

# 2

Chapitre 2  
**Objectifs de politique et réglementation**



## Table des matières

Besoin de changement .....	2-5
Nouveaux objectifs de politique .....	2-7
Directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire .....	2-11
Conformité aux directives .....	2-14
Application cohérente de la politique .....	2-15
Réglementation des fournisseurs de services de télécommunications .....	2-16

Une déclaration des objectifs de la politique canadienne de télécommunication a été incluse pour la première fois dans la législation lorsque la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) est entrée en vigueur en 1993 (voir l'encadré). Auparavant, l'orientation de la politique législative en matière de réglementation se limitait à plusieurs principes généraux intégrés dans la loi, principalement ceux exigeant que les tarifs soient « justes et raisonnables » et ceux interdisant la « discrimination injuste ».

#### Extrait de la *Loi sur les télécommunications*, 1993

##### Politique canadienne de télécommunication

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :
- a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
  - b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;
  - c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
  - d) promouvoir l'accèsion à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;
  - e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;
  - f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;
  - g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;
  - h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;
  - i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

Les consultations du Groupe d'étude ont révélé clairement qu'il faut mettre à jour et clarifier les objectifs de politique énoncés dans la Loi. La Loi de 1993 s'appuyait largement sur un cadre réglementaire qui était basé sur les lois sur le chemin de fer, le télégraphe, le téléphone et les services publics au début du XX<sup>e</sup> siècle. Les objectifs de politique énoncés dans la Loi sont plus modernes que les autres dispositions de la Loi; toutefois, certains d'entre eux sont clairement

désuets et liés aux questions stratégiques du début des années 1990. Comme on l'a décrit dans le chapitre précédent, l'environnement des télécommunications a considérablement changé depuis.

Certains des objectifs de base de la politique canadienne de télécommunication demeurent valides. En particulier, le Groupe d'étude est d'avis que la politique de télécommunication devrait continuer à mettre l'accent sur l'objectif de base qui consiste à promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications dans toutes les régions du Canada. Toutefois, une politique d'avant-garde devrait aller bien au-delà, c'est-à-dire :

- faire en sorte que les marchés des télécommunications puissent fonctionner efficacement pour fournir aux Canadiens une vaste gamme de services de pointe à large bande, de services Internet et d'autres services électroniques, notamment le commerce électronique, les services de santé et d'éducation et les services gouvernementaux;
- refléter le fait que la plupart des services de télécommunications sont désormais offerts au Canada dans des marchés de télécommunications très concurrentiels, et anticiper la transition complète de ces services vers un environnement autre que l'environnement monopolistique d'antan;
- fournir un cadre assurant la promotion d'une infrastructure de télécommunications qui fera avancer non seulement le bien-être des Canadiens, mais aussi leur prospérité économique.

Le processus de consultation du Groupe d'étude a mis en évidence un certain nombre de problèmes liés aux objectifs de politique énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*. Certains d'entre eux sont des problèmes de fond qui nécessitent des changements propres à refléter l'environnement actuel des télécommunications et à inclure des objectifs prospectifs importants qui ne sont pas clairement établis dans l'article 7 de la Loi. D'autres problèmes concernent la discordance et le manque de clarté des objectifs existants.

Selon le Groupe d'étude, les objectifs nécessitent une mise à jour et une clarification afin :

- de mieux orienter la réglementation et les autres mesures gouvernementales en formulant plus clairement les objectifs de la politique nationale de télécommunication du Canada;
- de mettre davantage l'accent sur le libre jeu du marché en tant que moyen de réaliser les objectifs de politique;
- de s'assurer que les objectifs sociaux importants sont bien protégés et mis de l'avant dans un environnement de plus en plus axé sur le marché;
- de reconnaître que la réglementation et les autres formes d'intervention gouvernementale entraînent des coûts et que, dans certaines circonstances, elles peuvent nuire à l'atteinte des objectifs de politique;
- de fournir des directives, qui ne sont pas actuellement prévues dans la Loi, sur la mesure dans laquelle la réglementation et les autres formes d'intervention gouvernementale devraient être appliquées dans les marchés concurrentiels.

## Besoin de changement

Les objectifs de politique législative devraient fournir des directives sur l'intervention gouvernementale dans le secteur canadien des télécommunications. À un niveau plus précis, ils devraient fournir des directives au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), au gouvernement et au ministre responsable dans l'exercice de leurs pouvoirs en vertu de la *Loi sur les télécommunications* et des autres lois en matière de télécommunications.

D'après le Groupe d'étude, les objectifs de politique législative devraient être clairs et explicites et devraient fournir des directives pratiques aux organismes de réglementation et aux fonctionnaires dans l'acquittement des responsabilités qui leur sont déléguées par le Parlement. Les objectifs actuels ne remplissent pas ces exigences. Certains se chevauchent et sont incohérents, alors que d'autres ont un libellé vague.

