À L'ÉGARD DES SERVICES OU CATÉGORIES DE SERVICES EN QUESTION. »

TOUTEFOIS, LE PARAGRAPHE 34(3) EXERCE UN EFFET LIMITATIF SUR L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION EN STIPULANT :

« LE CONSEIL NE PEUT TOUTEFOIS S'ABSTENIR, CONFORMÉMENT AU PRÉSENT ARTICLE, D'EXERCER SES POUVOIRS ET FONCTIONS À L'ÉGARD DES SERVICES OU CATÉGORIES DE SERVICES EN QUESTION S'IL CONCLUT, COMME QUESTION DE FAIT, QUE CELA AURAIT VRAISEMBLABLEMENT POUR EFFET DE COMPROMETTRE INDÛMENT LA CRÉATION OU LE MAINTIEN D'UN MARCHÉ CONCURRENTIEL POUR LEUR FOURNITURE. »

LA QUESTION DE SAVOIR SI LA DÉCISION DE S'ABSTENIR DE RÉGLEMENTER, EN TOUT OU EN PARTIE, SUFFIT À ÉLIMINER LE RECOURS À LA DCR RESTE OUVERTE. DANS CERTAINS MILIEUX, ON SOUTIEN T UNE TELLE INTERPRÉTATION (À SAVOIR L'APPLICABILITÉ DE LA LOI), HUNTER ET AL. FONT VALOIR QU'IL PEUT Y AVOIR DE L'INCERTITUDE, SPÉCIALEMENT DANS LES CAS OÙ L'ABSTENTION DE RÉGLEMENTATION À L'ÉGARD D'ACTIVITÉS PARTICULIÈRES EST PARTIELLE PLUTÔT QUE TOTALE (VOIR LAWSON A.W. HUNTER ET AL, *ALL WE ARE SAYING IS, GIVE COMPETITION A CHANCE – THE ROLE OF COMPETITION IN INDUSTRIES IN TRANSITION FROM REGULATION TO COMPETITION* (COMMUNICATION PRÉSENTÉE À UNE TABLE RONDE SUR LA LOI SUR LA CONCURRENCE, INTITULÉE TEN YEARS ON: A STOCKTAKING, UNIVERSITÉ DE TORONTO, FACULTÉ DE DROIT, 8 DÉCEMBRE 1995). EN OUTRE, LE CRTC CONSERVE LE POUVOIR DE RÉVISER, D'ANNULER OU DE MODIFIER SES ORDONNANCES D'ABSTENTION, CE QUI SOULÈVE LA POSSIBILITÉ D'UNE RÉRÉGLEMENTATION. L'EXPÉRIENCE ACQUISE DANS L'USAGE DE CETTE NOTION ET LA JURISPRUDENCE FOURNIRONT DES ENSEIGNEMENTS ESSENTIELS POUR L'APPLICATION DE LA DCR À CES SITUATIONS.

V. LES INTERVENTIONS DU BUREAU DE LA CONCURRENCE DANS LES SECTEURS DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION

La promotion de la concurrence au sein des marchés canadiens des télécommunications a été l'une des priorités du Bureau de la concurrence depuis plus d'un quart de siècle. Sur ce front, l'impulsion initiale est venue de la libéralisation du marché du raccordement des équipements terminaux, elle s'est poursuivie avec la concurrence dans les communications interurbaines puis, aujourd'hui, dans les services de télécommunications locales.

