



Bureau de la concurrence
Canada

Competition Bureau
Canada

GROUPE D'ÉTUDE SUR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

OBSERVATIONS DE LA COMMISSAIRE DE LA CONCURRENCE

ÉTUDE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

LE 15 AOÛT 2005

TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	10
Les questions de concurrence en situation de duopole (entreprises de services locaux titulaires (ELST) et entreprises de cablôdistrition) (A.5).....	10
II. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE	16
Les objectifs de la politique des télécommunications (B.1)	16
La réglementation économique	19
Le rétablissement de la réglementation économique des services faisant l'objet d'une abstention (B.6).....	19
La réglementation des services de gros lorsqu'il y a concurrence dans les services de détail (B.8).....	25
La réglementation des services de gros au lieu de la réglementation des services de détail (B.9).....	30
La réglementation technique	33
L'interconnexion et l'accès aux installations (B.17).....	33
La réglementation sociale	37
Le rôle des institutions dans la réglementation sociale (B.30).....	37
III. LES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION	41
Le rôle du droit de la concurrence dans la réglementation des télécommunications (C.2)	41
Les principes du droit de la concurrence et le cadre réglementaire (C.3).....	47
IV. TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA TECHNOLOGIE	59
Les restrictions à l'investissement étranger (E.6)	59

La lettre et le chiffre figurant entre parenthèses après les titres correspondent à la question paraissant dans l'*Étude sur le cadre réglementaire des télécommunications – Document de consultation*, en date du 6 juin 2005, et à laquelle se rapporte la section du texte.

RÉSUMÉ

1. Voici, en résumé, le point de vue que la commissaire de la concurrence (ci-après, « le Bureau de la concurrence » ou « le Bureau ») formule au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (ci-après, « le Groupe d'étude »), qui l'a invitée à commenter les questions soulevées dans l'*Étude sur le cadre réglementaire des télécommunications – Document de consultation*¹.

2. Le Bureau félicite le Groupe d'étude pour le travail accompli à ce jour en vue de la définition juste et complète des questions qui auront une incidence déterminante sur l'établissement d'objectifs judicieux et d'un cadre approprié de réglementation des télécommunications au Canada. Le Bureau est heureux de faire connaître son point de vue sur les questions qui sont de son ressort en vertu de la *Loi sur la concurrence* et qu'il considère comme les plus pertinentes pour l'établissement de marchés concurrentiels dans le domaine des télécommunications au Canada.

3. Dans son mémoire, le Bureau formule des commentaires sur les aspects suivants :

4. **Les questions de concurrence en situation de duopole (entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et entreprises de câblodistribution)** – Le Bureau a les compétences voulues pour fournir des conseils sur l'analyse qu'il faudrait effectuer et sur les facteurs qui détermineront la concurrence en situation de duopole. Par conséquent,

¹ Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. *Étude sur le cadre réglementaire des télécommunication – Document de consultation*, en date du 6 juin 2005. Site Internet : Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, à l'adresse <http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/fr/rx00016f.html>, (Dernière modification : le 8 août 2005), ci-après, le « Document de consultation ».

dans cette section du mémoire, le Bureau décrit les circonstances dans lesquelles deux réseaux concurrents sur un même marché peuvent être suffisamment concurrentiels pour que les intérêts des utilisateurs soient protégés. Le Bureau signale également les questions de concurrence qui surgissent normalement dans le domaine des télécommunications, étant donné le pouvoir, que lui confère la *Loi sur la concurrence*, d'intervenir s'il y a conduite anticoncurrentielle.

5. **Les objectifs de la politique des télécommunications** – Le secteur des télécommunications étant l'objet de changements et d'innovations sans précédent, un examen des objectifs de la politique canadienne des télécommunications s'impose. Le Bureau estime que le libre jeu des forces du marché, en plus d'être un objectif en soi, peut concourir à la réalisation d'autres objectifs de la politique. Le Bureau propose que soient définis des objectifs de réglementation pouvant servir de conseils pratiques pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) dans l'exercice de ses pouvoirs, en vue de la réalisation des objectifs généraux de la politique des télécommunications. Par exemple, le CRTC devrait avoir pour objectif d'adopter les mesures réglementaires ou de rendre les décisions dont l'effet sur le marché est le plus neutre.

6. **Le rétablissement de la réglementation économique** – Étant donné les coûts que suppose la réglementation, le Bureau estime que la réglementation économique des services ayant précédemment fait l'objet d'une abstention devrait être rétablie uniquement lorsqu'un examen détaillé de toutes les circonstances pertinentes et des conditions du marché, incluant une analyse approfondie de l'état de la concurrence, fait

ressortir de façon concluante une déficience du marché. Le Bureau propose d'éviter le recours à des critères ou seuils définis à l'avance pour déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation et de recourir plutôt à un examen rigoureux du marché pertinent fondé sur une analyse de l'état de la concurrence effectuée par le Bureau.

7. **La réglementation des services de gros lorsqu'il y a concurrence dans les services de détail** – Le Bureau estime que la concurrence dans les services de détail réduira vraisemblablement le besoin de maintenir la réglementation des services et des installations de gros, si la concurrence dans les services de détail s'exerce entre des fournisseurs distincts ayant des installations. Toutefois, la concurrence entre les fournisseurs autonomes de services de détail qui dépendent des installations d'un seul fournisseur ayant des installations n'éliminera pas la puissance commerciale d'un tel fournisseur. Dans ce scénario, il peut être avantageux de recourir à la réglementation.

8. **La réglementation du commerce de gros au lieu de la réglementation du commerce de détail** – Le Bureau est d'avis que la réglementation des installations et des services de gros peut remplacer la réglementation directe des services de détail uniquement si cette dernière peut être conçue de manière à permettre une concurrence efficace entre les fournisseurs autonomes de services de détail.

9. **L'interconnexion et l'accès aux installations** – Le Bureau est d'avis que, même lorsqu'un marché des télécommunications est concurrentiel à tous les autres égards, il y a des conditions dans lesquelles l'interconnexion obligatoire continuera de s'imposer, pour permettre aux utilisateurs de différents réseaux de communiquer entre eux. Le Bureau soutient aussi qu'il peut exister au Canada des régions dans lesquelles il peut être

nécessaire de rendre obligatoire le partage d'installations essentielles, afin que la concurrence devienne suffisante pour qu'il n'y ait plus lieu de réglementer.

10. **La réglementation sociale** – Le Bureau n'étant pas un organisme de réglementation, il ne s'occupe donc pas de réglementation *ex ante* ayant un caractère social ou visant la protection des consommateurs. Par la mise en application de la *Loi sur la concurrence*, toutefois, le Bureau joue un rôle important qui consiste à assurer la protection des consommateurs contre la fraude et contre les pratiques anticoncurrentielles, et à veiller à ce que les entreprises fournissent des renseignements exacts lorsqu'elles commercialisent leurs produits et services. Le Bureau croit que, dans la mesure du possible, la politique d'intérêt public doit viser à atteindre les objectifs sociaux par des moyens dont les effets sur la concurrence sont les moins restrictifs.

11. **Le rôle du droit de la concurrence dans la réglementation des télécommunications** – Comme les marchés des télécommunications sont déterminés de plus en plus par l'innovation technologique et par l'apparition de services et fournisseurs nouveaux, il faudra que les principes de la concurrence occupent une place encore plus grande dans la réglementation et la surveillance du secteur. La tâche qui incombe à l'organisme de réglementation et aux décideurs consistera à mettre en place un cadre qui permettra aux responsables de la réglementation et aux responsables de la concurrence d'harmoniser leur action. En raison du chevauchement des compétences du CRTC et du Bureau, il serait avantageux de savoir avec plus de certitude quand les principes de la concurrence doivent prévaloir. Sous ce rapport, si le CRTC estime qu'il n'est plus justifié de réglementer les tarifs, l'application des dispositions générales de la *Loi sur la*

concurrence devrait suffire à dissiper toute crainte d'une conduite anticoncurrentielle. De l'avis du Bureau, il faudrait non seulement clarifier les responsabilités pour le traitement des plaintes concernant des conduites anticoncurrentielles possibles, mais il faudrait aussi accroître son rôle dans l'analyse fondée sur le droit de la concurrence lorsqu'il est question d'abstention dans la réglementation des télécommunications, compte tenu de la très grande expertise du Bureau dans le domaine.

12. **Les principes du droit de la concurrence et le cadre réglementaire** – De l'avis du Bureau, le cadre de réglementation qui sera le meilleur sera celui qui met à profit les connaissances et l'expérience actuelles de nos organismes, celui qui garantit une adaptation rapide et efficace aux changements dans le secteur, celui qui est le plus efficace par rapport à son coût et celui dans lequel l'intervention du gouvernement est limitée à l'essentiel. Le Bureau décrit plusieurs scénarios pouvant faciliter une interaction efficace entre les responsables du droit de la concurrence et les responsables de la réglementation des télécommunications, suivant les résultats d'une étude comparative de cette interaction dans d'autres pays qui a été réalisée pour le compte du Bureau. Un meilleur partage des renseignements et un meilleur accès aux renseignements confidentiels rendraient plus efficace l'intervention du Bureau aux instances devant le CRTC, en vertu de l'article 125 de la *Loi sur la concurrence* qui confère au Bureau le droit d'intervenir aux instances devant le CRTC. Suivant le principe de l'utilisation optimale de l'expertise, il conviendrait aussi d'accorder plus de poids aux observations du Bureau sur les questions de concurrence dans les télécommunications. Le Bureau décrit divers moyens de parvenir à ces objectifs.

13. **La restriction de l'investissement étranger** – De l'avis du Bureau, les restrictions imposées à l'investissement étranger ont produit les résultats voulus et ne sont plus nécessaires à l'harmonisation de la politique canadienne avec celles de nos partenaires commerciaux à l'échelle mondiale. En outre, le Bureau n'a connaissance d'aucune préoccupation liée à la souveraineté, à la sécurité nationale, au bien-être social ou à la culture qui rendrait nécessaire ou utile l'imposition de restrictions à l'investissement étranger. Par conséquent, le Bureau est en faveur de l'élimination de ces restrictions dans le secteur des télécommunications.

INTRODUCTION

14. Le Bureau est heureux de présenter les observations suivantes au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, conformément au processus décrit dans le Document de consultation du Groupe d'étude et en réponse à la lettre envoyée aux parties intéressées à l'étude du cadre réglementaire des télécommunications.²

15. La commissaire de la concurrence est responsable de l'administration et de la mise en application de la *Loi sur la concurrence*. La Loi « a pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada dans le but de stimuler l'adaptabilité et l'efficacité de l'économie canadienne, d'améliorer les chances de participation canadienne aux marchés mondiaux, en tenant compte du rôle de la concurrence étrangère au Canada, d'assurer à la

² Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. *Lettre aux parties intéressées à l'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications* Objet : Renseignements additionnels par rapport à l'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, le 7 juillet 2005, Internet : Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications <http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/fr/rx00024f.html> (Dernière modification : le 7 juillet 2005).

petite et moyenne entreprise une chance honnête de participer à l'économie canadienne, et d'assurer aux consommateurs des prix compétitifs et un choix dans les produits ».³

16. Conformément au mandat du Bureau et compte tenu du temps très limité dont le Groupe d'étude dispose pour accomplir son travail, le Bureau a concentré ses observations sur les aspects les plus pertinents pour la transition du marché des télécommunications d'un régime de monopole à celui du libre jeu des forces du marché. À cette fin, le Bureau a choisi de répondre uniquement aux questions qui concordent tout particulièrement avec le mandat qui lui est conféré par la *Loi sur la concurrence* et qui sont des domaines dans lesquels le Bureau a des connaissances considérables. Le Bureau se propose de donner son avis sur les observations formulées par d'autres parties intéressées, à la deuxième étape des travaux du Groupe d'étude, et il sera heureux de fournir au Groupe d'étude des renseignements supplémentaires ou de participer à toute instance ou activité subséquente, si le Groupe d'étude lui en fait la demande.

17. Le Bureau partage l'avis du Groupe d'étude qui a affirmé que «la politique et le cadre réglementaire qui se sont dessinés au cours du dernier siècle servent généralement bien les intérêts du Canada ».⁴ En outre, le Bureau convient que ce cadre a favorisé la mise en place de réseaux et de services de télécommunication qui comptent parmi les évolués, les plus étendus et les plus abordables au monde. Le Bureau estime également que le Canada est, à bien des égards, un chef de file dans le développement des

³ *Loi sur la concurrence*, S.R.C. 1985, ch. C-34, article 1.1 et paragraphe 7(1).

