

2m11.2726.3

Université de Montréal

La mondialisation de la réglementation  
Le cas des télécommunications canadiennes

par

Stéphane Lambert

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maître ès sciences (M.Sc.)  
en science politique

juillet, 1999

© Stéphane Lambert, 1999



JA  
39  
U54  
1999  
V.010

Université de Montréal

La mondialisation de la réglementation  
des communications canadiennes

1999

Stéphane Lambert

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maîtrise en sciences (M.Sc.)  
en science politique

juin 1999



Stéphane Lambert 1999

Page d'identification du jury

Université de Montréal  
Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé :

La mondialisation de la réglementation  
Le cas des télécommunications canadiennes

présenté par :

Stéphane Lambert

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur: André Blais

Directeur de recherche:Philippe Faucher

Membre du jury: Robert Dalpé

Mémoire accepté le : 99-10-19

## Sommaire

Les télécommunications ont longtemps été l'industrie la plus réglementée. Non seulement l'État surveillait dans le passé tous les aspects de la transmission de la voix, de l'image, du son et des données mais il contrôlait également la prestation de services et les normes de fabrication du matériel. Jusqu'à récemment, la réglementation s'appuyait sur l'intégrité du territoire national, celle de l'industrie, et celle du réseau de téléphonie. Le changement technologique et la concurrence extérieure ont donné la possibilité aux usagers et aux fournisseurs de contourner l'industrie traditionnelle des télécommunications et ont miné les trois types d'intégrité.

Un nouveau régime de réglementation a émergé de deux conditions structurelles introduites par le changement technologique et la concurrence extérieure. Le Canada a notamment autorisé la concurrence au plan des technologies de télécommunications (revente et transmission), libéralisé la propriété des installations et des entreprises et rééquilibré les tarifs. Le marché canadien des télécommunications sera devenu complètement concurrentiel en 20 ans alors que le monopole de Télésat prendra fin le 1er mars 2000. D'une part, les préférences des télécommunicateurs se sont transformées. Pendant les années 1980, la concurrence extérieure se répercute au niveau de l'industrie dont elle dégrade la position compétitive et menace les revenus. Au début des années 1990, les acteurs dominants de l'industrie favorisent la compétition afin de réduire le drainage du trafic qui s'organise sur les circuits américains et de profiter des nouvelles opportunités d'accumulation. D'autre part, la nouvelle accumulation a orienté le régulateur vers l'amélioration de la compétitivité structurelle et des capacités d'innovation. Le contournement du réseau a affaibli le mécanisme d'interfinancement des services qui, dans l'ancien régime, harmonisait les exigences de développement industriel (expansion de Nortel), de valorisation du capital (rentes des monopolistes) et de légitimité de l'État (universalité du service). Or, la mondialisation a attaché les impératifs du régulateur à la création de richesse et d'emplois. Afin de concilier celle-ci à la nouvelle accumulation, le régulateur propose une harmonisation fondée sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché qui s'insère dans l'ensemble des préférences de l'industrie. La réglementation canadienne s'aligne sur la réglementation américaine de manière à réduire le contournement et à répondre à l'impératif de compétitivité.

Ce mémoire décrit et analyse la transformation du régime de réglementation des télécommunications canadiennes. Il défend la thèse selon laquelle, en situation de concurrence internationale, le changement technologique et la concurrence extérieure ont aligné la réglementation nationale sur celle des États-Unis où sont situées les entreprises les plus performantes.

Ce mémoire applique le modèle de Putnam (1993) à l'analyse de la dynamique réglementaire dans lequel le processus de réglementation est un jeu à double niveau. À un niveau, les acteurs de l'industrie, les groupes d'intérêts et les usagers forment des coalitions et expriment leurs préférences. À l'autre, le régulateur harmonise la réglementation intérieure avec les exigences de l'économie politique internationale. Celui-ci opère sous trois contraintes structurelles : (1) la valorisation du capital et (2) la légitimité de l'État sont les impératifs intérieurs tandis que (3) la compétitivité structurelle est l'impératif extérieur. Le changement technologique et la concurrence extérieure déplacent l'équilibre entre les impératifs intérieurs et extérieurs de sorte que les premiers soient subordonnés à celui de la compétitivité. Nous montrons dans ce mémoire que, dans le contexte de la mondialisation, le nouveau régime de réglementation se développe conformément au processus d'ajustement sur le marché dominant de sorte que la concurrence internationale produise une réglementation unique et réduise la marge d'autonomie de l'État.