La présente partie examine certaines des interventions les plus importantes du Bureau de la concurrence dans la décennie 90, qui ont facilité l'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications. De 1991 à 1999, le Bureau de la concurrence a effectué 31 interventions dans les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. Les questions soulevées ont couvert une large gamme de sujets, notamment la concurrence dans le marché des services téléphoniques interurbains, les services téléphoniques payants, les lignes d'affaires privées, le cadre de politique pour la concurrence dans les marchés des télécommunications ainsi que la question si complexe et si importante de l'ouverture graduelle à la concurrence du marché des télécommunications locales, y compris l'interconnexion des réseaux, le dégroupement des installations et services essentiels ainsi que le rééquilibrage et la restructuration de la tarification locale. Au cours de ces interventions, le Bureau de la concurrence s'est fait le champion d'un certain nombre de principes fondamentaux qui devraient régir le cadre réglementaire intéressant le développement de la concurrence dans les services de communication. Ces principes peuvent se résumer comme suit :

- au départ, favoriser au maximum la concurrence et le libre jeu du marché;
- en corollaire, réduire au minimum la réglementation applicable aux titulaires et ne pas imposer de réglementation économique aux nouveaux arrivants;
- adopter une tarification en fonction du marché dès que possible pour les télécommunications locales et, s'il y a lieu, introduire des mécanismes spécifiques ciblés pour gérer les objectifs de politique sociale;
- fixer des règles claires sur les obligations des titulaires d'ouvrir l'accès à leurs réseaux aux concurrents et adopter des principes de tarification assurant une concurrence efficace;
- instaurer des mécanismes de règlement des différends rapides et efficaces pour que les titulaires ne tentent pas de retarder l'accès à leurs réseaux;
- libéraliser les règles sur la propriété étrangère des réseaux de communication en vue de favoriser la construction et l'expansion rapides de ces réseaux.

1. La concurrence dans l'interurbain (CRTC 92-12)⁸

⁸ CONSEIL CANADIEN DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DÉCISION TÉLÉCOM CRTC 92-12, OTTAWA, 12 JUIN 1994. LA DÉCISION DU CONSEIL A ÉGALEMENT LIBÉRALISÉ LES RÈGLES ANTÉRIEURES RÉGISSANT LA REVENTE ET LE PARTAGE DES LIGNES PRIVÉES, EN LES ÉLARGISSANT À L'ENSEMBLE DU CANADA ET EN AUTORISANT LA REVENTE DU SERVICE INTERURBAIN PLANIFIÉ. ON VOUDRA BIEN SE REPORTER À L'ADRESSE BOUTONMACRO HTMLRESANCHOR [HTTP://WWW.CRTC.GC.CA](http://www.crtc.gc.ca) POUR UNE LISTE COMPLÈTE DES AVIS PUBLICS, DÉCISIONS ET COMMUNIQUÉS DU CRTC.

En juin 1992, le commissaire est intervenu devant le CRTC sur les questions reliées à l'introduction de la concurrence dans le marché de l'interurbain ainsi qu'aux divers types d'interconnexion possibles, aux principes de la tarification des interconnexions, notamment en fonction des coûts, des tarifs existants, de la productivité et de la qualité des interconnexions.

Le thème principal de l'intervention du commissaire était que la concurrence était faisable, qu'elle était dans l'intérêt public, et qu'un modèle d'entrée libre pour l'établissement des interconnexions créerait de la concurrence dans un secteur où les membres de Telecom Canada jouissaient d'une situation monopolistique. Dans son mémoire, le commissaire a soutenu que « le seul fournisseur monopolistique intégré n'a pas répondu pleinement aux divers besoins de ses abonnés », et que la concurrence élargirait les choix offerts aux consommateurs, stimulerait les gains de productivité et augmenterait les économies, sans nécessairement compromettre l'abordabilité des services téléphoniques locaux.

Dans son rapport, le CRTC a repris les considérations du commissaire qui concluait que « la concurrence (dans le marché des télécommunications interurbaines) entraînera un plus grand choix, une meilleure réaction des fournisseurs et une plus grande diversité des services, en particulier dans le secteur du service d'affaires et sur les routes à haute densité... (et la concurrence) devrait non seulement forcer une réduction de tarifs, mais aussi accroître le choix et la capacité de réaction des fournisseurs en fonction des applications et des besoins particuliers d'un plus large éventail de groupes d'utilisateurs. ».