⁴ Document de consultation, p. 4.

télécommunications. Les Canadiens ont de quoi être fiers de leurs réalisations et de leurs innovations dans le domaine des télécommunications.

18. Au cours des quelque vingt années de l'évolution de la politique et du cadre réglementaire, le secteur des télécommunications s'est transformé du système monopolistique de fourniture des services qu'il était en un marché davantage déterminé par le consommateur. Comme l'a signalé le Groupe d'étude, «en général, cette transition se révèle très réussie ».⁵

19. Certes, depuis le début des années 1980, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada (CRTC) et Industrie Canada ont admirablement réussi l'ouverture à la concurrence des marchés des télécommunications. Le CRTC s'est abstenu de réglementer la transmission interurbaine de la voix et des données et les prix continuent de fléchir. Il en va de même de l'équipement terminal et des communications internationales à large bande et sans fil. Les membres du secteur ont profité des occasions ainsi créées pour investir dans des réseaux et des services permettant d'offrir des choix aux consommateurs. À leur tour, les consommateurs profitent du choix qui leur est offert.

20. Toutefois, dans le contexte actuel de la mondialisation, de la déréglementation et des progrès technologiques rapides, il incombe aux gouvernements et aux organismes de réglementation d'examiner soigneusement les politiques et la réglementation pour veiller à ce qu'elles soient tournées vers l'avenir, nécessaires et le plus pointues possible pour parvenir aux résultats voulus. Partant, le travail du Groupe d'étude se déroule à un stade important de l'évolution des marchés canadiens et mondiaux des télécommunications.

⁵ Document de consultation, p. 8.

21. Le Bureau félicite le Groupe d'étude pour le travail accompli à ce jour en vue de la définition juste et complète des questions qui auront une incidence déterminante sur l'établissement d'objectifs judicieux et d'un cadre approprié de réglementation des télécommunications au Canada. Le Bureau est heureux de faire connaître son point de vue sur les questions qui sont de son ressort et qu'il considère comme les plus pertinentes pour l'établissement de marchés concurrentiels des télécommunications au Canada.

I. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

LES QUESTIONS DE CONCURRENCE EN SITUATION DE DUOPOLE (ENTREPRISES DE SERVICES LOCAUX TITULAIRES (ELST) ET ENTREPRISES DE CABLÔDISTRIBITION) (A.5)

A.5 *« Est-ce que la concurrence dans les télécommunications au Canada pourrait donner lieu à une forme de duopole (c.-à-d. des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) par opposition à des entreprises de câblodistribution)? Dans l'affirmative, quelle en serait l'incidence sur les marchés des télécommunications et des TIC? Quelle en serait l'incidence sur le cadre réglementaire? »*

22. Le Bureau ne peut prédire l'évolution vraisemblable du marché des télécommunications, mais il reconnaît que les nouvelles technologies semblent déjà permettre l'élimination des obstacles classiques à l'entrée sur le marché local des télécommunications et rendre possible une plus grande concurrence locale. Selon le Bureau, il faut tenir compte de tels progrès technologiques dans toute projection de l'évolution future du marché des télécommunications.

23. Le sujet de cette question fait l'objet de l'instance en cours devant le CRTC sur l'abstention de la réglementation des services locaux.⁶ Cette instance permettra sans doute

⁶ *Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public de télécom CRTC 2005-2, le 28 avril 2005.

de déterminer si un duopole existe déjà ou s'il peut apparaître, et si un tel duopole permet une concurrence suffisante pour justifier la déréglementation.

24. Pour répondre à cette question, supposons que le marché évolue vers une forme de duopole des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et des entreprises de câblodistribution. Dans ce scénario, les conditions sur ce marché des télécommunications seraient nettement meilleures que celles du monopole ayant existé si longtemps dans le secteur.⁷

25. Le Bureau croit qu'un duopole d'ESLT et d'entreprises de câblodistribution pourrait avoir notamment pour conséquence positive de réduire la possibilité d'effets unilatéraux (à savoir réduire la possibilité qu'une entreprise puisse hausser les prix de façon rentable à un niveau dépassant les prix concurrentiels) en raison du degré de rivalité entre les entreprises de câblodistribution et les ESLT.⁸ Une vive concurrence par les prix et l'innovation est une autre conséquence positive possible, étant donné que les

⁷ Le Bureau signale que, lorsqu'il aura eu l'occasion d'examiner les transcriptions de l'instance devant le CRTC sur l'abstention de la réglementation des services locaux, il pourrait conclure que les avantages d'un duopole sont suffisants pour justifier la déréglementation de nombreux aspects des services offerts par les ESLT.

⁸ Dans son examen de l'acquisition de Microcell Télécommunications Inc. par Rogers Wireless Communications Inc., le Bureau a estimé que la concurrence qui s'est exercée à ce jour entre Bell, Telus et Rogers sur le marché des télécommunications mobiles permet de conclure qu'il continuerait de s'exercer une concurrence efficace et vigoureuse après la fusion. Le Bureau a également conclu que Telus et Bell rivaliseraient énergiquement entre elles auprès des anciens abonnés de Microcell et que l'absence de Rogers sur le marché des services filaires inciterait cette entreprise à continuer d'utiliser les moyens de commercialisation énergiques de Microcell pour tenter d'inciter les abonnés à délaisser les services plus classiques offerts par les entreprises de services locaux titulaires. Bureau de la concurrence Canada, *Précis d'information technique/L'acquisition de Microcell Télécommunications Inc. par Rogers Wireless Communications Inc.*, Internet : Bureau de la concurrence du Canada, à l'adresse <http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=257&lg=f> (Site consulté le 13 août 2005).

coûts de la fourniture des services (c.-à-d. les coûts de réseau) par les ESLT ou les entreprises de câblodistribution sont fixes et irrécupérables, que la fourniture du service de transmission de la voix dans Internet (VoIP) entraîne des coûts supplémentaires et que les services seraient de qualité équivalente.

26. Même s'il est théoriquement possible qu'un duopole formé des ESLT et des entreprises de câblodistribution ait des conséquences positives, faute de renseignements détaillés sur le marché en question, le Bureau ne peut déterminer définitivement si les conditions envisagées par le Groupe d'étude seraient suffisamment concurrentielles pour protéger les intérêts des utilisateurs. Toutefois, le Bureau a les compétences requises pour fournir des conseils sur l'analyse à effectuer et sur les facteurs à retenir pour évaluer l'état de la concurrence dans des conditions de duopole.

27. Le Bureau a beaucoup de connaissances et d'expérience de l'analyse de l'état de la concurrence sur des marchés très variés dans divers secteurs et il effectue régulièrement des analyses de l'état de la concurrence dans le cadre du mandat qui lui est conféré par la *Loi sur la concurrence*. La définition des marchés de produits et des marchés géographiques pertinents et l'évaluation de la puissance commerciale sur ces marchés sont des étapes importantes de l'analyse qui sous-tend la mise en application des dispositions de la Loi en matière de fusion et d'abus de position dominante. De plus, le Bureau ne cesse d'améliorer et de mettre à jour ses techniques et moyens d'analyse en fonction de l'évolution de la théorie en matière d'économie et de concurrence. Ainsi, le

Bureau a récemment publié une version révisée du document intitulé *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi*.⁹

28. Dans les paragraphes qui suivent, pour tenter d'éclaircir les conséquences possibles, sur un marché, d'un duopole d'entreprises de câblodistribution et d'ESLT, le Bureau décrit les circonstances dans lesquelles il peut être justifié de s'abstenir de réglementer lorsqu'il existe deux réseaux concurrents sur un même marché.

29. L'existence de deux réseaux concurrents sur le marché des télécommunications peut permettre une concurrence suffisante dans les conditions suivantes :

- i. Il y a deux réseaux non affiliés et le nouvel arrivant peut offrir un accès à moindre coût à chaque endroit où existe une demande de réseau téléphonique public commuté (RTPC). La région dans laquelle il y a lieu de s'abstenir de réglementer sera la région géographique dans laquelle les deux réseaux présentent des « empreintes » géographiques relativement semblables, à savoir la possibilité réelle ou éventuelle d'ajouter un lieu au réseau à un coût relativement faible.
- ii. Pour le consommateur, les deux réseaux présentent des caractéristiques semblables et offrent un accès de qualité équivalente.
- iii. Le secteur a des caractéristiques telles qu'il est peu probable que l'exercice coordonné d'une puissance commerciale soit utile.

30. Pour évaluer la concurrence sur un marché duopolistique, le Bureau examinerait un certain nombre de facteurs, dont le degré de rivalité entre les entreprises concurrentes, la nature du changement et de l'innovation sur le marché, l'état de croissance du marché,

⁹ Le document *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi* fournit des conseils généraux sur la méthode d'analyse adoptée par le Bureau pour évaluer la puissance commerciale. Ces Lignes directrices fournissent des conseils sur la définition du marché et sur les facteurs à retenir pour évaluer les effets anticoncurrentiels sur les marchés. Les facteurs décrits dans les Lignes directrices sont également utiles pour une analyse générale de l'état de la concurrence sur différents marchés. Bureau de la concurrence du Canada. *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi*, septembre 2004, Internet : Bureau de la concurrence du Canada, à l'adresse <http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemid=1245&lg=f> (Dernière consultation : le 13 août 2005).

les obstacles à l'entrée, et la possibilité d'entrée sur le marché de solides entreprises dotées d'installations.

31. Sur le plan pratique, le Bureau examinerait aussi les questions de concurrence que soulèvent habituellement les parties prenantes sur le marché des télécommunications. Les principales sources de préoccupation sont généralement les pratiques d'éviction, le maraudage et l'interfinancement.

32. Le Bureau croit qu'il est moins probable que certaines de ces questions de concurrence surgissent dans le contexte d'un duopole formé d'entreprises de câblodistribution et d'ESLT. Par exemple, si les entreprises de câblodistribution ont déjà investi des capitaux irrécupérables dans un réseau tentaculaire mis en place à des fins autres que la fourniture de services de télécommunication, il est peu probable que le recours possible des ESLT à des pratiques d'éviction n'occasionne des sorties du marché. Pour que les pratiques d'éviction mènent à des sorties dans ce scénario, il faudrait que les prix fixés par les ESLT tombe en deçà des coûts moyens évitables d'un rival. Selon l'importance des coûts fixes et irrécupérables liés au réseau, ces prix pourraient être nettement inférieurs au coût supplémentaire moyen à long terme, et une telle pratique pourrait ne pas être rentable pour les ESLT. L'existence d'un réseau tentaculaire de services de résidence¹⁰ laisse entendre que les entreprises de câblodistribution pourraient n'avoir qu'à investir un peu plus pour adapter leurs réseaux en vue de fournir des services de télécommunications à des clients résidentiels. La structure du capital et la stabilité des

¹⁰ Association canadienne des télécommunications par câble, *Rapport annuel 2004-2005*, Internet : Association canadienne des télécommunications par câble, http://www.ccta.com/CMFiles/AR_Final_f52JSQ-522005-7645.pdf (Consulté le 15 août 2005).

entreprises de câblodistribution portent également à croire qu'elles peuvent ne pas être désavantagées par rapport aux ESLT sur le plan de l'accès à des capitaux. Une analyse semblable s'imposerait pour les clients des services d'affaires.

33. En ce qui concerne le maraudage, le Bureau signale que celui-ci peut devenir une source de préoccupation lorsque les entreprises rivalisent auprès de clients individuels en offrant de très bas prix. Un concurrent peut donc ne pas réaliser des bénéfices bruts suffisants pour récupérer les montants investis, ce qui l'obligera à mettre fin à ses activités, même si les prix de l'ESLT ne correspondent pas à des prix d'éviction. Dans un duopole formé d'ESLT et d'entreprises de câblodistribution, l'ampleur avec laquelle les entreprises de câblodistribution peuvent se lancer dans la fourniture des services de télécommunication et le niveau vraisemblablement plus faible de leurs coûts portent à croire qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter.