À titre d'exemple de ces problèmes, il est difficile de réconcilier l'objectif énoncé au paragraphe 7a) de la Loi « favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions » et celui énoncé au paragraphe 7f) « favoriser le libre jeu du marché... ». Le premier laisse entendre que le gouvernement doit décider comment élaborer un système de télécommunications de manière « ordonnée ». Il fait penser à un programme planifié par le gouvernement et ne cadre pas avec l'objectif qui consiste à favoriser le libre jeu du marché. De plus, l'article 7 est vague en ce sens qu'il n'offre aucune directive sur la mesure dans laquelle on devrait favoriser le libre jeu du marché plutôt que la réglementation, et indique seulement qu'il faut le favoriser.

Les conséquences pratiques de l'application des objectifs actuels de l'article 7 sont souvent floues. Par conséquent, ils sont utilisés par les parties dans le cadre d'instances publiques du CRTC, pour justifier les arguments en faveur d'une très vaste gamme de mesures réglementaires souvent conflictuelles.

L'article 7 ne fait pas la distinction entre des objectifs de politique, tels que la promotion de l'abordabilité et de l'efficacité des marchés de télécommunications, et les moyens d'atteindre ces objectifs, notamment la réglementation ou le libre jeu du marché. Cela risque de créer une confusion entre « la fin et les moyens » de la politique de télécommunication. Le Groupe d'étude croit que le cadre législatif du Canada devrait séparer les objectifs de la politique de télécommunication des moyens de les atteindre. Cela est particulièrement important sur les marchés concurrentiels d'aujourd'hui, où le libre jeu du marché est souvent considéré comme le meilleur moyen d'atteindre certains des objectifs clés du secteur des télécommunications du Canada, notamment l'abordabilité et l'accessibilité des services de télécommunications.

Les objectifs de politique actuels datent d'une époque où la plupart des services de télécommunications étaient fortement réglementés. En 1993, on ignorait qu'un tel degré de concurrence se dégagerait. À cette époque-là, peu de décideurs avaient prévu les effets perturbateurs qui découleraient des progrès technologiques comme Internet et les autres plateformes du protocole Internet (IP), et les réseaux à large bande et sans fil. Ils n'avaient pas prévu non plus la capacité des services habilités par de tels développements, notamment la VoIP (voix sur protocole Internet) et la télévision IP, de saper les positions dominantes des entreprises de téléphonie et de câblodistribution dans leurs marchés de base respectifs.

Les marchés des télécommunications ont subi un changement radical depuis 1993. En général, les marchés concurrentiels d'aujourd'hui fonctionnent bien, fournissant aux Canadiens une gamme étendue et croissante de services de pointe et innovateurs à des prix raisonnables. En même temps, on assiste à une concurrence et à une convergence accrues qui rendent de plus en plus difficiles les tentatives des organismes de réglementation et des gouvernements visant à intervenir sur les marchés des télécommunications et à diriger le comportement industriel comme c'était le cas à l'époque des entreprises monopolistiques de téléphonie et de câblodistribution. De nos jours, il y a un plus grand risque que l'intervention réglementaire détaillée puisse imposer des coûts considérables et avoir des conséquences non voulues sur les consommateurs et l'économie; par exemple, la promotion de services ou de technologies qui, au bout du compte, ne porteront pas fruit ou le fait de retarder le développement de services ou de technologies plus efficaces. Aujourd'hui, la réglementation détaillée et intrusive risque fort bien de compromettre la réalisation du plein potentiel économique et social des marchés canadiens de télécommunications, au lieu de contribuer à l'atteinte de cet objectif.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre législatif devrait préciser les circonstances dans lesquelles la réglementation est encore justifiée et fournir des directives claires quant à l'utilisation des pouvoirs réglementaires pour que la réglementation n'entrave pas indûment le développement du libre jeu du marché.

Comme il est mentionné au chapitre 3, Réglementation économique, le Groupe d'étude est d'avis que les marchés des télécommunications ont évolué au point de justifier le remplacement de la présomption législative actuelle favorisant la réglementation par une présomption préconisant le libre jeu du marché. Bien que le CRTC ait commencé à aller dans cette direction, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de la politique législative devrait indiquer clairement qu'à l'avenir, la réglementation ne devrait se poursuivre ou être imposée que lorsqu'il y a un besoin clairement démontré à cet effet. Parallèlement, le Groupe d'étude reconnaît que le libre jeu du marché ne permet pas d'atteindre tous les objectifs de politique, particulièrement au niveau des objectifs sociaux.

Selon le Groupe d'étude, le cadre législatif devrait cerner les principaux objectifs sociaux de la politique canadienne de télécommunication plus clairement que ce n'est le cas actuellement. Le langage très général de certains des objectifs actuels offre peu de directives concrètes sur la façon dont ceux-ci devraient être atteints. Par exemple, il est difficile, en pratique, d'appliquer l'objectif actuel du paragraphe 7a) selon lequel le système de télécommunications devrait contribuer à « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada ». Au lieu d'être énoncés en termes généraux, le Groupe d'étude est d'avis que les principaux objectifs sociaux devraient être identifiés de façon précise.