2. L'abstention de réglementation de l'interurbain

En novembre 1996, le commissaire est intervenu dans une instance engagée par le CRTC pour décider si le marché des services téléphoniques interurbains était suffisamment concurrentiel pour autoriser l'abstention de réglementation du CRTC sur les services des fournisseurs dominants. Dans son mémoire, le Bureau de la concurrence a fait valoir que le marché des services interurbains était suffisamment concurrentiel pour autoriser une large abstention de réglementation. Sous réserve que l'accès aux installations de transmission soit ouvert à la revente et au partage pour une période d'au moins deux ans, le Bureau de la concurrence a défendu la pleine déréglementation des services interurbains.

Dans son analyse, le CRTC a adopté la notion de pouvoir de marché⁹ comme norme pour juger si un marché est suffisamment concurrentiel ou est susceptible de le devenir. Le Conseil a conclu qu'« une décision d'abstention de réglementation à l'égard des services fournis par les compagnies de Stentor¹⁰... serait, en vertu du paragraphe 34(1) de la Loi, conforme aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication, notamment ceux qui sont énoncés à l'alinéa 7c) de la Loi, « accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes », et à l'alinéa 7f) de la Loi, « favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire. » ». En outre, le Conseil a exprimé l'avis qu'il serait indiqué, aux termes du paragraphe 34(2)

⁹ LE CONSEIL S'EST RÉFÉRÉ À UNE DÉFINITION ACCEPTÉE DU POUVOIR DE MARCHÉ, QUI S'ENTEND DE LA CAPACITÉ D'UNE ENTREPRISE D'IMPOSER UNILATÉRALEMENT ET AVEC PROFIT UNE HAUSSE DE PRIX IMPORTANTE ET NON TRANSITOIRE DANS LE MARCHÉ PERTINENT. DANS SON ÉVALUATION DE LA QUESTION DE SAVOIR SI LES ENTREPRISES POSSÈDENT UN POUVOIR DE MARCHÉ, LE CONSEIL A TENU COMPTE DE DIVERS FACTEURS : I) LES PARTS DE MARCHÉ QUE DÉTIENNENT LES ENTREPRISES DOMINANTES ET CONCURRENTES; II) LA CONJONCTURE DE LA DEMANDE; III) LA CONJONCTURE DE L'OFFRE; IV) LA PREUVE DE RIVALITÉ.

¹⁰ AGT LIMITED, DEVENUE TELUS COMMUNICATIONS INC. (TCI), BC TEL, BELL CANADA (BELL), THE ISLAND TELEPHONE COMPANY LIMITED (ISLAND TEL), SOCIÉTÉ DE TÉLÉPHONE DU MANITOBA, DEVENUE MTS NETCOM INC. (MTS), MARITIME TEL & TEL LIMITED (MT&T), THE NEW BRUNSWICK TELEPHONE COMPANY, LIMITED (NBTEL) ET NEWFOUNDLAND TELEPHONE COMPANY LIMITED, DEVENUE NEW TEL COMMUNICATIONS INC. (NEW TEL) (COLLECTIVEMENT, LES COMPAGNIES DE STENTOR, C.-À-D. LES ENTREPRISES TITULAIRES DE CIRCONSCRIPTION LOCALE).

de la *Loi sur les télécommunications*, de s'abstenir de réglementer, ayant jugé que les marchés des services interurbains et des services interurbains sans frais atteignaient un degré de concurrence suffisant pour garantir la protection des usagers de ces services, et que « de s'abstenir ne compromettrait pas indûment la création ou le maintien d'un marché concurrentiel pour la fourniture des services interurbains et des services interurbains sans frais. » Le Conseil a effectivement estimé que « le maintien d'un plafond pour les tarifs des services interurbains de base conviendrait... (car il)... empêcherait les compagnies de Stentor de générer des revenus accrus provenant du secteur des services interurbains de base du marché de l'interurbain, qui pourraient servir à financer des prix inférieurs aux coûts dans les secteurs du marché qui sont très concurrentiels. Le maintien d'un plafond donnerait aussi aux consommateurs dans les régions sans égalité d'accès moins concurrentielles une garantie supplémentaire contre des hausses de tarifs injustes ou déraisonnables dans un milieu détarifié. ». Visant à garantir que les tarifs des services interurbains de base resteraient « justes et raisonnables », le Conseil a plafonné l'ensemble des tarifs des compagnies de téléphone pour les services interurbains de base pour les quatre années suivantes. De plus, il a exigé des compagnies de téléphone qu'elles fournissent aux abonnés un préavis raisonnable de toute hausse des tarifs applicables au service interurbain de base et qu'elles publient les échelles tarifaires.