34. Néanmoins, le Bureau est autorisé, en vertu de l'article 79 de la *Loi sur la concurrence*, à faire enquête en cas de plaintes de pratique d'éviction, par voie de la diminution directe des prix, du resserrement des marges ou du maraudage. Le Bureau est décidé à s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine. Il continuera d'évaluer les éléments de preuve d'une pratique énergique d'établissement des prix, d'accroissement de la capacité ou d'autres pratiques adoptées pour évincer les nouveaux arrivants. Il examinera les allégations d'accès insuffisant aux marchés des capitaux empêchant les nouveaux arrivants d'obtenir les fonds nécessaires pour survivre à une tentative d'éviction. Le Bureau examine aussi les éléments de preuve de la capacité d'une entreprise soupçonnée d'une stratégie d'éviction de recouvrer les bénéfices perdus en

conséquence de la pratique d'éviction (hausse des prix), après la réussite de la tentative d'éviction. Une dimension importante de cette évaluation des éléments de preuve consiste à déterminer si les prix accrus établis en conséquence de la réussite de la tentative d'éviction peuvent à leur tour stimuler l'entrée sur le marché. Comme ces évaluations sont bien du ressort du Bureau qui a les connaissances spécialisées, il n'est pas nécessaire pour l'organisme de réglementation des prix de les retenir.¹¹

II. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (B.1)

B.1 « *Devrait-on modifier les objectifs de la politique définis à l'article 7 de la Loi sur les télécommunications? Dans l'affirmative, quels objectifs faudrait-il adopter?* »

35. Depuis l'incorporation, en 1992, de la série d'objectifs dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*, le monde des télécommunications a été fortement transformé par les progrès technologiques ou les changements dans les services et le matériel de télécommunication, les marchés, les caractéristiques des utilisateurs et le commerce mondial. Le Bureau croit que les problèmes économiques et sociaux et les aspects de l'activité du secteur qui ont été envisagés dans la Loi en 1992 n'ont probablement plus la même pertinence ou importance et ont sans doute beaucoup changé aussi. Comme le secteur des télécommunications connaîtra probablement des changements encore plus marqués au cours des années à venir, un examen des objectifs de la politique s'impose.

¹¹ Voir les observations ci-dessous en réponse aux questions B.6 et B.8, à savoir que la réglementation peut elle-même rendre plus vraisemblable la pratique de prix d'éviction, en créant des circonstances qui peuvent être propices à l'interfinancement.

36. Le Parlement doit tout d'abord chercher à prévoir les nouveaux problèmes sociaux et économiques que cette évolution peut faire naître, et formuler en conséquence les objectifs à long terme pour les télécommunications au Canada. Ces objectifs et problèmes doivent idéalement être soigneusement énoncés dans la législation et, lorsque cela est pertinent et possible, il faudrait fournir une indication de l'importance relative des différents objectifs.¹² Ainsi, les objectifs fourniront une orientation plus utile au CRTC pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère la *Loi sur les télécommunications*.

37. La définition de ces objectifs relève de l'intérêt public et elle suppose une étude et des projections soigneuses, la consultation du public et des débats. Le Bureau est le mieux en mesure de se prononcer sur la meilleure façon de mettre en place un secteur des télécommunications concurrentiel et sur la façon dont la concurrence peut, à son tour, concourir à la réalisation des objectifs de la politique des télécommunications.

38. Le Bureau reconnaît le caractère complexe et multidimensionnel des problèmes que le cadre réglementaire des télécommunications doit tenter de régler et des objectifs qu'il doit viser à atteindre. Il y a souvent concurrence entre ces objectifs et il est toujours difficile, et parfois impossible, pour l'organisme de réglementation de les concilier ou de trouver le juste milieu.

39. Le Bureau estime qu'en plus d'être un objectif en soi, le recours au libre jeu des forces du marché dans la fourniture des services de télécommunication permettra

¹² Voir Sullivan, Ruth, dir., *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., Markham (Ontario), Butterworths, 2002, chap. 8, pour une analyse plus poussée de l'importance de la définition de l'objectif et des principes de la loi.

d'atteindre d'autres objectifs de la politique. Par exemple, la concurrence dans les services de télécommunication impulsera sans doute la recherche-développement et favorisera l'innovation dans les télécommunications, objectif énoncé à l'alinéa 7g) de la Loi. La concurrence peut également inciter les fournisseurs de services à mettre au point des solutions permettant de répondre à des besoins sociaux (par exemple des services d'intervention en cas d'urgence qui sont sûrs et de haute qualité), étant donné que la capacité de ces fournisseurs de répondre à ces besoins constituera un avantage concurrentiel.

40. Par conséquent, dans la série d'objectifs que le Parlement choisira d'adopter pour la politique des télécommunications, il devrait prescrire à l'organisme de réglementation de ne prendre que les mesures qui influent le moins sur le libre jeu des forces du marché. Une façon d'y parvenir consisterait à établir des objectifs distincts de réglementation pour orienter le CRTC dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et des pouvoirs généraux que lui confère la *Loi sur les télécommunications*.

41. La *Loi sur la radiodiffusion* fournit un exemple utile à cet égard. Le paragraphe 5(2) de cette dernière énonce une politique de réglementation devant orienter le CRTC dans l'exercice de ses fonctions et dans la prise de décisions en matière de réglementation dans le domaine de la radiodiffusion. Le Bureau estime qu'un cadre similaire pourrait être prévu dans la *Loi sur les télécommunications*, par l'établissement d'objectifs de réglementation qui fournirait au CRTC une orientation pratique pour qu'il exerce ses pouvoirs de manière à atteindre les objectifs généraux de la politique des télécommunications.

42. Le Bureau propose donc l'adoption d'objectifs de réglementation des télécommunications, dont un qui prescrirait au CRTC d'adopter le règlement ou de rendre la décision qui influe le moins sur le jeu des forces du marché. Par conséquent, lorsque le CRTC aurait à choisir entre divers moyens de réglementation permettant d'atteindre une même fin réglementaire ou un même objectif de la politique, il serait tenu de choisir celui qui laisse le jeu le plus libre aux forces du marché.

43. D'autres objectifs de réglementation peuvent prescrire au CRTC d'adapter la réglementation, au besoin, aux segments particuliers du marché des télécommunications (par exemple les services résidentiels ou les services d'affaires) et de tenir compte du fardeau administratif de la réglementation sur les entités visées lorsqu'il adopte une mesure de réglementation.

LA RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

Le rétablissement de la réglementation économique des services faisant l'objet d'une abstention (B.6)

B.6 *« Devrait-on recourir de nouveau, à un moment ou à un autre, à la réglementation économique dans le cas des entreprises ou des services déréglementés? Dans l'affirmative, quels principes et quels critères devrait-on utiliser pour en arriver à une telle décision? »*

Les coûts de la réglementation

44. Pour déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation, le Bureau chercherait d'abord à établir si la réglementation serait justifiée, peu importe qu'on se soit précédemment abstenu de réglementer le service. Il importe de signaler que l'existence d'une puissance commerciale en soi n'est pas suffisante pour justifier le rétablissement de la réglementation. De façon générale, avant d'envisager la réglementation des prix, il faut

que le fournisseur détienne un « monopole naturel » du service (c'est-à-dire qu'il puisse approvisionner l'ensemble du marché à un coût unitaire moins élevé que ne pourraient offrir deux ou plusieurs fournisseurs distincts). Lorsque les conditions d'un monopole naturel existent dans une certaine mesure (c'est-à-dire lorsqu'un fournisseur est nettement avantagé sur le plan des coûts par rapport à de petits fournisseurs éventuels), il y a lieu de croire que la concurrence ne concourra guère à la maîtrise des prix.

45. Toutefois, l'existence d'un monopole naturel, même s'il y a un important avantage sur le plan des coûts, n'est pas suffisant en soi pour justifier la réglementation. Le processus de réglementation est semé d'embûches bien connues. Pour prendre une décision, les organismes de réglementation doivent avoir des renseignements à jour sur les coûts et sur la demande. Quant au processus public dans lequel il est approprié et nécessaire pour toutes les parties intéressées d'avoir l'occasion de participer, la réglementation est essentiellement lente et habituellement beaucoup moins sensible à l'évolution des conditions du marché que ne le sont les entreprises privées capables de prendre des décisions indépendantes sur les prix et sur la conception des produits. Si le processus se déroule lentement, il est probable que les données sur les prix et sur la demande ne concordent pas avec le marché en évolution.

46. C'est pour cette raison que la réglementation est imposée uniquement dans les secteurs classiques de services d'utilité publique où il existe un important monopole naturel, où il y a danger d'exploitation des consommateurs et où la technologie et la demande sont suffisamment stables pour rendre les coûts et les prix prévisibles. Même la meilleure réglementation sera vraisemblablement moins efficace lorsque les progrès

technologiques font évoluer rapidement les coûts et les services offerts. Du temps où le secteur des télécommunications était composé surtout d'entreprises classiques relativement stables de services téléphoniques fournis dans des conditions claires de monopole naturel, les coûts occasionnés par la lenteur du processus pouvaient bien en valoir la peine. Dans la mesure où le secteur est caractérisé par l'évolution rapide de la technologie et des services offerts, la réglementation sera plus difficile à justifier.¹³ Parce qu'il existe des substituts, même imparfaits, les avantages de la réglementation peuvent être moins grands que les coûts de celle-ci. En outre, plus est grande l'incidence qu'ont les progrès technologiques dans un secteur, plus il devient difficile d'équilibrer les avantages statiques des faibles prix et les avantages dynamiques du maintien de l'incitation à innover axée sur les bénéfices¹⁴.

47. La réglementation occasionne des coûts supplémentaires lorsqu'elle s'applique à des éléments particuliers d'un secteur (par exemple aux prix payés par les fournisseurs concurrents de services de détail pour l'accès aux installations nécessaires)¹⁵. Si l'accès aux installations n'était pas offert dans le passé (par exemple parce que les services de

¹³ Les systèmes d'exploitation d'ordinateurs fournissent un bon exemple. Diverses circonstances conjuguées portent fortement à croire que la production de ces systèmes est un monopole naturel. Les économies d'échelle sont considérables étant donné que les coûts de mise au point de ces systèmes sont très élevés, mais que le coût de production d'une unité supplémentaire est presque nul. En outre, il existe des « externalités de réseau » (c'est-à-dire le fait que les consommateurs veulent utiliser le même système d'exploitation que la plupart des autres consommateurs). Enfin, les coûts de substitution sont très élevés étant donné que les consommateurs ne voudront pas utiliser un système différent s'il n'est pas compatible avec les applications et les formats de fichiers qu'ils utilisent. Les systèmes d'exploitation d'ordinateurs ne sont cependant pas réglementés, en partie parce qu'il serait difficile, sinon impossible, pour les organismes de réglementation de définir le produit – quels devraient être les éléments d'un système d'exploitation –, d'établir son coût de production et d'estimer la demande, avant que les progrès technologiques ne rendent le système d'exploitation désuet.

¹⁴ C'est ce qui se produit dans le cas des systèmes d'exploitation d'ordinateurs et des produits pharmaceutiques.

¹⁵ Les réponses du Bureau aux questions B.8 et B.9 font également ressortir les coûts du recours à la réglementation pour séparer les services de gros et les services de détail.

détail étaient réglementés), il faut rassembler des renseignements tout nouveaux sur les coûts et sur la demande pour déterminer ce que devrait être le prix réglementé. Si le fournisseur des installations est aussi un intervenant sur le marché en question (par exemple le marché des services de détail), la réglementation des prix de gros créera une incitation à exercer la puissance commerciale associée aux installations. Cette puissance pourrait être exercée par la discrimination envers les détaillants non affiliés, sur le plan de la fourniture de l'accès. Une autre façon de faire serait l'interfinancement des services de détail par l'attribution aux installations du coût de ces services de détail. Cette mauvaise attribution peut mener à la pratique de prix d'éviction en conséquence de la réglementation, dont nous traitons plus loin, en réponse à la question B.8. Le maintien ou le rétablissement de la réglementation des prix suppose que les services de détail de l'entreprise réglementée doivent être séparés des services liés aux installations, sur le plan fonctionnel ou par dessaisissement, ou que l'organisme de réglementation doit veiller à prévenir la discrimination et l'interfinancement.

Le rétablissement de la réglementation économique des services ayant fait l'objet d'une abstention

48. Compte tenu des coûts associés à la réglementation, le Bureau estime que la réglementation économique des services ayant précédemment fait l'objet d'une abstention devrait être rétablie uniquement lorsqu'un examen détaillé de toutes les circonstances pertinentes et des conditions du marché, incluant une analyse approfondie de l'état de la concurrence, fait ressortir de façon concluante une déficience du marché. Suivant ce principe, le Bureau propose d'éviter le recours à des critères ou seuils définis à l'avance pour déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation, et de recourir plutôt à

un examen rigoureux du marché pertinent par l'analyse de l'état de la concurrence que le Bureau effectue régulièrement dans l'examen des fusions. Même lorsqu'il y a lieu de croire qu'il faut rétablir un certain degré de réglementation économique, le Bureau croit que l'organisme de réglementation devrait adopter la forme de réglementation ayant l'effet le plus neutre.