Dans bien des cas, il est possible de réaliser les objectifs sociaux grâce au libre jeu du marché. Dans d'autres cas, ceux-ci pourraient nécessiter une réglementation continue et d'autres formes d'intervention gouvernementale. La clarification des objectifs sociaux de la politique de télécommunication permettra de concentrer plus spécifiquement les mesures réglementaires sur ces objectifs. Une mise en œuvre ciblée et rentable des objectifs sociaux contribuera également à l'atteinte des objectifs économiques de la politique canadienne de télécommunication. Les types précis de réglementation utilisés pour atteindre les objectifs sociaux et économiques, et la relation entre eux, sont discutés au chapitre 3, Réglementation économique, et au chapitre 6, Réglementation sociale.

## Nouveaux objectifs de politique

Le Groupe d'étude recommande de remplacer l'article actuel de la *Loi sur les télécommunications* concernant les objectifs de politique par de nouvelles dispositions qui non seulement clarifient les objectifs de politique pour le secteur canadien des télécommunications, mais établissent également les directives pour l'intervention gouvernementale ou réglementaire afin de les atteindre.

La présente sous-section traite des objectifs. La sous-section suivante porte sur les directives proposées. Le bien-fondé de ces objectifs et le cadre de réglementation requis pour les mettre en œuvre sont discutés en détail dans les chapitres subséquents. Plus particulièrement, le chapitre 3 explique le bien-fondé des modifications proposées relativement à la réglementation économique, le chapitre 5 discute de la réglementation technique, le chapitre 6 aborde la réglementation sociale, le chapitre 7 examine la politique du Canada en matière de technologies de l'information et des communications et le chapitre 8 porte sur les mesures visant à étendre l'accès à l'infrastructure de télécommunications à large bande.

Un des éléments justifiant les recommandations du Groupe d'étude est qu'à l'heure actuelle les forces concurrentielles du marché permettent d'atteindre bon nombre des objectifs de la politique canadienne de télécommunication sans intervention réglementaire ou gouvernementale. Ce sera de plus en plus le cas à l'avenir. Toutefois, les objectifs recommandés reflètent le point de vue du Groupe d'étude selon lequel certains des principaux objectifs sociaux continuent de revêtir une très grande importance dans la politique canadienne de télécommunication.

Le Groupe d'étude recommande plusieurs nouvelles initiatives concrètes afin d'atteindre les objectifs sociaux importants que le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre même si la concurrence augmente.

Au chapitre 6, le Groupe d'étude recommande trois initiatives :

- l'imposition d'une obligation juridique explicite selon laquelle les entreprises de services locaux titulaires (c.-à-d., les entreprises de services téléphoniques qui desservent depuis toujours une région) continuent de fournir des services de télécommunications essentiels;
- la création d'une agence de protection des usagers des services de télécommunications qui donne un meilleur moyen de résoudre les différends avec les fournisseurs de ces services;
- la confirmation explicite du droit des consommateurs d'avoir accès au contenu et aux applications Internet de leur choix, peu importe leur fournisseur d'accès aux services de télécommunications.

Au chapitre 8, le Groupe d'étude recommande un nouveau programme gouvernemental, le programme Ubiquité Canada, afin d'accélérer l'expansion de l'infrastructure de télécommunications à large bande dans les régions non rentables du pays.

Selon le Groupe d'étude, certains des principaux objectifs sociaux demeureront une priorité pour les Canadiens à mesure que les télécommunications deviendront un élément habilitant important des activités économiques et sociales et qu'elles représenteront une infrastructure de plus en plus essentielle pour la prestation de services gouvernementaux et publics tels que la santé et l'éducation.

Par conséquent, le premier objectif de politique proposé par le Groupe d'étude consiste à « fournir un accès abordable<sup>1</sup> aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées ». Comme par le passé, l'« accès abordable » devrait rester un objectif central de la politique canadienne de télécommunication, un tel accès étant nécessaire à la pleine participation à la société canadienne et à l'activité économique. L'objectif de l'accès abordable reconnaît également que dans certaines régions, particulièrement dans les régions rurales et éloignées, les coûts de prestation des services de télécommunications sont si élevés que le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre un accès abordable sans intervention gouvernementale.

---

<sup>1</sup> Le Groupe d'étude fait remarquer que le terme « accès » est utilisé de différentes façons dans la politique et la réglementation en matière de télécommunications. Les dispositions législatives traitant de la mise en œuvre de cet objectif d'« accès abordable » devraient indiquer clairement qu'elles visent à s'assurer que les « utilisateurs-destinataires » disposent d'un accès abordable aux services de télécommunications de pointe. Le terme « utilisateurs-destinataires » s'entend des consommateurs, des entreprises, du gouvernement, des organismes sans but lucratif et des autres utilisateurs de services de télécommunications. Il ne désigne pas les autres fournisseurs de services de télécommunications qui revendent les services, avec ou sans valeur ajoutée. Les questions stratégiques liées à l'« accès de gros » aux services de télécommunications (c.-à-d., accès entre les fournisseurs de services de télécommunications) sont discutées au chapitre 3.