3. Concurrence locale, interconnexion et dégroupement (Modèle d'entrée libre)

a) Rééquilibrage des tarifs

En 1992, le CRTC a entrepris un examen de son approche en matière de réglementation des compagnies de téléphone qui fournissent les services téléphoniques en vue de veiller à ce que « son cadre de réglementation soit efficient, efficace et dans l'intérêt public¹¹. » À l'époque, le CRTC notait que « les changements technologiques et l'accroissement de la concurrence (avaient) modifié la nature de l'industrie des télécommunications de façon sensible (et que) ces changements avaient permis aux compagnies de téléphone de son ressort qui fournissent le service téléphonique local de mettre au point un vaste éventail de nouveaux services audio et vidéo et services de transmission de données à grande vitesse, afin de combler les besoins des abonnés d'affaires et de résidence dans les marchés des services téléphoniques locaux et interurbains. » Cependant, bien que l'effet cumulatif des décisions antérieures du CRTC ait favorisé un plus haut degré de concurrence dans divers segments du marché, les compagnies de téléphone n'en continuaient pas moins « à détenir le contrôle effectif de la fourniture des services d'accès au réseau et locaux et à dominer le marché des services interurbains publics. »

Le Conseil a demandé des propositions, notamment sur les formes les plus appropriées de réglementation axée sur le monopole, sur les solutions de rechange à la réglementation classique base tarifaire/taux et sur les moyens d'inciter les compagnies de téléphone à innover.

Dans son mémoire, le commissaire a souligné les points suivants : 1) une tarification axée sur les coûts s'impose pour améliorer l'efficacité économique, décourager les possibilités d'accès non économique au marché, d'envoyer des signaux appropriés aux investisseurs et de faire en sorte que la concurrence sur les marchés locaux ne soit pas entravée par des prix inférieurs aux coûts; 2) l'inefficacité d'un système de tarification qui subventionne des usagers sans égard à leurs besoins; et 3) la restructuration tarifaire a peu de chances d'avoir des effets importants sur l'objectif de l'universalité, étant donné le minime pourcentage du revenu des ménages affecté aux services téléphoniques locaux par rapport à la valeur retirée, et les effets compensatoires de tarifs interurbains moins élevés sur la facture mensuelle de l'abonné.

Le commissaire a également déclaré que le CRTC devrait s'abstenir le plus tôt possible de réglementer les marchés suffisamment concurrentiels. De plus, s'il s'interroge sur le caractère suffisant des forces concurrentielles sur un marché, le Conseil devrait pécher par abstention de réglementation,

¹¹ AVIS PUBLIC TÉLÉCOM CRTC 92-78 (AVIS PUBLIC 92-78).

c'est-à-dire cesser la réglementation et donner libre jeu à la concurrence. Le commissaire a également noté que l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications* prescrit au Conseil de s'abstenir de réglementer non seulement dans les cas où il juge qu'un marché est suffisamment concurrentiel, mais aussi dans les cas où il juge qu'un marché peut devenir concurrentiel dans l'avenir. Le commissaire a également fait valoir que la politique gouvernementale ne devrait pas s'intéresser au pouvoir de marché en lui-même, mais à l'abus du pouvoir de marché.