## Table des matières

INTRODUCTION	7
Problématique	7
Synthèse de l'argument	8
Définition	10
I LA RÉGLEMENTATION ET LA STRUCTURE INDUSTRIELLE	17
1.1 Les théories concernant la réglementation publique	17
1.2 L'autonomie de l'État	18
1.3 La dépendance structurelle	20
1.4 Le modèle de Putnam	22
1.5 Le régime de réglementation	26
II L'ANCIEN RÉGIME DE RÉGLEMENTATION (1880-1990)	34
2.1 Le win-set	34
2.2 La courbe d'harmonisation	43
III LE CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE	46
3.1 Altération de la demande	48
3.2 Convergence entre les industries	52
3.3 L'arrivée de nouveaux concurrents	53
IV LA CONCURRENCE EXTÉRIEURE	59
4.1 L'intégration régionale	59
4.2 Concurrence sur les marchés extérieurs et compétitivité	62
4.3 Le contournement transfrontalier du réseau public	65
V LE NOUVEAU RÉGIME DE RÉGLEMENTATION (1990-1998)	70
3.3 La nouvelle courbe d'harmonisation	70
5.2 Le nouveau win-set	73
VI CONCLUSION	80
NOTES	82
BIBLIOGRAPHIE	93

## Liste des figures

SYNTHÈSE DE L'ARGUMENT	9
LE PROCESSUS D'HARMONISATION	23
LA DYNAMIQUE DE LA RÉGLEMENTATION	25
REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DU RÉGIME DE RÉGLEMENTATION	26
LE CHANGEMENT DE RÉGIME	29
COMPARAISON DE L'ANCIEN ET DU NOUVEAU RÉGIME	30
LE SYSTÈME NATIONAL DE RÉGULATION DANS L'ANCIEN RÉGIME	35
LE CONTRÔLE DU MARCHÉ DANS L'ANCIEN RÉGIME	37
LA CONCENTRATION DU MARCHÉ DANS L'ANCIEN RÉGIME	41
LE MOUVEMENT VERS UN MARCHÉ RÉGIONAL DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	60
LE CONTOURNEMENT TRANSFRONTALIER DU RÉGIME	66
DÉPENSES EN RECHERCHE ET EN DÉVELOPPEMENT	71

## Introduction

Comment la mondialisation oblige-t-elle l'État à redéfinir sa politique industrielle ? L'émergence des nouvelles technologies de pointe comme force motrice et porteuse de l'expansion économique marque la tendance cruciale des deux dernières décennies. Leur maîtrise est décisive pour assurer la croissance continue et la compétitivité structurelle.<sup>1</sup> Aussi, l'État a-t-il un rôle déterminant dans la promotion des capacités d'innovation afin notamment de soutenir l'emploi, la croissance et la valorisation du capital. Le nouveau contexte concurrentiel et l'intégration des marchés encouragent les acteurs étatiques à se concentrer sur le problème de l'offre de la compétitivité internationale et orientent les acteurs privés vers la production flexible, les rentes d'innovation, les économies d'envergure et des modes de consommation en évolution rapide et différenciée. Le jeu à double niveau de la politique internationale ajuste les politiques économiques intérieures aux impératifs de l'économie politique internationale.<sup>2</sup> Non seulement les pressions extérieures se répercutent au niveau des acteurs internes, ce qui facilite l'ajustement national à l'économie politique internationale, mais encore, l'intégration des marchés occasionne le couplage des problèmes intérieurs (par exemple en liant la création d'emploi à la croissance des exportations, elle-même liée à la compétitivité internationale).<sup>3</sup> Les acteurs étatiques accommodent ainsi, en accord avec les acteurs privés, la réglementation interne à la conduite et à la structure de l'économie politique internationale. Au reste, celle-ci est placée sous l'hégémonie des acteurs du pays dominant qui fixent les règles du jeu interne à l'avantage externe de ses entreprises. Aussi, en situation de concurrence internationale, c'est la réglementation interne du pays où se trouvent les entreprises les plus performantes qui s'impose comme norme internationale.