L'analyse approfondie de l'état de la concurrence ou le recours à des critères ou seuils établis à l'avance

49. En principe, la démarche retenue par le Conseil pour décider s'il doit s'abstenir de réglementer, énoncée dans l'*Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom CRTC 94-19, du 16 septembre 1994 (Décision 94-19), est comparable à la méthode d'examen détaillé de l'ensemble des facteurs pertinents et des circonstances existantes que le Bureau adopte dans le document *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi* et que semblent prescrire les dispositions du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les télécommunications*. C'est dans le contexte d'une analyse de l'état de la concurrence reposant sur un examen détaillé de tous les facteurs et faits pertinents que le Conseil se conformerait le mieux aux dispositions du paragraphe 34(2) lui prescrivant de s'abstenir de réglementer lorsqu'il conclut, comme question de fait, qu'il y a ou qu'il y aura une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs.

50. De l'avis du Bureau, il en va de même lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation économique d'un marché ou d'un service ayant précédemment été jugé suffisamment concurrentiel pour justifier l'abstention. Bien que le Bureau considère, comme il l'a signalé, que le rétablissement de la réglementation économique soit très peu souhaitable, il est néanmoins concevable qu'une telle mesure

soit justifiée dans les circonstances dans lesquelles un monopole de l'offre est réapparu sur le marché et l'on ne peut raisonnablement s'attendre à l'entrée de nouveaux fournisseurs. Le Bureau croit toutefois qu'une analyse approfondie de l'état de la concurrence reposant sur l'examen le plus détaillé possible de tous les facteurs pertinents et de toutes les circonstances existantes est tout aussi important lorsqu'il faut déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation des services ayant fait l'objet d'une abstention que lorsqu'il a été initialement décidé de s'abstenir de réglementer ces services.

51. Pour cette raison, le Bureau n'est pas en faveur du recours à des seuils ou critères établis d'avance ayant servi, par exemple, à prendre la décision initiale de s'abstenir de réglementer. Le recours à des seuils ou critères établis d'avance peut mener à un résultat tout à fait incorrecte ou, du moins, à la prise d'une décision qui repose davantage sur les circonstances existant lorsque a été prise la décision initiale de s'abstenir de réglementer que sur celles qui existent au moment de prendre la décision de rétablir la réglementation. L'exemple le plus simple est peut-être celui d'un organisme de réglementation qui a utilisé une structure de marché ou une part de marché comme critère lors de sa décision initiale de s'abstenir de réglementer et qui conclut que la réglementation pourra être ou sera rétablie à l'avenir si le critère n'est plus rempli. La difficulté fondamentale que présente cette démarche est celle de savoir si le critère lui-même reste pertinent et utile compte tenu du temps écoulé et de l'évolution du marché depuis l'établissement de ce critère.

52. Qui plus est, les critères ou seuils servant à déterminer s'il y a lieu de rétablir la réglementation peuvent avoir pour effet pervers d'inciter les entreprises titulaires ayant

une puissance commerciale à maintenir leurs prix à des niveaux plus élevés, et la qualité à des niveaux inférieurs, à ce que seraient ces niveaux d'ordinaire, permettant ainsi aux concurrents d'occuper une part de marché suffisante à peine à remplir le critère ou à atteindre le seuil pour éviter le rétablissement de la réglementation. Par conséquent, le recours à des seuils ou à des critères déjà établis pour décider s'il y a lieu de rétablir la réglementation économique peut être avantageux pour les nouveaux arrivants, mais il mènera à une hausse des prix et à une baisse de la qualité au détriment des consommateurs.

La réglementation des services de gros lorsqu'il y a concurrence dans les services de détail (B.8)

B.8 « *Si un service est assez concurrentiel au niveau de détail (c.-à-d. sur le marché des utilisateurs finals) pour justifier une déréglementation, reste-t-il nécessaire de réglementer les installations et les services de gros sous-jacents? Dans l'affirmative, dans quelles circonstances aurait-on besoin de cette réglementation et quelle forme devrait-elle prendre? »*

53. De façon générale, le Bureau estime que la concurrence dans les services de détail réduira vraisemblablement le besoin de maintenir la réglementation des services et des installations de gros, dans la mesure où la concurrence dans les services de détail s'exerce entre des fournisseurs distincts ayant des installations. Toutefois, la concurrence entre les fournisseurs autonomes de services de détail qui dépendent des installations d'un seul fournisseur ayant des installations n'éliminera pas la puissance commerciale d'un tel fournisseur.

54. Tout d'abord, le Bureau souhaite signaler que l'expression « concurrence dans les services de détail sur le marché des utilisateurs finals » peut avoir deux significations et, selon que l'une ou l'autre est retenue, les réponses à la présente question et à la suivante,

soit B.9, varieront. La « concurrence dans les services de détail sur le marché des utilisateurs finals » s'entend ainsi :

i) des fournisseurs indépendants ayant des installations qui fournissent des services à des utilisateurs finals (par exemple des fournisseurs de services à large bande utilisant les DSL d'une ESLT ou les modems câbles), que le Bureau qualifie de « concurrence entre les fournisseurs de services de détail ayant des installations »;

ii) des fournisseurs distincts de services de détail utilisant les mêmes installations sous-jacentes (par exemple les fournisseurs de services de transmission de la voix sur IP qui utilisent tous des services à large bande par voie d'un réseau de câblodistribution unique ou de DSL d'ESLT), que le Bureau qualifie de « concurrence entre les fournisseurs autonomes de services de détail ».

55. Pour le Bureau, l'expression « services de gros » désigne les installations nécessaires pour fournir de services de détail en autonomie.¹⁶ Pour qu'il y ait concurrence entre les fournisseurs de services de détail ayant des installations, il n'est pas nécessaire qu'il existe un marché de gros distinct. Signalons par exemple la concurrence entre une entreprise de câblodistribution et une ESLT dans la fourniture au détail de services Internet à large bande lorsque chaque entreprise utilise ses propres installations. Par définition, la concurrence entre des fournisseurs autonomes de services de détail suppose l'existence d'un marché de gros qui permet à ces entreprises de fournir leurs services en utilisant les installations sous-jacentes. Il s'agirait par exemple des fournisseurs de services Internet ou de transmission de la voix sur IP qui doivent avoir accès aux installations d'une entreprise de câblodistribution ou d'une ESLT pour offrir leurs services au détail.

¹⁶ Les réponses du Bureau aux questions B.8 et B.9 sont applicables aussi si la concurrence entre les fournisseurs de services de détail se limite à la revente de services à forte valeur ajoutée (par exemple l'achat de services téléphoniques locaux sur le marché de gros en vue de les offrir sur le marché de détail, peut-être sous forme de forfaits de communications).

i) Lorsqu'il y concurrence entre les fournisseurs de services de détail ayant des installations, est-il nécessaire de réglementer les fournisseurs de services de gros?

56. De l'avis du Bureau, la concurrence dans les services de détail entre les fournisseurs ayant des installations réduira vraisemblablement le besoin de maintenir la réglementation des services et des installations de gros.

57. Lorsqu'il s'exerce une concurrence suffisante entre les entreprises propriétaires d'installations qui fournissent des services de détail aux utilisateurs finals, les consommateurs sont avantagés, comme ils le sont sur d'autres marchés, peu importe si les services de détail sont également fournis par des fournisseurs autonomes. Cela étant dit, les fournisseurs propriétaires d'installations pourraient bien estimer qu'il est rentable de fournir un accès à prix de gros à des fournisseurs autonomes. Si ces fournisseurs autonomes de services de détail peuvent offrir une valeur ajoutée que les fournisseurs propriétaires d'installations ne peuvent fournir eux-mêmes, cette revente haussera habituellement la valeur économique et la rentabilité des installations sous-jacentes.

58. Par conséquent, le fait pour un fournisseur de services de détail ayant des installations de priver d'autres fournisseurs de l'accès aux services de gros signifie que les avantages de la valeur ajoutée engendrée par l'existence d'autres fournisseurs autonomes sont moins grands que les avantages que le fournisseur propriétaire d'installations retirera s'il fournit lui-même les services. Pour cette raison, les avantages supplémentaires pouvant être retirés en tentant d'obliger ces fournisseurs à offrir un accès à des fournisseurs autonomes de services de détail, lorsque s'exerce déjà une concurrence entre les fournisseurs propriétaires d'installations, seront probablement moins grands que

ce qu'il en coûtera de créer un marché de gros distinct sur lequel les prix et les conditions d'accès sont réglementés.

59. L'un des coûts pouvant être occasionnés par la création d'un marché de gros distinct et réglementé est la possibilité que la réglementation des prix de gros provoque le recours à la pratique rationnelle des prix d'éviction en permettant la récupération des pertes sur le marché réglementé. Si la puissance commerciale d'une entreprise sur les marchés réglementés est effectivement restreinte par la réglementation fondée sur les coûts, cette entreprise est incitée à tenter de contourner cette restriction en entrant sur un marché non réglementé ou un marché où les autorités se sont abstenues de réglementer.¹⁷

Le monopoleur peut miner la réglementation efficace fondée sur les coûts par la réaffectation de ces coûts depuis le marché concurrentiel vers les marchés réglementés, ce qui a pour effet d'atténuer la limitation des prix sur le marché réglementé et de hausser les bénéfices, dans la mesure où les coûts sont seulement réaffectés depuis les marchés concurrentiels, mais ne sont pas accrus. Le transfert des coûts accroît le prix sur le marché réglementé et les bénéfices résultants sont réalisés sur le marché concurrentiel. Le transfert des coûts crée un écart entre les revenus et les coûts comptables de l'entreprise réglementée sur le marché non réglementé ou accentue cet écart. Dans la mesure où les prix sont établis sans égard aux coûts, comme dans la réglementation idéale par le plafonnement des prix, l'incitation à pratiquer des prix d'éviction par interfinancement est moins grande. La dissociation des coûts et des prix sur le marché réglementé réduit la capacité de récupérer les pertes nominales subies sur le marché non réglementé.

¹⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir Church, J.R. et R. Ware (2000), *Industrial Organization: A Strategic Approach*, chapitre 26 et la bibliographie y figurant.

ii) *Lorsqu'il y a concurrence entre les fournisseurs autonomes de services de détail, y a-t-il lieu de réglementer les services de gros?*

60. Le Bureau croit qu'il peut y avoir lieu de réglementer lorsque la concurrence s'exerce uniquement entre les fournisseurs autonomes de services de détail qui sont tributaires de l'accès offert par un seul fournisseur propriétaire d'installations. Sur un marché de détail des télécommunications sans concurrence entre les fournisseurs propriétaires d'installations, les fournisseurs autonomes de services de détail ou les fournisseurs de services de détail à valeur ajoutée (comme les fournisseurs de services de transmission de la voix sur IP) ne peuvent garantir la concurrence à eux seuls. Le fournisseur propriétaire d'installations qui détient un monopole peut exploiter sa puissance commerciale en fixant les prix de gros et les fournisseurs autonomes transmettront ces prix plus élevés aux consommateurs.

61. Dans ce scénario, les avantages de la concurrence entre les fournisseurs autonomes de services de détail dépendront de la réglementation efficace du prix payé pour les services de gros. La réglementation des prix des services de gros, si le fournisseur propriétaire d'installations exerce aussi des activités sur le marché des services de détail, suppose une plus grande vigilance de la part de l'organisme de réglementation pour éviter la discrimination et l'interfinancement. Dans de telles circonstances, le fournisseur qui est propriétaire d'installations serait incité à se livrer à une discrimination non fondée sur les prix (mais fondée plutôt sur la qualité de l'accès à ses installations ou sur le moment où cet accès est accordé par exemple) à l'égard des fournisseurs autonomes concurrents de services de détail. En outre, si le prix réglementé

de l'accès aux installations est fondé sur les coûts, le fournisseur propriétaire d'installations peut avoir la capacité de recourir à l'interfinancement de ses activités sur le marché de détail par la réaffectation, aux services de gros réglementés, des coûts propres aux services de détail, ou il peut être incité à agir de la sorte.

62. Une telle forme d'interfinancement aurait pour effet de gonfler le prix de l'accès aux installations et de créer un avantage concurrentiel artificiel qui fausserait le jeu sur le marché des services de détail, en offrant au fournisseur propriétaire d'installations une possibilité plausible de pratiquer des prix d'éviction. Ce dernier effet est la raison pour laquelle la réglementation fondée sur les prix a autant de chances d'inciter à la pratique des prix d'éviction que d'empêcher cette pratique. S'il est permis au monopoleur propriétaire d'installations d'entrer sur le marché des services de détail, il faudra une réglementation vigilante de l'affectation des coûts ainsi que de la qualité de l'accès et du moment où cet accès est accordé pour prévenir une conduite anticoncurrentielle.