Dans sa décision¹², le Conseil a conclu que la subvention du service local par l'interurbain « est beaucoup plus élevée que ne l'exige le maintien d'un accès abordable aux télécommunications et qu'elle impose un fardeau inéquitable et inutile à un grand nombre d'usagers de l'interurbain. » De l'avis du Conseil, « (u)ne réforme de la réglementation digne de ce nom (ne pouvait pas) être entreprise sans une réduction marquée de la subvention actuellement payée par les usagers des services interurbains afin de maintenir les tarifs des services locaux/d'accès à des niveaux peu élevés. » Le Conseil a fait observer que « l'objectif relatif aux services de télécommunications abordables prévu par la Loi (*sur les télécommunications*) s'applique aux services interurbains aussi bien qu'aux services locaux. À son avis, le maintien de la contribution et des tarifs interurbains à des niveaux plus élevés que nécessaire serait incompatible avec l'atteinte de cet objectif. » Le Conseil a affirmé que bien que les gains de productivité et l'accroissement des revenus tirés de nouveaux services optionnels permettent de réduire le manque à gagner des services locaux/d'accès, ces facteurs ne suffiraient pas, à eux seuls, à abaisser la subvention à un niveau plus approprié.

Le CRTC s'est dit préoccupé par le fait que, bien que le taux de pénétration soit l'indicateur le plus fiable de l'abordabilité du service, beaucoup d'abonnés à faible revenu, en particulier la majorité de ceux qui ne font pas grand usage du service interurbain, auront un revenu disponible inférieur après le rééquilibrage des tarifs. Le Conseil a donc limité l'augmentation des tarifs locaux à un montant précis et exigé que le rééquilibrage des tarifs soit mis en œuvre pendant une période de transition afin d'en atténuer les répercussions sur les abonnés¹³.

b) Interconnexion et dégroupement

En avril 1996, le CRTC a amorcé une instance en vue d'établir les cadres réglementaires nécessaires pour la co-implantation, la transférabilité des numéros locaux, le dégroupement et l'interconnexion¹⁴. L'instance avait pour objectif de donner effet aux conclusions établies par le Conseil dans la Décision 94-19, portant que l'intensification de la concurrence locale était dans l'intérêt public.

Dans son mémoire, le commissaire a soutenu que l'objectif de l'interconnexion et du dégroupement doit être de maximiser les avantages de la concurrence au profit du public. Il a fait valoir que le partage des coûts des installations par deux réseaux interconnectés constitue une incitation à la coopération en vue de réduire les coûts de l'interconnexion partagée.

Dans sa décision, le Conseil a établi le cadre réglementaire destiné à faciliter l'entrée des nouveaux fournisseurs dans le marché des services locaux de résidence ou d'affaires. L'objectif de la

¹² DÉCISION TÉLÉCOM CRTC 94-19.

¹³ DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 1995, LE RÉÉQUILIBRAGE DES TARIFS A EXIGÉ TROIS HAUSSES ANNUELLES DE 2 \$ PAR MOIS DES TARIFS DES SERVICES LOCAUX, ACCOMPAGNÉES DE RÉDUCTIONS PARALLÈLES DES TARIFS DU SERVICE INTERURBAIN DE BASE.

¹⁴ MISE EN ŒUVRE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE – INTERCONNEXION LOCALE ET DÉGROUPEMENT DES COMPOSANTES RÉSEAU – AUDIENCE AVEC COMPARUTION, AVIS PUBLIC TÉLÉCOM CRTC 96-11. LE CONSEIL A TENU UNE AUDIENCE PUBLIQUE AVEC COMPARUTION POUR RECUEILLIR DES OBSERVATIONS EN AOÛT ET SEPTEMBRE 1996.

décision du Conseil était de créer des conditions propices à une concurrence vigoureuse et authentique, ce qui encouragerait l'industrie à offrir de nouveaux services qui combleraient mieux les besoins des consommateurs.