Au chapitre 8, le Groupe d'étude conclut que l'accès aux télécommunications à large bande sera un élément habilitant essentiel pour le bien-être économique et social des Canadiens, peu importe leur lieu de résidence, et que le marché ne parviendra pas à atteindre le but de l'accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées. Cette conclusion est à la base de la recommandation du Groupe d'étude en faveur du programme U-CAN, financé par le gouvernement.

Le deuxième objectif de politique proposé par le Groupe d'étude consiste à améliorer l'efficacité des marchés canadiens des télécommunications et la productivité de l'économie canadienne. Cet important objectif économique reflète le rôle essentiel que jouent les télécommunications et les technologies de l'information et des communications dans la prospérité économique et l'amélioration du niveau de vie général des Canadiens.

Cet objectif reconnaît que les mesures gouvernementales ou réglementaires pourraient s'avérer nécessaires pour améliorer l'efficacité économique des marchés, par exemple en s'opposant à l'usage abusif des monopoles ou à la présence d'une « position fortement dominante » sur le marché ou en assurant une interconnexion efficace des réseaux de télécommunications. Dans d'autres cas, lorsque les coûts de la réglementation l'emportent sur les avantages, cet objectif économique devrait freiner la réglementation excessive.

Comme il est mentionné au chapitre 3, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est essentiel que l'intervention gouvernementale et réglementaire ne nuise pas au deuxième objectif proposé. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande :

- une réduction importante de la réglementation économique;
- des directives pour restreindre la réglementation aux seules situations dans lesquelles on ne peut pas compter uniquement sur le libre jeu du marché.

Le troisième objectif recommandé énonce quatre principaux buts sociaux, dont trois ne sont pas explicitement identifiés dans la version actuelle de la *Loi sur les télécommunications*.

Dans certains cas, ces buts couvrent des domaines de politique dans lesquels les pratiques réglementaires actuelles sont raisonnablement bien développées. Par exemple, le CRTC a pris un certain nombre de mesures au fil des ans pour promouvoir l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunications. Toutefois, l'objectif proposé fournira, pour la première fois, une orientation législative à l'appui d'un tel accès. Le troisième objectif proposé comportera également la reconnaissance législative explicite de l'importance des objectifs sociaux qui visent à améliorer la sécurité publique, à protéger la vie privée et à limiter la nuisance publique provenant du système de télécommunications.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande que les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* soient reformulés.

#### Recommandation 2-1

Que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, tels qu'actuellement énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*, soient clarifiés pour :

- a) établir les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;
- b) fournir des directives sur l'intervention réglementaire et gouvernementale en vue d'atteindre ces objectifs.

#### Recommandation 2-2

Que l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* soit remplacé par le suivant :

« Politique canadienne de télécommunication et  
directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

7. La présente loi affirme que les télécommunications jouent un rôle essentiel pour promouvoir le bien-être économique et social du Canada et que la politique canadienne de télécommunication vise à :
  - a) promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;
  - b) améliorer l'efficacité des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;
  - c) améliorer le bien-être des Canadiens et renforcer le caractère inclusif de la société canadienne, par les moyens suivants :
    - (i) faciliter l'accès des personnes handicapées aux télécommunications;
    - (ii) maintenir la sécurité publique;
    - (iii) contribuer à la protection des renseignements personnels;
    - (iv) limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications. »

## Directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

Tel que mentionné au chapitre 1, le Canada offre l'un des marchés les plus concurrentiels au monde dans le domaine des télécommunications. Le CRTC, qui a reconnu ce fait, s'applique à s'abstenir de plus en plus de réglementer. Toutefois, le cadre de réglementation canadien actuel comprend toujours des formes très longues et détaillées de réglementation économique, particulièrement en ce qui a trait aux services de détail locaux des entreprises de services locaux titulaires. La version actuelle de la *Loi sur les télécommunications* manque de directive claire quant à l'équilibre entre la réglementation économique et le libre jeu du marché. Les objectifs actuels exigent uniquement de « favoriser » le libre jeu du marché.

Depuis 1970, le cadre de réglementation énoncé dans la *Loi sur les télécommunications* et son prédécesseur, la *Loi sur les chemins de fer*, comporte une présomption claire en faveur de la réglementation de tous les services de télécommunications offerts par les entreprises canadiennes de télécommunications. Ce cadre exige l'approbation réglementaire préalable, par le CRTC, de tous les taux<sup>2</sup> et tarifs<sup>3</sup> de telles entreprises, et de tous leurs services, sauf si une catégorie d'entreprises est exemptée de la réglementation<sup>4</sup> ou si le Conseil s'abstient de réglementer le service<sup>5</sup>. Toutefois, la Loi actuelle offre au Conseil une discrétion très large pour décider d'une abstention si celui-ci est d'avis qu'un type de service de télécommunications sera sujet à une concurrence « suffisante » pour protéger les intérêts des utilisateurs.