La réglementation des services de gros au lieu de la réglementation des services de détail (B.9)

B.9 *« Si un service de détail n'est pas assez concurrentiel pour justifier une déréglementation, dans quelle mesure peut-on s'en remettre à une réglementation des installations et des services de gros sous-jacents au lieu de réglementer directement le service de détail? »*

63. De façon générale, le Bureau est d'avis que la réglementation des installations et des services de gros peut remplacer la réglementation directe des services de détail, uniquement si cette réglementation peut être conçue de manière à permettre la concurrence efficace entre les fournisseurs autonomes de services de détail. Si le marché

des services de détail ne peut être concurrentiel en dépit d'une telle réglementation, la réglementation des services de gros ne produira pas en soi des résultats parfaits.

64. Comme la réponse du Bureau à la question B.8 ci-dessus, la réponse à la présente question est déterminée par le fait que la lacune observée se rattache à la fourniture de services de détail par les propriétaires d'installations ou par les fournisseurs autonomes.

65. Pour mieux comprendre, supposons d'abord que la concurrence dans la fourniture de services de détail par des entreprises autonomes n'est pas suffisante sur un marché, bien qu'il existe des fournisseurs concurrents ayant des installations. Par exemple, supposons un marché de détail distinct du produit pertinent comptant un seul fournisseur vers lequel les clients doivent se tourner, peu importe les installations sous-jacentes choisies (par exemple DSL, câble ou service à large bande sans fil). Sur un tel marché, la concurrence entre de multiples fournisseurs propriétaires d'installations n'éliminerait pas la puissance commerciale que peut avoir le fournisseur autonome.¹⁸

66. Les résultats seraient les mêmes sur le marché où le même fournisseur autonome de services de détail détenant un monopole serait obligé d'utiliser les installations d'un seul fournisseur en amont doté d'installations et où la réglementation des services de gros remplacerait la concurrence. Même si cette réglementation ne présentait pas les lacunes signalées ci-dessus, elle ne permettrait pas en soi d'annuler dans quelque mesure que ce soit la puissance commerciale du fournisseur autonome de services de détail. Cette réglementation pourrait cependant prévenir le problème de la double marge qui surgit

¹⁸ Pour les raisons énoncées dans la réponse à la question B.6, il pourrait ne pas convenir de soumettre le monopoleur autonome à la réglementation.

lorsque le prix fixé par le fournisseur monopoliste de services au détail s'ajoute à celui du monopoleur propriétaire d'installations.

67. Prenons maintenant le scénario plus vraisemblable, dans lequel il y a absence de concurrence sur le marché de détail parce que le fournisseur monopoliste des services de détail est un fournisseur intégré ayant des installations. Dans ce scénario, la concurrence sur le marché de services de gros ne pourrait pas non plus remplacer la réglementation directe des services de détail. Le fournisseur unique conserverait son monopole des services de détail même si les services de gros de ce fournisseur unique pouvaient être réglementés. Dans l'ensemble, le résultat serait le même que dans le scénario précédent où un fournisseur autonome de services de détail ayant un monopole a recours aux services de gros d'un fournisseur monopoliste ayant des installations, lorsque le prix est réglementé.¹⁹

68. La réglementation des services de gros peut remplacer la réglementation directe des services de détail uniquement si elle peut être conçue de manière à permettre la concurrence entre des fournisseurs autonomes de services de détail à la place d'un fournisseur unique ayant des installations. Toutefois, le Bureau signale que l'amélioration est principalement attribuable non pas à l'élargissement du marché des services de détail qui passe d'un fournisseur unique ayant des installations à des fournisseurs autonomes

¹⁹ Même si le résultat était le même dans l'ensemble, il y aurait certaines divergences particulières entre les deux scénarios (par exemple, le recours à des fournisseurs distincts pourrait être un peu plus coûteux s'il y a renoncement aux économies résultant de la production conjointe ou de la coordination). La séparation verticale pourrait entraîner une économie de coûts si le fournisseur intégré ayant des installations est moins efficace que d'autres dans l'exercice d'un monopole des services de détail. Le cas échéant, toutefois, le fournisseur ayant des installations serait incité, en l'absence d'une réglementation, à laisser entrer sur le marché un fournisseur plus efficace de services de détail et à retirer les avantages au moyen des frais d'accès aux installations, lesquels frais renferment, en partie du moins, l'avantage concurrentiel du fournisseur de services de détail.

multiples, mais plutôt du contrôle du monopole du fournisseur ayant des installations. Les fournisseurs autonomes de services de détail pourraient alors transmettre les bienfaits de la réglementation aux consommateurs.

69. Rappelons qu'il importe de garder à l'esprit la différence entre les avantages de la réglementation des services de gros en théorie et les avantages dans la pratique, en raison de la difficulté de les mettre en application. Comme le Bureau l'a fait remarquer dans sa réponse à la question B.6, la réglementation efficace peut être impossible si la technologie et la demande évoluent trop rapidement. De plus, pour que la réglementation des services de gros soit avantageuse dans la pratique, il doit pouvoir y avoir, au préalable, séparation verticale des services de détail et des services de gros. La réglementation ne sera pas avantageuse si, pour maintenir la séparation des services de détail, il faut renoncer aux économies de gamme sur le plan de la production et de la coordination. Enfin, l'efficacité du marché suppose ici, comme le Bureau l'a signalé dans sa réponse à la question B.8, la capacité de garantir l'efficacité de la réglementation des services de gros par la prévention de la discrimination et de l'interfinancement, au moyen d'une réglementation non fondée sur les prix ou de mesures de cloisonnement ayant un effet plus marqué.

LA RÉGLEMENTATION TECHNIQUE

L'interconnexion et l'accès aux installations (B.17)

B.17 « Devrait-on modifier le cadre réglementaire en ce qui a trait à l'interconnexion? »

70. Grâce à l'interconnexion, les nouveaux arrivants n'ont pas à être dotés de leurs propres installations pour raccorder les appels de tous les abonnés à des services de

télécommunications dans une région donnée. L'accès ainsi accordé à des parties du réseau de l'ESLT peut diminuer les obstacles à l'entrée et favoriser la concurrence.

71. En outre, comme l'efficacité de la concurrence sur le marché des services de télécommunications repose sur la capacité des clients de différents fournisseurs de services de communiquer entre eux, le Bureau est d'avis que, même lorsqu'un marché des télécommunications est concurrentiel à tous les autres égards, il y a des conditions dans lesquelles l'interconnexion obligatoire continuera de s'imposer, pour permettre aux utilisateurs de différents réseaux de communiquer entre eux.

72. Par exemple, un groupe de fournisseurs de services de télécommunications pourrait en principe exploiter le besoin d'interconnexion des consommateurs en s'imposant entre eux des prix élevés d'interconnexion, ce qui hausserait les prix des services à des niveaux correspondant à ceux d'un monopole. Les fournisseurs du secteur agiraient en fait comme un cartel.

73. Dans le cadre actuel de réglementation, la méthode utilisée est celle de la facturation-conservation suivant laquelle chaque entreprise de départ facture l'appel qu'elle achemine et conserve les revenus correspondants sans indemniser l'entreprise d'arrivée. Si les coûts d'interconnexion sont faibles et si la demande est relativement symétrique (c.-à-d. si les abonnés de A communiquent avec les abonnés de B relativement autant que les abonnés de B téléphonent à ceux de A), le fonctionnement résultant sera efficace, surtout si l'on tient compte des coûts d'administration d'un régime qui supposerait des transferts de revenus. De l'avis du Bureau, le CRTC devrait maintenir

la méthode de facturation-conservation applicable à l'interconnexion et ne pas réduire la surveillance, même si le secteur devient progressivement plus concurrentiel.

74. La rubrique sous laquelle apparaît la question B.17, « L'interconnexion des réseaux et l'accès aux installations des entreprises dominantes », laisse entendre qu'il s'agit aussi du cadre d'accès aux installations essentielles.

75. De l'avis du Bureau, il peut exister au Canada des endroits où il est vraisemblable que seul le partage obligatoire de l'accès à des installations essentielles favorisera la concurrence dans les services. Dans ces circonstances, comme le Bureau l'a signalé dans ses réponses aux questions B.8 et B.9, l'établissement du prix d'accès aux services de gros sera d'une très grande importance. Il s'agit d'une tâche difficile qui supposera une réglementation et une surveillance constantes par le Conseil.

76. Par exemple, comme il a été signalé dans la réponse à la question B.8 ci-dessus, les bienfaits que procurera la concurrence entre des fournisseurs autonomes de services de détail lorsque le fournisseur de services de gros a une puissance commerciale pourrait bien dépendre de la réglementation efficace des prix des services de gros. Un fournisseur monopoliste non réglementé des installations qu'utilisent les fournisseurs autonomes concurrents de services de détail pourrait effectivement miner la concurrence en établissant des prix lui permettant de retirer le plus de bénéfices possibles. Toutefois, cela ne suppose pas nécessairement la réglementation distincte des prix établis par le fournisseur propriétaire d'installations, surtout s'il est possible que cette réglementation ne soit pas efficace, même lorsqu'il y a clairement monopole naturel, parce que la

technologie et la demande sous-jacentes évoluent trop rapidement pour permettre de déterminer le prix réglementé d'un produit défini par les autorités.

77. En ce qui concerne l'accès, le Bureau partage l'avis du Groupe d'étude au sujet des difficultés nouvelles que peut faire naître la réorientation vers les réseaux IP. Selon le Groupe d'étude :

« Il est important de reconnaître que ce scénario où « fleurissent un millier d'applications » repose sur l'hypothèse d'une approche des réseaux IP marquée par un accès libre et des normes ouvertes. Les fournisseurs d'applications, les entreprises canadiennes et les consommateurs auront intérêt à faire en sorte que les fournisseurs de réseaux facilitent, et ne limitent pas, l'accès aux technologies et aux services novateurs. En outre, les fournisseurs de réseaux auront tout autant intérêt à obtenir un bon rendement de leur investissement dans l'infrastructure de pointe.

On ne sait pas encore vraiment, cependant, dans quelle mesure certaines applications dépendront peut-être d'une intégration avec le réseau sous-jacent, par exemple, pour des raisons de qualité du service ou de sécurité. Si l'on améliore l'intelligence des réseaux (c.-à-d. la capacité de traiter l'information) et que, par le fait même, le développement d'applications exige une coordination avec cette intelligence, cela pourrait avoir pour effet concret de limiter le nombre d'applications offertes sur un réseau quelconque. Dans ce type d'environnement réseau, il faut parfois réglementer pour assurer un libre accès aux fournisseurs d'applications.²⁰ »

78. Le Bureau constate que, dans le cadre d'instances récentes devant le CRTC au sujet du cadre de réglementation applicable à la transmission de la voix sur IP,²¹ un certain nombre de parties ont dit craindre que les fournisseurs d'accès à Internet haute vitesse privilégient la transmission par paquets dans le cadre de leurs propres services de communication vocale sur IP et même qu'ils privent les consommateurs de l'accès aux services de transmission de la voix sur IP de fournisseurs tiers indépendants. Bell, Telus

²⁰ Document de consultation, p. 9.

²¹ *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Avis public de télécom CRTC 2004-2, le 7 avril 2004.

et Rogers ont tous reconnu que l'intégration au réseau de la capacité de prioriser les paquets était possible sur le plan technique, mais que les entreprises ne se proposaient pas de le faire pour le moment.²²

79. Compte tenu de ces préoccupations, le Bureau estime qu'il convient pour le CRTC d'établir des conditions relatives à l'accès, à l'interconnexion et aux services de gros. Ces conditions permettraient de faire en sorte qu'aucun fournisseur de services locaux ne puisse priver tout autre fournisseur de l'accès au service local ou lui fournir un moins bon accès.

80. Le Bureau signale toutefois que, sur les marchés que le CRTC s'est abstenu de réglementer, il conviendrait d'appliquer les dispositions de la *Loi sur la concurrence* pour discipliner les fournisseurs de services qui agissent de manière anticoncurrentielle en privant d'autres fournisseurs de l'accès ou en leur fournissant un moins bon accès.

LA RÉGLEMENTATION SOCIALE

Le rôle des institutions dans la réglementation sociale (B.30)

B.30 « *Quels devraient être les rôles du CRTC, d'Industrie Canada, du Bureau de la concurrence et des organismes de défense des consommateurs relativement à la protection de ces derniers et à d'autres aspects de la réglementation sociale?* »

81. Le Bureau de la concurrence est un organisme indépendant de mise en application de la loi qui est responsable de l'administration et de la mise en application de la *Loi sur la concurrence*, de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* et de la *Loi sur le poinçonnage des métaux*

²² Avis public de télécom 2004-2; transcription de l'instance, paragraphes 795-799 (Bell), 1461 (Telus), et 4196 (Rogers).

précieux. Dirigé par le commissaire de la concurrence, le Bureau fait enquête sur les pratiques anticoncurrentielles et il s'efforce de promouvoir la conformité aux lois susmentionnées.