Les éléments clés de cette décision sont les suivants : 1) elle enjoint aux compagnies de téléphone de dégroupier les composants essentiels de leurs réseaux locaux de façon à permettre aux nouveaux venus d'avoir accès à ces composants à des tarifs raisonnables; 2) elle enjoint à toutes les compagnies de téléphone locales de s'interconnecter en vue d'assurer des interconnexions efficaces pour tous les consommateurs; 3) les compagnies de téléphone dominantes tombent sous la réglementation par plafonnement des prix à partir du 1^{er} janvier 1998, pour une période initiale de quatre ans; les tarifs facturés aux consommateurs par les nouveaux intervenants ne seraient pas réglementés; 4) des limites sont fixées au rôle de la revente afin d'encourager la concurrence axée sur les installations; et 5) les câblodistributeurs seraient autorisés, à la date de la décision, à entrer sur le marché de la téléphonie locale et les compagnies de téléphone seraient autorisées, peu de temps après, à demander des licences de câblodistribution pour entrer sur le marché de la distribution.

VII. LES ACTIVITÉS D'ÉLABORATION DE POLITIQUES DU BUREAU DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

En plus des mémoires formels qu'il présente au CRTC, le Bureau de la concurrence s'emploie à influencer la politique gouvernementale dans le secteur des télécommunications. Dans ce domaine, les politiques relèvent en très grande partie du gouvernement fédéral, mais le Bureau de la concurrence participe également aux activités d'élaboration de politiques d'organismes internationaux, comme le Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE.

Les activités d'élaboration de politiques s'engagent à l'initiative du Bureau, mais elles sont également le fait des demandes de conseil que reçoit le Bureau d'autres organismes appelés à élaborer des politiques en matière de télécommunications. Le Bureau s'efforce de choisir les activités de politique où il jouit d'un avantage comparatif, par exemple en matière de réforme de la réglementation du secteur des télécommunications, et où il a des chances raisonnables d'avoir un effet bénéfique, en conformité avec les objectifs de la *Loi sur la concurrence*.

Le Bureau de la concurrence doit donc établir des compromis dans l'affectation de ses ressources, soit à l'élaboration de politiques, soit à l'application de la *Loi sur la concurrence*, soit aux comparaisons devant des organismes de réglementation, tels le CRTC. La promotion de la concurrence dans le processus d'élaboration des politiques peut remplacer ou réduire le besoin d'intenter des poursuites ou d'intervenir en matière de réglementation. En revanche, elle peut également conférer plus de responsabilités au Bureau en augmentant le volume des activités économiques assujetties à la *Loi sur la concurrence*. C'est sûrement ce qui s'est produit dans le secteur des télécommunications.

Dans le secteur des télécommunications, les activités d'élaboration des politiques ont pris des formes diverses.

i) Activités de politique au sein du ministère

Le Bureau de la concurrence participe à l'élaboration de politiques au sein d'Industrie Canada, ministère dont relève le Bureau. La participation du personnel du Bureau aux activités de la direction générale chargée du secteur des télécommunications peut être très soutenue, particulièrement au moment de l'élaboration d'interventions devant le CRTC. Le Bureau prend également part à la définition des positions qui sont prises par Industrie Canada sur des questions spécifiques ponctuelles.

ii) Activités d'élaboration de politiques interministérielles

L'élaboration des politiques est une œuvre de collaboration, qui rassemble un grand nombre de ministères et d'organismes défendant des intérêts divers. Dans ce cadre, les activités du Bureau sont consacrées notamment à l'élaboration, à l'analyse, aux échanges et aux exposés d'information relatifs aux projets de politique issus d'autres ministères en matière de télécommunications, à l'examen des projets de lois et à l'élaboration de mémoires à l'intention du Cabinet. Le Bureau est également très actif dans la définition des positions qu'adopte le gouvernement du Canada au sein des organisations internationales.

iii) Participation à des organismes internationaux

Le Bureau de la concurrence est présent dans les débats sur les questions de politique de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Les agents du Bureau participent activement aux travaux de l'OCDE, de l'APEC, de la CNUCED et d'INTELSAT.