La Loi n'offre aucune directive concernant, d'une part, les tests à utiliser pour déterminer les circonstances dans lesquelles une telle concurrence est « suffisante » et, d'autre part, le poids relatif à donner à la réglementation et au libre jeu des marchés qui demeurent assujettis à une certaine réglementation. Cela crée l'éventualité d'une abstention trop lente ou prudente de la réglementation sur les marchés concurrentiels, ou d'une réglementation excessive sur les marchés où une certaine réglementation pourrait toujours être requise, mais où le libre jeu du marché suffirait à la remplacer partiellement ou totalement.

Certaines formes de réglementation des télécommunications continueront à jouer un rôle important dans un proche avenir. En effet, dans certaines régions du pays, surtout celles qui sont éloignées, les forces concurrentielles du marché ne seront sans doute jamais suffisantes pour remplacer entièrement la réglementation économique. De plus, la poursuite d'objectifs sociaux exigera probablement la présence de certains types de réglementation sociale continue.

---

<sup>2</sup> L'article 25 (1) de la *Loi sur les télécommunications* interdit aux entreprises canadiennes de fournir un service de télécommunications, sauf si le service est conforme à la tarification déposée auprès du CRTC et approuvée par celui-ci. La tarification doit préciser le taux ou le taux maximal ou minimal, ou les deux, à imposer pour le service.

<sup>3</sup> L'article 24 stipule que les services de télécommunications offerts doivent être assujettis aux conditions fixées par le CRTC ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci. Les tarifs des entreprises incluent généralement une description exhaustive des conditions dans lesquelles le service est offert.

<sup>4</sup> En vertu de l'article 9 de la Loi.

<sup>5</sup> En vertu de l'article 34 de la Loi.

L'intervention du gouvernement et du CRTC dans la réglementation technique – par exemple, par la surveillance d'ententes d'interconnexion, la gestion du spectre et l'accès aux structures d'appui et aux droits de passage – sera probablement aussi requise de façon continue.

Comme les marchés des télécommunications continueront d'être régis par une combinaison des forces concurrentielles du marché et de la réglementation, le Groupe d'étude est d'avis que la législation du Canada en matière de télécommunications devrait fournir une orientation plus claire sur les circonstances dans lesquelles une réglementation est requise, ainsi que sur la nature et l'étendue des mesures réglementaires. Pour en arriver à ses recommandations destinées à orienter l'intervention réglementaire et gouvernementale future, le Groupe d'étude a considéré les facteurs suivants.

Premièrement, il devrait y avoir une prédisposition générale en faveur du libre jeu du marché. Cette approche est justifiée par :

- le niveau très élevé de concurrence qui s'est dégagé sur les marchés canadiens des télécommunications, y compris l'établissement d'au moins deux infrastructures de réseau d'accès local concurrentielles dans la vaste majorité des marchés canadiens;
- les tendances technologiques et du marché mondial, qui offrent une gamme croissante de solutions concurrentielles de remplacement des services de télécommunications réglementés actuels;
- la mesure dans laquelle le libre jeu du marché a réussi à fournir ce dont les Canadiens ont besoin, c'est-à-dire un accès étendu à une gamme croissante de services fiables et de pointe à des prix et à des conditions raisonnables, y compris les services d'accès à large bande de pointe dont le niveau compte parmi les plus élevés au monde;
- la proposition selon laquelle l'intervention réglementaire gouvernementale est coûteuse et potentiellement perturbatrice, et qu'elle devrait être utilisée de façon sélective pour résoudre des problèmes clairement identifiés ou atteindre des objectifs sociaux ou économiques importants;
- la proposition connexe selon laquelle le libre jeu du marché est préférable à la réglementation dans les situations où les deux options permettent d'atteindre les mêmes objectifs de politique.

Deuxièmement, le Groupe d'étude fait remarquer que la réglementation efficace et avisée des marchés de télécommunications est une tâche complexe et problématique. La réglementation économique détaillée des entreprises de services téléphoniques a, par le passé, fonctionné raisonnablement bien dans l'environnement monopolistique plus simple et plus stable. À l'époque, un organisme de réglementation diligent et qualifié pouvait :

- essayer de recueillir toute l'information nécessaire;
- essayer d'évaluer avec précision les forces dynamiques en vigueur et prévues du marché;
- se fier à la validité continue de cette information et de ces évaluations;

- prendre le temps nécessaire pour arriver à des décisions réglementaires bien étudiées;
- être raisonnablement convaincu que ses décisions auraient l'incidence voulue.