82. Le Bureau n'étant pas un organisme de réglementation, il ne s'occupe pas de réglementation *ex ante* ayant un caractère social ou visant la protection des consommateurs. Par la mise en application de la *Loi sur la concurrence*, toutefois, le Bureau joue un rôle important qui consiste à assurer la protection des consommateurs contre la fraude et contre les pratiques anticoncurrentielles, et à veiller à ce que les entreprises fournissent des renseignements exacts lorsqu'elles commercialisent leurs produits et services.

83. À cet égard, le Bureau a remporté des succès pour les consommateurs dans le secteur des télécommunications, grâce à la lutte qu'il mène contre les conduites anticoncurrentielles et la fraude.

84. Par exemple, en juillet 2004, le Bureau est intervenu en conséquence d'une plainte relative à des indications trompeuses dans la publicité d'une entreprise de télécommunications portant sur son service Internet haute vitesse. L'examen effectué par le Bureau a révélé que les indications contenues dans la publicité comparant la rapidité du service de l'entreprise à celle du service de son concurrent ne pouvaient pas être prouvées. Par conséquent, l'entreprise a modifié sa publicité et elle a mis en place un programme de conformité à plusieurs niveaux pour faire en sorte que son matériel publicitaire soit dorénavant conforme à la Loi et aux lignes directrices pertinentes du Bureau.

85. En décembre 2002, le Bureau a fait enquête suite à une plainte selon laquelle le concours publicitaire lancé par un fournisseur de services de télécommunication de détail n'aurait pas été conformé à la *Loi sur la concurrence*. L'examen effectué par le Bureau, en vertu des dispositions de l'article 74.06 de la Loi qui traitent des concours publicitaires, a révélé que la valeur approximative des prix et d'autres renseignements sur les chances de gagner n'avaient pas été convenablement et loyalement divulgués. En outre, la distribution des prix avait été indûment retardée. À la suite d'entretiens entre le Bureau et la direction de l'entreprise, cette dernière a accepté de se conformer à toutes les exigences concernant la divulgation de renseignements dans ses futurs concours publicitaires et de remettre les prix aux gagnants sans retard indu.

86. Le Bureau fait également enquête sur des plaintes relatives au télémarketing trompeur. Plusieurs de ces enquêtes ont mené à la condamnation des entreprises de télémarketing, pour le bienfait des consommateurs canadiens. En juin 2004, par exemple, les directeurs et les employés de plusieurs entreprises torontoises de télémarketing ont plaidé coupables du recours à des pratiques de télémarketing trompeuses à l'égard de consommateurs du Canada et des États-Unis. Durant trois années, les entreprises avaient utilisé des méthodes de vente fausses et trompeuses pour convaincre des organisations du Canada et des États-Unis d'acheter diverses fournitures. Des amendes totalisant 100 000 \$ ont été infligées aux entreprises.

87. Dans le cadre des efforts déployés pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales, le Bureau préside le Forum sur la prévention de la fraude, qui est un groupe d'intéressés du secteur privé, d'associations de consommateurs et de groupes de

bénévoles, d'organismes gouvernementaux et d'organismes de mise en application de la loi qui se sont engagés à lutter contre la fraude visant les consommateurs et les entreprises. Il a pour mandat de protéger les Canadiens par la sensibilisation et l'information avant qu'ils ne deviennent victimes de fraude, et de signaler les fraudes qui sont commises. Une part importante du travail du Forum consiste à renseigner les consommateurs sur la manière de se protéger contre le télémarketing trompeur, l'hameçonnage, l'usurpation et d'autres pratiques frauduleuses possibles en raison de l'utilisation des réseaux de télécommunication.

88. Comme il a été signalé, les pouvoirs conférés au Bureau par la *Loi sur la concurrence* ne s'étendent pas à la réglementation *ex ante* ayant un caractère social ou visant la protection des consommateurs. La *Loi sur la concurrence* a pour objectif de préserver et de favoriser la concurrence au Canada afin d'accroître l'efficacité et l'adaptabilité de l'économie canadienne, d'améliorer les occasions pour le Canada sur les marchés mondiaux et de fournir aux entreprises et aux consommateurs des prix concurrentiels et un choix de produits. La Loi privilégie clairement le libre jeu des forces du marché plutôt que l'intervention des pouvoirs publics, comme moyen optimal d'atteindre ces objectifs. Partant, le Bureau croit que le rôle qu'il joue actuellement en vue de la «protection des consommateurs », tel qu'il est décrit plus haut, est tout à fait approprié.

89. Le Bureau reconnaît que le CRTC a des objectifs d'ordre social et culturel, autres que la seule promotion de la concurrence, qui supposent souvent une intervention par réglementation en vue de garantir leur réalisation. Il importe toutefois de signaler que le

fait de laisser libre jeu aux forces du marché au lieu de réglementer pour déterminer les conditions de service peut parfois permettre de répondre aux besoins de la société plus rapidement que par la réglementation.

90. Le Bureau croit que, dans la mesure du possible, la politique d'intérêt public doit concourir à la réalisation des objectifs sociaux (c.-à-d. l'universalité et la qualité des services, le caractère abordable des services téléphoniques, les services d'urgence et les services pour personnes handicapées), par l'adoption des moyens qui limitent le moins la concurrence. Lorsqu'il faut prendre de tels moyens, ils doivent s'appliquer de la manière la plus neutre possible à tous les fournisseurs offrant leurs services sur des plates-formes de toutes sortes. Sous ce rapport, comme il a été signalé dans la réponse à la question B.1, les objectifs fixés en matière de réglementation doivent être conçus de manière à fournir au CRTC une orientation pratique pour l'exercice de ses pouvoirs en vue de la réalisation des objectifs généraux de la politique du Canada dans le domaine des télécommunications.

III. LES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

LE RÔLE DU DROIT DE LA CONCURRENCE DANS LA RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (C.2)

C.2 « *Les principes du droit de la concurrence d'application générale devraient-ils jouer un rôle dans la réglementation du secteur des télécommunications? Dans l'affirmative, dans quelles mesures les dispositions de la Loi sur la concurrence devraient-elles s'appliquer et dans quelle mesure faudrait-il continuer d'appliquer la réglementation propre au secteur?* »

91. Comme les marchés des télécommunications sont déterminés de plus en plus par l'innovation technologique et par l'apparition de services et fournisseurs nouveaux, il faudra que les principes de la concurrence occupent une place encore plus grande dans la

réglementation et la surveillance du secteur. Cependant, vu les caractéristiques de certains marchés et l'importance de continuer à favoriser la réalisation des objectifs généraux, la surveillance et la réglementation de l'ensemble du secteur ne peuvent pas encore reposer uniquement sur les principes du droit de la concurrence. La tâche qui incombe aux responsables de la réglementation et aux décideurs qui doivent planifier, surveiller et favoriser la transition continue du secteur des télécommunications, depuis un régime de pleine réglementation à celui du libre jeu des forces du marché, consiste à mettre en place un cadre qui permettra aux responsables de la réglementation et aux responsables de la concurrence d'harmoniser leur action.

92. Les principes du droit de la concurrence occupent déjà une place importante dans la réglementation du secteur des télécommunications. Le Bureau a la responsabilité première de certains aspects des activités de ce secteur (par exemple la surveillance des aspects que le CRTC s'est abstenu de réglementer et l'examen des fusions) et il partage avec le CRTC la responsabilité de la surveillance en ce qui concerne les pratiques commerciales déloyales et d'autres conduites anticoncurrentielles comme les pratiques d'éviction et l'abus de position dominante. Outre le rôle direct joué par le Bureau, les principes de la concurrence occupent une grande place dans la surveillance et la réglementation exercées par le CRTC, comme en témoignent le libellé des alinéas 7c) et f) de la *Loi sur les télécommunications*, bien que, contrairement au Bureau, le CRTC ait également pour tâche d'atteindre un plus large éventail d'objectifs de la législation et de la politique.

93. Les principes de la concurrence interviennent donc dans la réglementation du secteur des télécommunications, qu'ils soient mis en application par le Bureau ou par le CRTC, mais il n'est pas toujours facile de déterminer dans quelles circonstances les principes de la concurrence doivent l'emporter sur les objectifs de la politique des télécommunications. De l'avis du Bureau, pour que le secteur des télécommunications continue de croître et d'évoluer, il serait bon de savoir avec plus de certitude quand les principes de la concurrence doivent prévaloir.

94. Avant de s'abstenir d'exercer, comme le prévoit le paragraphe 34(2), le pouvoir de veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables conformément au paragraphe 27(1), le CRTC doit conclure que le service fait ou fera l'objet d'une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs. Si telle est sa conclusion, le CRTC doit donc s'abstenir également d'exercer tous les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 27 de la *Loi sur les télécommunications*. Il en est ainsi parce qu'on ne sait pas très bien comment la concurrence jugée suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs conformément au paragraphe 27(1) concernant les tarifs pourrait ne pas être suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs conformément au paragraphe 27(2). En effet, lorsqu'on a conclu que des entreprises réglementées n'ont plus de puissance commerciale, il conviendrait davantage de recourir aux dispositions générales de la *Loi sur la concurrence* plutôt qu'à la réglementation sectorielle prévue dans la *Loi sur les télécommunications*.

95. Le problème que présente l'exercice par le CRTC du pouvoir prévu au paragraphe 27(1) est qu'on ne sait pas lequel des deux organismes devrait être

responsable lorsqu'il y a chevauchement des compétences. Par exemple, les plaintes de refus d'accès à des installations essentielles, de pratique de prix d'éviction, de resserrement des marges des concurrents non intégrés et de discrimination par les prix pourraient être examinées en vertu des dispositions de la *Loi sur la concurrence* qui portent sur l'abus de position dominante ou en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*. De l'avis du Bureau, ces plaintes se rapportent à la conduite anticoncurrentielle d'une entreprise qui abuse de sa position dominante et elles seraient du ressort du Bureau de la concurrence qui a les connaissances spécialisées requises pour effectuer l'analyse des effets sur la concurrence.²³

96. L'OCDE a décrit les désavantages pouvant découler du fait pour un organisme de s'abstenir de réglementer certains aspects. Dans son rapport de 2002 sur la réforme de la réglementation au Canada, l'OCDE a qualifié l'abstention dans certaines conditions d'« épée de Damoclès pour le marché »²⁴ :

« Contrairement à plusieurs organismes de réglementation de la zone de l'OCDE, le CRTC a constamment cherché à simplifier les procédures réglementaires et à s'abstenir de réglementer. Il s'abstient toutefois souvent sur une base conditionnelle, ce qui crée une incertitude sur le marché quant à savoir si, en cas de problème de concurrence, la politique de concurrence entrerait en jeu ou si une réglementation sectorielle serait alors réintroduite. Le CRTC devrait s'efforcer de s'abstenir inconditionnellement, ce qui permettrait au marché de relever uniquement de la compétence du Bureau de la concurrence.²⁵ »

²³ Bien que le Bureau soit le plus en mesure de trancher les questions qui nécessitent une analyse de l'état de la concurrence, le CRTC devrait conserver le pouvoir de réglementer les prix, par exemple, si le Bureau conclut qu'il y a refus d'accès à des installations essentielles.

²⁴ OCDE. *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Réforme de la réglementation au Canada*, 2002, p. 15.

²⁵ OCDE. *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Réforme de la réglementation au Canada*, 2002, p. 53.

97. Le Bureau croit que les autorités en matière de réglementation et les participants au secteur bénéficieraient non seulement d'un éclaircissement de la responsabilité pour le règlement des plaintes concernant de présumées conduites anticoncurrentielles, mais aussi de l'officialisation et de l'accroissement du rôle à jouer par le Bureau en matière d'analyse de l'état de la concurrence lorsque le CRTC s'est abstenu de réglementer dans les télécommunications.

98. À l'heure actuelle, ce rôle est défini à l'article 125 de la *Loi sur la concurrence*, lequel confère au Bureau le droit de participer à des instances devant le CRTC. Au fil des années, le Bureau a cherché à partager ses connaissances spécialisées en économie et ses méthodes d'analyse avec le CRTC et à le conseiller sur des questions de concurrence, par sa participation à nombreuses instances devant le CRTC. Le Bureau a notamment présenté des observations au CRTC sur des questions d'abstention, afin d'aider ce dernier à effectuer une analyse de l'état de la concurrence.