iv) Allocutions et séminaires

Le commissaire de la concurrence et le personnel de direction du Bureau sont souvent invités comme conférenciers par les milieux d'affaires et universitaires. Le personnel du Bureau participe aussi aux délibérations des comités de la Chambre des communes et du Sénat sur les sujets liés aux télécommunications. Ces activités, en plus de faciliter la diffusion des analyses et recherches du Bureau de la concurrence, enrichissent le Bureau en y apportant des idées et des analyses extérieures.

iv) Recherche

Le Bureau de la concurrence conduit ses propres recherches et les diffuse dans des publications sous les auspices du Bureau ou d'Industrie Canada ou dans les revues scientifiques. Il engage également des universitaires et d'autres experts indépendants pour effectuer des recherches dans les domaines reliés à la politique de la concurrence.

vi) Communication

Le Bureau de la concurrence tient des réunions périodiques avec diverses sociétés, associations et avec des experts de l'industrie des télécommunications pour échanger des vues et des expériences sur l'évolution de ce secteur économique. En outre, le personnel du Bureau se tient à jour sur l'évolution du marché et de la technologie par sa participation régulière aux conférences nationales et internationales, ainsi que par des échanges de vues avec les représentants d'organismes étrangers responsables des politiques et réglementations sur la concurrence. Ces rencontres se révèlent très fructueuses, car elles donnent au personnel du Bureau l'occasion de bénéficier du savoir des spécialistes des entreprises ou d'ailleurs, qui connaissent en profondeur les transformations du marché, et de discuter avec eux de l'introduction et des répercussions potentielles des nouveaux produits et services.

V. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

Grâce au rôle de promotion de la concurrence que lui a conféré la *Loi sur la concurrence* du Canada, le Bureau de la concurrence a réussi à faire accepter les principes de la concurrence comme considération cruciale dans le processus décisionnel du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. De plus, le Conseil s'est prononcé en faveur de l'abstention de réglementation dans un certain nombre de décisions clés. Ce phénomène constitue une réponse naturelle aux pressions grandissantes en faveur d'une concurrence intensifiée dans le secteur des télécommunications. Les conclusions et décisions du Conseil reflètent la nature et les objectifs de l'argumentation du Bureau en faveur de la concurrence.

Aussi les efforts du Bureau pour la promotion de la concurrence dans le secteur des télécommunications ont-ils eu des résultats importants. L'instauration de la concurrence sur le marché

des télécommunications a encouragé l'entrée de nouvelles entreprises, abaissé les prix et élargi la gamme des produits et services offerts aux consommateurs. C'est dans le marché des services interurbains que ces résultats sont les plus visibles, par l'émergence des nouveaux intervenants et la croissance du nombre et de la diversité des plans tarifaires. À la faveur de l'introduction de la concurrence dans l'interurbain, le taux moyen par minute de conversation en 1998, exprimé en termes réels, n'était plus que le sixième du taux de 1970. Parallèlement à la réduction des prix, le volume des communications a été multiplié par neuf. Dans le marché de la téléphonie locale, malgré l'implantation plus lente de la concurrence, tout laisse présager des avantages encore plus grands que ceux de la déréglementation du marché de l'interurbain.

Pour positifs qu'ils soient, ces résultats de la promotion de la concurrence n'ont pas été obtenus sans difficultés ni frustrations par moment. Le Bureau de la concurrence en a tiré un certain nombre d'enseignements.