À l'opposé, les marchés des télécommunications d'aujourd'hui sont très concurrentiels, dynamiques et complexes. Cela nuit à l'efficacité de la réglementation économique dans bien des domaines et entraîne de nouveaux coûts. Dans le nouvel environnement, ces coûts comprennent non seulement les coûts traditionnels du processus réglementaire et de la conformité à la réglementation, mais aussi l'incidence négative de la réglementation sur le développement de marchés efficaces, les conséquences perturbatrices d'une intervention basée sur des données incertaines, la possibilité de conséquences non voulues, la distorsion des résultats du marché et d'autres éléments similaires. Par conséquent, même dans les cas où le libre jeu du marché ne fonctionne pas de façon parfaite, on ne peut plus assumer que la réglementation produira automatiquement un meilleur résultat. En fait, la réglementation peut, dans certaines circonstances, retarder l'apparition de nouveaux services de pointe. Elle peut aussi exiger des tarifs plus élevés que ceux qui prévaudraient sur un marché non réglementé.

Le secteur canadien des télécommunications a atteint un point charnière. Aujourd'hui, contrairement à ce qui était vrai dans le passé, on peut assumer que le libre jeu du marché fournira en général un moyen plus efficace et moins coûteux que la réglementation économique pour atteindre plusieurs objectifs de la politique canadienne de télécommunication. Il est temps que le cadre de réglementation fournisse une orientation claire sur l'importance primordiale du libre jeu du marché et qu'il clarifie les circonstances plus restreintes dans lesquelles la réglementation ou toute autre forme d'intervention gouvernementale devrait être appliquée.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude est d'accord avec les principes suivants énoncés dans le rapport *La Réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*<sup>6</sup> :

- la réglementation, au besoin, devrait être clairement orientée sur la réalisation des objectifs de politiques visés;
- les autorités de réglementation devraient viser les moyens les moins dispendieux et intrusifs pour atteindre les objectifs de politique, c'est-à-dire éviter le chevauchement, le double emploi et l'incohérence, minimiser les risques éventuels de conséquences non voulues et prévoir une application réglementaire proportionnelle aux risques et aux problèmes en cause.

Les forces concurrentielles du marché ont évolué au point où elles peuvent remplacer la réglementation en tant que moyen principal pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication. Par conséquent, la *Loi sur les télécommunications* devrait inclure des directives qui précisent non seulement quand une intervention réglementaire ou toute autre intervention gouvernementale est requise, mais aussi la nature et l'étendue d'une telle intervention.

---

<sup>6</sup> Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, Ottawa, 20 septembre 2004. Affiché à [www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt\\_fnl.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf).

### Recommandation 2-3

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7 proposé :

« 7.1 Les directives suivantes s'appliqueront dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication :

- a) le libre jeu du marché sera favorisé dans la mesure du possible en tant que moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;
- b) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales s'appliqueront uniquement dans les cas suivants :
  - (i) le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable,
  - (ii) les coûts de telles mesures ne l'emportent pas sur les avantages;
- c) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales seront efficaces et proportionnelles à leur objectif et ne feront obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs. »

## Conformité aux directives

Les directives proposées en ce qui concerne l'intervention gouvernementale et réglementaire sont conçues pour veiller à ce que l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication soit clairement favorisée par la réglementation et toute autre forme d'intervention gouvernementale, et qu'une telle intervention ne fasse pas obstacle, par inadvertance, au fonctionnement efficace des marchés des télécommunications. Le Groupe d'étude est d'avis que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de politique recommandés consiste en l'application rigoureuse de ces directives. Le Groupe d'étude pense donc que le CRTC, ainsi que les autres ministères et organismes gouvernementaux qui participent à la mise en œuvre de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications, devraient être assujettis à l'obligation légale de démontrer leur conformité aux directives sur une base continue<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Cette exigence est similaire à celle selon laquelle les résumés de l'étude d'impact de la réglementation doivent accompagner les nouveaux règlements fédéraux. Voir la section sur l'étude d'impact réglementaire dans le *Guide du processus réglementaire* du Bureau du Conseil privé, modifié le 1<sup>er</sup> juillet 2004, affiché à [www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&doc=regguide/regguide\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&doc=regguide/regguide_f.htm). Voir également la *Politique de réglementation du gouvernement du Canada* du Bureau du Conseil privé, approuvée en novembre 1999, affichée à [www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&sub=governmentofcanadaregula](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications&sub=governmentofcanadaregula). Le Groupe d'étude ne pense pas que toutes les exigences du *Guide du processus réglementaire* ou les autres exigences de processus liés à l'élaboration de règlements officiels devraient être étendues au CRTC et aux autres ministères et organismes touchés par la mise en œuvre de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications, car cela augmenterait le retard sur le plan réglementaire et entraverait l'accélération du processus réglementaire des télécommunications. Voir le chapitre 9 pour une discussion plus complète des procédures réglementaires de télécommunications.