99. L'analyse appropriée de l'état de la concurrence est l'aspect le plus important du processus décisionnel relatif à l'abstention. Or, le CRTC n'est pas tenu d'accorder une attention particulière aux observations présentées par le Bureau et il doit effectuer sa propre analyse de l'état de la concurrence, ainsi qu'une analyse des dimensions sociales et de celles liées à la politique. En outre, comme le CRTC ne peut fournir de renseignements confidentiels au Bureau, il est plus difficile pour le Bureau de fournir au CRTC une aide efficace pour la prise de décisions en matière de concurrence.

100. Le Bureau estime qu'il est très bien placé pour contribuer de façon importante à l'analyse de l'état de la concurrence dans des instances concernant l'abstention. Le Bureau a acquis des connaissances et une expérience considérables dans l'analyse de l'état de la concurrence par l'application de ses moyens d'analyse dans de nombreux secteurs des plus diversifiés. Dans son analyse de l'état de la concurrence, le Bureau tient compte d'un certain nombre de facteurs liés à l'offre et à la demande, dont les parts de marché des entreprises, le pouvoir compensateur, l'existence de substituts, la mobilité des clients entre les fournisseurs concurrents, l'accroissement anticipé de l'offre des entreprises existantes en réaction à la hausse des prix, la possibilité pour de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché, la preuve de rivalité, la nature de l'innovation et des progrès technologiques, et l'incidence éventuelle d'un changement dans la conduite ou la structure sur une entreprise ou sur le secteur.

101. De plus, le Bureau ne cesse d'améliorer et de mettre à jour ses techniques et moyens d'analyse en fonction de l'évolution de la théorie en matière d'économie et de concurrence. Ainsi, le Bureau a récemment publié une version révisée du document intitulé *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi*, suite à un processus étendu de consultation d'un large éventail d'intervenants, de décideurs, de praticiens et de chercheurs qui étudient la politique de concurrence. Le Bureau a aussi fréquemment recours à des experts externes en économie auxquels il demande de confirmer et de perfectionner la manière d'utiliser les moyens choisis par le Bureau. Les autorités en matière de concurrence des principaux partenaires commerciaux du Canada procèdent toutes de manière semblable.

102. Dans les décisions qu'il a prises en matière d'abstention, le CRTC a lui-même témoigné de sa préférence pour la démarche adoptée par le Bureau en vue de l'analyse de l'état de la concurrence. En 1994, le CRTC a défini les critères qu'il appliquerait pour déterminer s'il devait s'abstenir de réglementer, critères qui correspondaient au modèle du Bureau.²⁶ De même, dans la décision clé de 1997 dans laquelle il a décidé de s'abstenir de réglementer les services interurbains, le CRTC a fondé son analyse sur le marché de produit et le marché géographique pertinents comme le fait le Bureau.²⁷ L'analyse par le CRTC de l'état de la concurrence est cependant limitée par le manque de ressources et de connaissances spécialisées du Conseil en matière de concurrence et par des restrictions prévues par la loi qui limitent la capacité du Bureau de faire profiter le CRTC de ses connaissances et de son expertise.

103. Ces restrictions et des moyens possibles de les éliminer sont exposés de façon plus détaillée dans la réponse du Bureau à la question C.3, portant sur les moyens de rendre le cadre réglementaire plus propice à l'application des principes du droit de la concurrence dans le secteur des télécommunications.

LES PRINCIPES DU DROIT DE LA CONCURRENCE ET LE CADRE RÉGLEMENTAIRE (C.3)

C.3 *« À la lumière de l'expérience d'autres secteurs de compétence, quel est le meilleur cadre réglementaire pour l'application des principes du droit de la concurrence dans le secteur des télécommunications? »*

104. L'expérience acquise dans d'autres pays peut fournir aux organismes de réglementation ainsi qu'aux décideurs du Canada d'importants aperçus de différents

²⁶ Décision Télécom CRTC 1994-19.

²⁷ *Abstention – Réglementation des services interurbains fournis par les compagnies de téléphone titulaires*, Décision Télécom CRTC 97-19, le 18 décembre 1997.

mécanismes pouvant faciliter et favoriser une coordination efficace des efforts des autorités en matière de concurrence et des organismes de réglementation des télécommunications. À l'annexe A est présentée une étude réalisée pour le compte du Bureau et intitulée *Comparative Study on the Interaction Between Competition Law Authorities and Télécommunications Regulators in Australia, the United Kingdom, Germany and the United States of America* (ci-après l'« étude comparative » ou l'« étude »),²⁸ qui porte sur la réglementation dans certains pays.

105. Bien que certains des pays dont il est question dans l'étude aient mis en place des structures de réglementation qui se rapprochent beaucoup du régime canadien, d'autres pays ont procédé de manière très différente. Les scénarios examinés dans l'étude ne traitent pas tous du rôle et des responsabilités des différents organismes publics en ce qui concerne la décision de s'abstenir de réglementer les télécommunications locales, mais chaque pays fournit un exemple de mécanisme permettant de coordonner l'exercice des pouvoirs par l'organisme de réglementation des télécommunications et par l'autorité en matière de concurrence. De l'avis du Bureau, ce qui existe à l'étranger peut fournir des indications utiles pour l'élaboration de solutions possibles à certaines des difficultés signalées dans la réponse du Bureau à la question C.2, à savoir l'accroissement du rôle du Bureau lorsque le CRTC s'abstient de réglementer et lorsque des plaintes d'abus de position dominante sont formulées dans le secteur des télécommunications.

²⁸ Dunbar, L.J.E., et L.J. Milton. *Comparative Study on the Interaction Between Competition Law Authorities and Télécommunications Regulators in Australia, the United Kingdom, Germany and the United States of America*, le 12 août 2005.

106. Comme le signalent les auteurs de l'étude, il y a d'innombrables moyens de favoriser une meilleure utilisation des connaissances spécialisées du Bureau, depuis l'accroissement de son rôle actuel, en passant par un plus grand partage des renseignements, jusqu'à la définition d'un nouveau rôle beaucoup plus actif dans le cadre duquel le Bureau de la concurrence serait le seul chargé des analyses de l'état de la concurrence.

Un meilleur partage des renseignements

107. Comme nous l'avons signalé dans la réponse à la question C.2, l'article 125 de la *Loi sur la concurrence* confère au Bureau le droit de participer à des instances devant le CRTC. Par sa participation à de nombreuses instances concernant les télécommunications, le Bureau a cherché à partager ses connaissances spécialisées en économie et ses méthodes d'analyse avec le CRTC et à le conseiller sur des questions de concurrence, notamment dans des instances traitant d'abstention. Cependant, le cadre actuel comporte plusieurs aspects limitatifs qui réduisent la qualité des analyses de l'état de la concurrence que le Bureau peut fournir.

108. Plus précisément, tant la *Loi sur la concurrence* que la *Loi sur les télécommunications* prévoient des restrictions à la divulgation de renseignements confidentiels. L'article 39 de la *Loi sur les télécommunications* interdit au CRTC de divulguer des renseignements qualifiés de confidentiels. Bien que le Conseil ait parfois autorisé un accès limité à de tels renseignements à huis clos, le recours à ce mécanisme est limité, ce qui restreint beaucoup la capacité du Bureau de fournir en temps opportun au CRTC des conseils précis sur des questions de télécommunication ayant des aspects

liés à la concurrence. Le Bureau peut interroger les parties dans le cadre d'une instance particulière, mais il est peu probable qu'il ait accès à des renseignements propres aux entreprises qui lui permettraient de faire une analyse approfondie de l'état de la concurrence. Le Bureau doit donc se fier aux données publiques que lui fournit le CRTC sur l'état général de la concurrence. Ces données, qui remontent souvent à un an sinon plus, ne comprennent pas de prévision et ne sont pas suffisamment désagrégées pour permettre au Bureau de faire une analyse pertinente de l'état de la concurrence.

109. Le Bureau ne peut pas non plus partager librement des renseignements avec le CRTC. L'article 29 de la *Loi sur la concurrence* interdit le partage des renseignements, sauf dans des circonstances très précises. Dans ces circonstances très particulières, le Bureau peut estimer qu'il doit fournir des renseignements au CRTC expressément en vertu de l'article 125 de la *Loi sur la concurrence*, mais cela est très exceptionnel.²⁹

110. Il y a plusieurs façons d'assurer un meilleur partage des renseignements entre le CRTC et le Bureau, depuis l'amélioration des pratiques courantes du cadre actuel jusqu'à la modification des lois. Par exemple, des consultations non officielles dans le cadre de réunions périodiques des cadres supérieurs sur des questions d'orientation générale et des échanges de personnel entre le Bureau et le CRTC pourraient permettre un meilleur partage des renseignements dans le cadre actuel. Comme l'a signalé l'étude comparative, toutefois, des consultations non officielles sur des dossiers en instance devant le CRTC

²⁹ *Comparative Study*, p. 68.

peuvent soulever des questions d'équité de la procédure, étant donné que le CRTC est un organisme quasi judiciaire.³⁰

111. Pour que le Bureau puisse conseiller le CRTC de manière éclairée et complète dans le cadre d'instances concernant les télécommunications, il doit avoir accès aux renseignements confidentiels présentés au CRTC. Comme la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la concurrence* interdisent expressément la divulgation de renseignements confidentiels, il faudra modifier ces lois pour permettre le partage approprié des renseignements entre le CRTC et le Bureau.

112. Le Bureau signale qu'il existe déjà au Canada des dispositions prévoyant clairement le partage des renseignements confidentiels entre des organismes. En ce qui concerne l'accès aux renseignements confidentiels que possède le Bureau, la *Loi sur la concurrence* prévoit, dans certaines circonstances, des exceptions aux restrictions imposées à la divulgation de renseignements confidentiels au ministre des Transports (article 29.1) et au ministre des Finances (article 29.2). Des exceptions semblables visant à permettre la communication de renseignements au CRTC pourraient être incorporées au cadre législatif.

113. En ce qui concerne l'accès du Bureau à des renseignements confidentiels, la loi accorde au Bureau, dans certaines conditions, un accès aux renseignements confidentiels que possède le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).³¹ Les agents du Bureau ainsi que les avocats et les experts dont il a retenu les services et qui s'occupent

³⁰ *Comparative Study*, p. 62-63.

³¹ *Loi sur le tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R. 1985, ch. 47 (4^e suppl.), modifiée, art. 45.

d'une instance devant le TCCE doivent signer une entente de confidentialité et le TCCE exige que le Bureau détruise toute copie de documents confidentiels en sa possession, une fois l'instance conclue. Le Bureau estime que ce processus lui a permis de fournir une aide plus efficace au TCCE.

114. À l'étranger, il existe plusieurs modèles de partage des renseignements entre l'organisme responsable de la concurrence et l'organisme responsable des télécommunications. En Allemagne, la loi relative aux télécommunications prévoit l'accès de l'organisme responsable de la concurrence et de celui responsable des télécommunications à tous les renseignements que possède l'autre organisme³². En Australie, le partage de l'information est implicitement prévu dans diverses dispositions des lois exigeant la coopération entre deux organismes. Dans la pratique, les organismes australiens demandent aux parties de consentir au partage de renseignements confidentiels, lequel consentement est presque toujours accordé³³. Aux États-Unis, l'autorité en matière de concurrence qui a toujours détenu la responsabilité première pour les télécommunications, soit le ministère de la Justice, a, en sa qualité d'organisme d'application de la loi, de vastes pouvoirs l'autorisant à obtenir lui-même des renseignements. Dans la pratique, donc, les parties consentent généralement à ce que la Federal Communications Commission (FCC) communique des renseignements confidentiels au ministère de la Justice³⁴. Dans l'Union européenne, le règlement visant la modernisation du droit communautaire de la concurrence confère à la Commission

³² *Comparative Study*, p. 33.

³³ *Comparative Study*, p. 11-12.

³⁴ *Comparative Study*, p. 43-44.

européenne et à des organismes désignés chargés de la concurrence le pouvoir de communiquer l'un à l'autre des renseignements confidentiels, dans certaines conditions, aux fins de l'application du droit national de la concurrence.³⁵ Enfin, au Royaume-Uni, les dispositions communautaires visant le partage des renseignements confidentiels ont été élargies par la loi dite «*Enterprise Act* » de 2002. Cette loi prévoit la divulgation de renseignements lorsque cela est nécessaire pour le respect des obligations communautaires ou pour permettre à un autre organisme public de s'acquitter des tâches qui lui sont attribuées dans certaines lois, dont la loi sur la concurrence.³⁶

115. Tous les modèles décrits précédemment qui sont en vigueur dans ces pays étrangers prévoient un plus grand partage des renseignements que celui qui est autorisé entre le CRTC et le Bureau. Certains de ces modèles fournissent des mécanismes pratiques d'accès aux renseignements confidentiels et le Bureau recommande d'en faire l'examen en vue de trouver un juste milieu qui permettra une meilleure utilisation des connaissances spécialisées du Bureau, dans le respect des principes généraux de droit. Il faudra ensuite incorporer les modèles dans des modifications à la *Loi sur la concurrence* et à la *Loi sur les télécommunications*.