1. La promotion de la concurrence par les autorités responsables est absolument essentielle pour que les organismes de réglementaires aient une vision claire des avantages que peuvent procurer des marchés concurrentiels (et réciproquement, des désavantages des solutions non propices à la concurrence). Dans une réforme de la réglementation, nul n'est mieux placé qu'une autorité en matière de concurrence pour apporter les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'élaboration et à la formulation de propositions fondées sur des analyses bien étayées et exactes, susceptibles de faire contrepoids aux intérêts des entreprises en place.
2. L'autorité en matière de concurrence doit développer et maintenir de bonnes relations professionnelles avec l'organisme de réglementation. Cette attitude favorise le libre-échange des idées, des analyses et des autres renseignements pertinents, éléments qui peuvent être critiques pour les décisions de réglementation. À l'occasion, de par sa nature, l'activité de promotion peut devenir conflictuelle, mais il faut veiller à ce que cela ne compromette pas ces relations.
3. La promotion de la concurrence doit avoir un caractère public, parce que son but principal est de se donner une base favorable pour une réforme propice à la concurrence. Au début du processus de réforme, les autorités chargées de la concurrence ont très peu d'alliés, hors le public consommateur en général. Il leur faut trouver des moyens de se ménager l'appui du public à une réforme propice à la concurrence si elles veulent acquérir la crédibilité d'un expert impartial sur les questions de concurrence au cœur de la réforme réglementaire. Des actions de promotion raisonnables et efficaces restent les meilleurs moyens à la disposition des autorités chargées de la concurrence pour établir qu'elles agissent dans l'intérêt général.
4. Les autorités chargées de la concurrence doivent être adéquatement pourvues en ressources pour que leurs efforts de promotion soient solidement étayés par des recherches et bien conçus. Leurs travaux doivent être du plus haut niveau de qualité pour soutenir l'examen minutieux de l'ensemble des participants.
5. L'expérience du Bureau de la concurrence s'articule sur des dispositions institutionnelles spécifiques. Comme on l'a mentionné précédemment, la Loi confère explicitement au commissaire le pouvoir d'intervenir auprès des organismes de réglementation fédéraux et, à leur demande, auprès des organismes de réglementation provinciaux. Nous croyons que ce pouvoir législatif d'intervention est une condition préalable à l'efficacité, à la rapidité et au poids de la promotion de la concurrence.
6. Enfin, la promotion de la concurrence est une bataille gagnée, mais pas la guerre. Une fois les marchés ouverts, il est important que les autorités chargées de la concurrence restent vigilantes à l'égard de toute activité anticoncurrentielle susceptible de faire échec aux avantages découlant

de marchés libéralisés et déréglementés. À cette étape, les mécanismes d'application de la loi doivent prendre le relais et renforcer la promotion de la concurrence.

ANNEXE A

Le tableau ci-dessous énumère les interventions qui ont donné lieu à un mémoire du Bureau de la concurrence auprès d'offices, de commissions ou d'organismes similaires pour la période allant de 1976 à mars 1999.

Secteurs	Non	Oui	Nombre
Télécommunications			65
Télévision par ondes hertziennes			1
Câblodistribution			8
Satellites			7
Services postaux			1
Transport aérien de passagers			28
Transport aérien de marchandises			1
Transport routier de marchandises			12
Autobus interurbains			3
Transport ferroviaire – passagers			4
Transport ferroviaire – marchandises			4
Transport maritime			2
Taxis urbains			1
Autobus urbains			
Distribution au détail			
Pharmacies			
Distribution des journaux			
Électricité			11
Gaz			15
Mazout			2
Services professionnels en général, notamment :			12
- Services d'avocats			
- Services de médecins			
- Services de comptables			
- Services de dentistes			
- Services d'architectes			
- Services d'ingénieurs			
- Services d'opticiens			
Agriculture			13
Services financiers			11
Assurance			
Normalisation des produits			
Construction			
Environnement			1
Autres : Politique des brevets pharmaceutiques			1
Autres : <i>Loi sur le droit d'auteur</i>			1
Autres : Union économique			1
Autres : Bière			1
Autres : Dumping / Importations / Droits de douane			14
Autres : Sociétés exploitantes de radiocommunications			10
Autres : Transports (Général)			1
Autres : Pétrole			1
Autres : <i>Loi sur les mesures spéciales d'importation</i>			1

Autres : Législation (provinciale) sur les renseignements au sujet des franchises			1
Total			234