Cette exigence vise à concentrer l'attention des organismes de réglementation et des fonctionnaires, dans chaque cas, sur la question de savoir si une intervention réglementaire ou gouvernementale est bel et bien requise et, le cas échéant, s'il existe d'autres moyens moins intrusifs ou moins coûteux d'atteindre un objectif de politique dans un délai raisonnable. Selon le Groupe d'étude, le fait d'imposer cette obligation à l'organisme de réglementation aidera à surmonter la présomption législative de longue date qui favorise la réglementation. Cela devrait assurer une transition plus cohérente et plus rapide au libre jeu du marché.

#### Recommandation 2-4

**Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7.1 proposé :**

**« 7.2 Tous les documents de politique, décisions, décrets et autres moyens d'introduction ou de modification de mesures gouvernementales ou réglementaires importantes doivent :**

- a) préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par la politique ou la mesure;**
- b) démontrer la conformité aux directives législatives pour la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication. »**

## Application cohérente de la politique

De nos jours, un certain nombre de ministères et organismes gouvernementaux participent à la mise en œuvre de politiques et de règlements en matière de télécommunications. Comme on l'a indiqué précédemment, le Groupe d'étude est d'avis que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication devraient être mis en œuvre d'une manière cohérente et uniforme par tous les ministères et les organismes concernés. Ces objectifs de politique devraient donc s'appliquer non seulement au CRTC dans l'exécution de ses tâches en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, mais aussi au ministre de l'Industrie dans la mise en œuvre des politiques et programmes de télécommunications.

À l'heure actuelle, le ministre de l'Industrie n'est pas tenu d'exercer ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur la radiocommunication* ou de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* d'une manière qui soit conforme aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication<sup>8</sup>. Le présent rapport recommande un réalignement et une séparation plus claire entre les fonctions actuelles de réglementation et d'élaboration de politiques du ministre (voir le chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation). Toutefois, le ministre de l'Industrie ainsi que les autres ministères

<sup>8</sup> La *Loi sur la radiocommunication* prévoit que le ministre « peut aussi tenir compte » des objectifs de la politique de télécommunication dans l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 5 de ladite Loi.

et organismes gouvernementaux peuvent continuer d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications qui touchent le fonctionnement des marchés de télécommunications, comme le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport<sup>9</sup>.

#### Recommandation 2-5

**Que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiocommunication*, à la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et aux autres lois fédérales pertinentes pour s'assurer que tous les ministères et organismes gouvernementaux qui mettent en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications agissent de manière à promouvoir la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication et se conforment aux directives de mise en œuvre énoncées dans la *Loi sur les télécommunications*.**

## Réglementation des fournisseurs de services de télécommunications

Différents types de fournisseurs de services pénètrent actuellement sur les marchés canadiens des télécommunications, où la concurrence est de plus en plus féroce. À titre d'exemple de cette diversité croissante, mentionnons les nouveaux venus qui revendent les services de télécommunications obtenus auprès d'autres entreprises de télécommunications afin de fournir au public de nouveaux services téléphoniques VoIP. Le pouvoir du CRTC pour ce qui est de réglementer les revendeurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications (FST) en vertu de la *Loi sur les télécommunications* est actuellement très limité. La compétence du CRTC est essentiellement restreinte à la réglementation des « entreprises canadiennes » et la définition de ce terme exclut les FST qui ne possèdent pas ou qui n'exploitent pas leurs propres installations de transmission<sup>10</sup>.

Le gouvernement et le CRTC ont reconnu que l'atteinte de certains objectifs sociaux et techniques importants par la réglementation nécessite l'application d'un certain degré de réglementation aux activités des FST qui, techniquement, n'entrent pas dans la définition des « entreprises canadiennes ». Après l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* en 1993, le Parlement a promulgué certaines modifications à la législation qui ont élargi les pouvoirs du CRTC à l'égard des FST afin de les assujettir au régime international de délivrance de licences en télécommunications, prévu par l'article 16.1. L'article 46.5 a également été promulgué pour permettre au CRTC d'inclure les FST en tant que contributeurs au fonds établi par le CRTC pour appuyer la prestation d'un service téléphonique de base, à un prix abordable, dans les zones de desserte à coûts élevés.

<sup>9</sup> Y compris les programmes d'accès aux services à large bande administrés par le ministre de l'Industrie, tels que le PSLB et l'INS.

<sup>10</sup> Avis public Télécom CRTC 93-62, *Exemption de la réglementation pour les revendeurs*.

À l'heure actuelle, la Loi n'autorise pas le CRTC à imposer d'autres formes de réglementation aux FST, y compris la réglementation technique ou sociale qui vise à accroître la sécurité publique ou à assurer la conformité aux règles d'interconnexion ou aux règles techniques. En l'absence d'autres pouvoirs explicites destinés à réglementer directement les FST, le CRTC a pris certaines mesures pour établir une forme « indirecte » de réglementation à leur égard par l'imposition de certaines obligations dans les tarifs des entreprises canadiennes qui offrent aux FST des services sous-jacents et des installations. Ces obligations se retrouvent dans les dispositions tarifaires des entreprises de services locaux qui régissent l'activité de revente et dans les tarifs d'accès aux divers types de services.