L'accroissement du rôle du Bureau dans l'analyse de l'état de la concurrence

116. Un meilleur partage des renseignements rendrait plus efficace la participation du Bureau aux instances devant le CRTC, en vertu des dispositions actuelles de l'article 125 de la *Loi sur la concurrence* qui confère simplement au Bureau le droit d'intervenir en

³⁵ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, article 12.3.

³⁶ *Comparative Study*, p. 25-29.

présentant des observations. Dans le cadre actuel, toutefois, ces observations ont le même poids que d'autres formes d'intervention. Dans de nombreux autres pays, il existe des mécanismes servant à accorder une valeur spéciale aux observations formulées sur certaines questions par l'autorité en matière de concurrence. Ces mécanismes varient de l'obligation d'accorder beaucoup de poids aux observations de l'autorité en matière de concurrence sur certaines questions relatives aux télécommunications jusqu'au transfert complet à l'autorité en matière de concurrence du pouvoir de trancher des questions de concurrence dans le secteur des télécommunications. Plusieurs modèles sont décrits en détail à l'annexe A.

117. Un modèle dans lequel l'autorité en matière de concurrence joue un plus grand rôle est le régime en vigueur aux États-Unis où la FCC a été tenue, en vertu de l'article 271 de la loi dite « *Communications Act* » de 1934, de coopérer avec le ministère de la Justice et d'accorder « un grand poids » à l'analyse effectuée par le ministère de la Justice avant de conclure que le marché local d'un fournisseur titulaire est suffisamment ouvert à la concurrence pour permettre à ce fournisseur titulaire d'offrir des services interurbains à ses clients locaux.³⁷ L'application de ce critère du « grand poids » signifie précisément que, si la FCC rejetait l'analyse effectuée par le ministère de la Justice, elle devait expliquer les raisons de ce rejet.³⁸ Sans partage des renseignements entre les deux organismes, ce mécanisme serait beaucoup moins efficace et peut-être même de peu de valeur étant donné que les observations de l'autorité en matière de concurrence ne reposeraient pas sur les meilleurs renseignements accessibles. Par conséquent,

³⁷ *Comparative Study*, p. 39 ff.

³⁸ *Comparative Study*, p. 40.

l'obligation d'accorder beaucoup de poids aux observations de l'autorité en matière de concurrence devrait être assortie de dispositions prévoyant un partage approprié des renseignements. De plus, comme le signale l'étude comparative, il faut faire en sorte d'accorder une certaine attention au respect des principes généraux de droit.³⁹

118. L'Union européenne offre un autre modèle traitant plus directement du rôle et des responsabilités en matière d'analyse de l'état de la concurrence dans le contexte de l'abstention.⁴⁰ En 2003, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté une directive sur le régime de réglementation des télécommunications en Europe, afin de favoriser une concurrence accrue tant sur les marchés nationaux que entre les pays. Comme il a été signalé dans l'étude comparative, un des principaux objectifs de cette directive était de faire en sorte qu'il y ait recours à la réglementation d'un secteur uniquement lorsqu'il y a des preuves de l'exercice d'une puissance commerciale importante. En l'absence d'une puissance commerciale importante, le droit national et le droit communautaire de la concurrence sont applicables.⁴¹ La Commission européenne a énuméré un certain nombre de marchés de produits et de services qu'il conviendrait, à son avis, de réglementer au préalable et elle a énoncé des lignes directrices établissant les principes que doivent appliquer les organismes nationaux de réglementation des télécommunications lorsqu'ils définissent les marchés pertinents et qu'ils mesurent la puissance commerciale exercée sur ces marchés.

³⁹ *Comparative Study*, p. 57-58.

⁴⁰ *Comparative Study*, p. 12 ff.

⁴¹ *Comparative Study*, p. 15.

119. L'interaction des organismes nationaux est déterminée par chaque pays membre de l'UE. En Allemagne, par exemple, l'organisme de réglementation des télécommunications doit obtenir l'accord de l'autorité en matière de concurrence sur la définition des marchés, sur l'évaluation de la puissance commerciale et sur les principes d'attribution de fréquences, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions destinées à éliminer des distorsions de la concurrence⁴². Cette obligation prévue par la loi suppose une étroite coopération entre les deux organismes durant les instances concernant les télécommunications, pour garantir l'accès à des renseignements suffisants sur le marché et pour faire en sorte que l'organisme de réglementation prenne des décisions bien fondées du point de vue de la concurrence.

120. La Commission européenne peut examiner les décisions rendues par les organismes nationaux et exiger l'annulation d'une décision sur la définition des marchés et sur la puissance commerciale qui est incompatible avec le droit communautaire.⁴³

La définition du « meilleur cadre »

121. Le « meilleur cadre » pour l'application des principes du droit de la concurrence dans le secteur des télécommunications est une question de définition de la politique d'intérêt public qui appartient en définitive au gouvernement. De l'avis du Bureau, le cadre réglementaire qui sera le meilleur sera celui qui met à profit les connaissances et l'expérience actuelles de nos organismes, celui qui garantit une adaptation rapide et

⁴² *Comparative Study*, p. 31.

⁴³ *Comparative Study*, p. 16-17. Les auteurs signalent que cela a pu se produire en ce qui concerne quatre décisions prises par l'organisme de réglementation de l'Allemagne.

efficace aux changements dans le secteur, celui qui est le plus efficace par rapport à son coût et celui dans lequel l'intervention du gouvernement est limitée à l'essentiel.

122. Comme il a été signalé dans l'étude comparative⁴⁴, plusieurs mesures pourraient être prises pour faciliter l'échange des renseignements entre le CRTC et le Bureau de la concurrence, même si les lois ne sont pas modifiées. Les auteurs proposent par exemple que le CRTC et le Bureau se consultent de façon non officielle sur des questions générales de concurrence ou que le Bureau fournisse au CRTC des lignes directrices sur la définition des marchés et sur l'évaluation de la puissance commerciale. Cependant, ces mesures ont généralement déjà été prises⁴⁵ et, de toute manière, les solutions proposées seront d'une utilité limitée si l'objectif ultime est de faire en sorte que l'analyse en profondeur de l'état de la concurrence soit effectuée par le Bureau. De l'avis du Bureau, il serait préférable de modifier les lois à certains égards.

123. Le Bureau estime qu'un meilleur partage des renseignements entre lui et le CRTC servirait à tout le moins à donner plus de poids à la participation du Bureau aux instances concernant les télécommunications dans le cadre actuel. De plus, le Bureau croit qu'il pourrait être utile de prévoir dans les lois des moyens officiels ou structurés de mettre à profit ses connaissances spécialisées. Les deux solutions mentionnées présentent chacune des avantages et des inconvénients.

⁴⁴ *Comparative Study*, p. 61-63.

⁴⁵ Le personnel du CRTC et celui du Bureau ont tenu plusieurs réunions conjointes au cours de la dernière année et le CRTC a participé à des séances de consultation des membres du secteur des télécommunications qui ont été organisées par le Bureau pour traiter de l'incidence du progrès technologique et de la mondialisation sur le secteur. Vous pouvez consulter le document *Fusions : Lignes directrices pour l'application de la Loi* dans le site Web du Bureau à l'adresse <http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemid=1245&lg=f>.

124. En ce qui concerne la première solution, les dispositions législatives pourraient prévoir qu'il faut accorder « beaucoup de poids » à l'analyse de l'état de la concurrence faite par le Bureau et que le CRTC est tenu d'expliquer en détail pourquoi il rejette les conclusions tirées. Dans ce scénario, le Bureau serait chargé d'atteindre les objectifs en matière de concurrence énoncés aux alinéas 7c) et f) de la *Loi sur les télécommunications* et le CRTC, de déterminer s'il y a lieu d'accorder plus d'attention à d'autres objectifs.

125. Par ailleurs, il pourrait être prévu dans la loi que le CRTC doit accepter les conclusions du Bureau concernant la définition des marchés et l'évaluation de la puissance commerciale ou, à tout le moins, qu'il doit obtenir l'assentiment du Bureau à l'égard de ces éléments. Dans ce scénario, ces conclusions détermineraient s'il est justifié pour le CRTC de continuer à exercer les pouvoirs de réglementation et d'établissement des tarifs qui lui sont conférés aux articles 25 et 27 de la *Loi sur les télécommunications*. Autrement dit, dans ce scénario, le CRTC pourrait continuer à exercer les pouvoirs que lui confèrent les articles 24, 29 et 31 de la Loi, dans les circonstances appropriées. Ce scénario peut soulever des questions de procédure, comme le signalent les auteurs de l'étude comparative.⁴⁶

126. Quelle que soit la solution retenue, le Bureau croit que le cadre législatif devrait prévoir un plus grand rôle pour lui dans l'analyse de l'état de la concurrence.

⁴⁶ *Comparative Study*, p. 52-54.

IV. TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA TECHNOLOGIE

LES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER (E.6)

E.6 « *Faut-il éliminer les restrictions à l'investissement étranger? Quelles seraient les conséquences pour l'investissement futur dans les télécommunications et dans les TIC en général? Quelles autres répercussions pourraient avoir l'élimination de ces restrictions?* »

127. Les restrictions imposées à l'investissement étranger sont un obstacle à l'entrée qui peut fournir aux entreprises titulaires un avantage absolu sur le plan des coûts par rapport aux nouveaux arrivants pour qui cet obstacle est considérable et parfois insurmontable. Il est reconnu, en économie, que les restrictions à l'investissement étranger sont un obstacle à l'entrée.

128. Les télécommunications sont des services à très forte proportion de capital et, pour entrer sur ce marché et y survivre, il est très important que les fournisseurs de ces services aient accès à des capitaux et à des emprunts au coût le plus faible. Les restrictions à l'investissement étranger font croître le coût du capital et ce coût plus élevé est ultimement transmis aux consommateurs.

129. Cependant, ce sont les objectifs d'intérêt public que visent à atteindre les restrictions à l'investissement étranger qui déterminent si ces restrictions ont des conséquences négatives dans toutes les circonstances. À ce sujet, le Bureau signale qu'en 1987, lorsque le gouvernement a restreint pour la première fois la participation étrangère dans les entreprises de télécommunication ayant des installations, le gouvernement a affirmé qu'il imposait ces restrictions «afin d'harmoniser la politique

canadienne avec celles d'autres pays et d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique ». ⁴⁷

130. Dix ans plus tard, le Canada et de nombreux pays membres de l'Organisation mondiale du commerce ont adopté l'Accord sur les télécommunications de base (ABT) visant la libéralisation des échanges et de l'investissement dans les services de télécommunications de base. En vertu de cet accord, de nombreux pays membres de l'OCDE ont réduit ou éliminé leurs restrictions à l'investissement étranger. Certains de ces pays ont conclu que les avantages d'un plus grand accès à des capitaux étrangers sont supérieurs aux coûts implicites de toute perte correspondante sur le plan de la souveraineté. Presque tous les autres pays de l'OCDE ont maintenant un régime d'investissement étranger dans les télécommunications de base qui est plus souple que celui du Canada. ⁴⁸

131. De l'avis du Bureau, les restrictions imposées à l'investissement étranger ont produit les résultats voulus et ne sont plus nécessaires à l'harmonisation de la politique canadienne avec celles de nos partenaires commerciaux à l'échelle mondiale. En fait, compte tenu de l'élimination de ces restrictions dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le maintien de telles restrictions par le Canada est incompatible avec les raisons

⁴⁷ Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie. *Rapport de l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications*, site Internet : Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/INST/Studies/Reports/instrp03/06-toc-f.htm>. (Dernière consultation, le 9 août 2005).

⁴⁸ Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie. *Rapport de l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications*, site Internet : Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/INST/Studies/Reports/instrp03/06-toc-f.htm>. (Dernière consultation, le 9 août 2005).

invoquées pour justifier son imposition. En outre, le Bureau n'a connaissance d'aucune préoccupation liée à la souveraineté, à la sécurité nationale, au bien-être social ou à la culture qui rendrait nécessaire ou utile l'imposition de restrictions à l'investissement étranger.

132. Le Bureau est en faveur de l'élimination des restrictions à l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications. Il reconnaît toutefois que la modification des règles du jour au lendemain peut ne pas être la meilleure solution. Cette transition devrait plutôt être orientée par un processus qu'il appartient au gouvernement de définir et qui supposera la consultation du public et des débats ouverts.