Sous ce système de réglementation indirecte, la capacité du CRTC à assurer la conformité des FST à ses règles et règlements se limite, en grande partie, à ordonner la cessation du service au FST par l'entreprise canadienne qui offre le service de transmission sous-jacent si le FST ne respecte pas les dispositions régissant sa réception du service. Comme la déconnexion aurait des répercussions économiques et de sécurité publique pour des dizaines de milliers d'abonnés qui se fient aux FST pour la prestation de services de télécommunications, y compris les services locaux, interurbains et d'urgence, ce type de mécanisme d'application de la loi n'est habituellement pas utilisé, laissant ainsi le CRTC sans aucun moyen pratique de faire appliquer sa réglementation sociale et technique en ce qui concerne les FST.

Le développement de la technologie à large bande et la capacité croissante des FST à reproduire efficacement les services offerts par les entreprises au moyen de technologies basées sur le protocole Internet, au lieu de revendre simplement les services sous-jacents de l'entreprise, laissent entendre que cette forme indirecte de réglementation ne constitue pas le mécanisme le plus efficace pour s'assurer que les FST se conforment aux règlements du CRTC en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Cette faille dans le cadre législatif actuel a été mise en évidence par le CRTC dans son observation au Groupe d'étude, où il a souligné sa récente expérience dans l'établissement d'un régime réglementaire pour les services VoIP. Voici ce qu'a indiqué le CRTC<sup>11</sup> :

L'instance publique qui a eu lieu récemment au sujet des services VoIP a remis cette question à l'avant-plan. En effet, les services VoIP actuellement offerts sur le marché sont équivalents, sur le plan fonctionnel, au service téléphonique local, le but visé étant de remplacer le service téléphonique de base. Dans le passé, les revendeurs pouvaient revendre le service local de base qu'offraient les entreprises de services locaux, puisque ce service incluait toutes les fonctions importantes. Maintenant, à l'ère de la téléphonie Internet, les revendeurs peuvent offrir leur propre service avec ou sans les fonctions du service de base. Or, en vertu des objectifs énoncés à l'article 7 de la Loi, le Conseil doit tenir compte de ces questions mais la Loi actuelle ne lui donne pas le pouvoir de le faire, sauf de façon indirecte.

---

<sup>11</sup> Décision Télécom CRTC 2005-28, *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*.

Cet écart entre, d'une part, les objectifs réglementaires qui visent à assurer l'accès au service téléphonique d'urgence 9-1-1 et à d'autres fonctions importantes des services locaux et, d'autre part, le pouvoir du CRTC de faire respecter la conformité, est susceptible de s'élargir à l'avenir car les consommateurs seront de plus en plus en mesure d'accéder à un nombre croissant de services de télécommunications à partir de l'accès à large bande offert par des fournisseurs de services de télécommunications non dotés d'installations. De nouvelles mesures sont donc requises pour permettre au CRTC de s'acquitter efficacement de son mandat.

À la lumière de ces considérations, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC doit avoir le pouvoir de réglementer directement les activités des FST, particulièrement en ce qui a trait aux obligations sociales et aux règlements techniques d'application générale dans l'industrie. Selon le Groupe d'étude, le pouvoir du CRTC devrait être élargi pour lui permettre d'appliquer les dispositions de la partie III de la *Loi sur les télécommunications* aux FST, s'il juge que l'exercice d'un tel pouvoir est nécessaire pour réaliser les objectifs de politique prévus à l'article 7. Le CRTC devrait également se voir attribuer le pouvoir d'appliquer une telle exigence en utilisant la gamme complète des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Le Groupe d'étude est d'avis que ces pouvoirs ne devraient s'appliquer aux FST que de façon sélective, au besoin, et qu'une décision de réglementer les FST devrait être justifiée par des raisons pour lesquelles une telle réglementation est nécessaire à l'avancement des objectifs de politique prévus par la loi. Cette approche de réglementation sélective est conforme aux directives de réglementation qui sont proposées ci-dessus dans le présent chapitre. Ces directives devraient stipuler que les FST demeurent non réglementés dans toute la mesure du possible et que la réglementation est limitée aux circonstances dans lesquelles il est nécessaire d'atteindre des objectifs particuliers de la *Loi sur les télécommunications*.

Conformément aux recommandations présentées plus loin dans le présent rapport, le Groupe d'étude recommande également que si le CRTC juge nécessaire de réglementer la conduite des FST, il devrait le faire autant que possible par l'imposition de règles généralement applicables par des ordonnances du CRTC, plutôt que par la réglementation tarifaire ou des ordonnances qui ne s'appliquent qu'à des fournisseurs de services précis.

#### **Recommandation 2-6**

**Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes soit habilité à réglementer directement tous les fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication.**