### *Problématique*

Comment le Canada restructure-t-il son industrie des télécommunications ? Les changements qu'il apporte au régime de réglementation sont si importants<sup>4</sup> qu'une explication par la transition technologique et la convergence que celle-ci suppose entre les industries de radiodiffusion, du câble, du téléphone et de l'informatique est insuffisante. Alors que ces dernières années au Canada « the regulatory regime began to change almost as rapidly as underlying technological and economic forces »<sup>5</sup>, de profonds changements sont survenus dans la dynamique

d'accumulation du secteur des télécommunications à laquelle l'ancien régime de réglementation était structurellement couplé. L'apparition des nouvelles technologies et la mondialisation ont donné lieu à une nouvelle accumulation dans laquelle l'innovation occupe une place centrale. L'importance accordée à la compétitivité structurelle et à la flexibilisation de la production sont les manifestations majeures de ce nouveau régime d'accumulation.

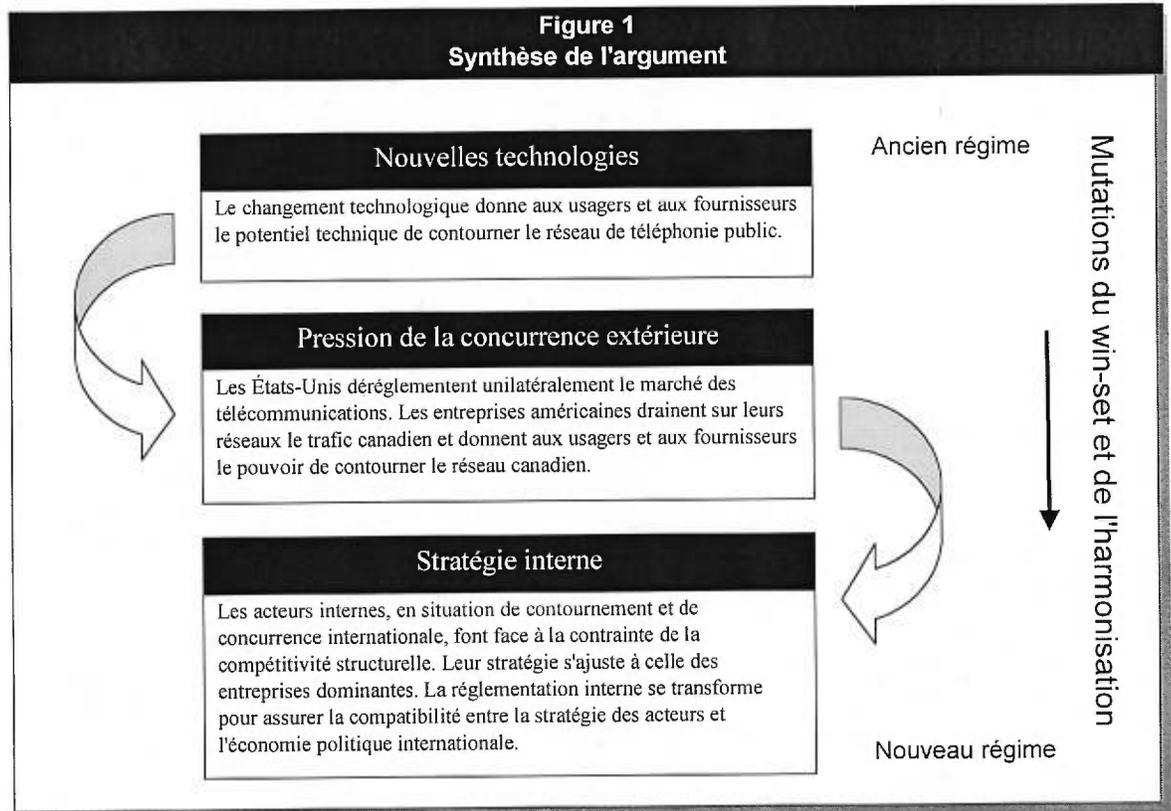
En fait, le nouveau régime, aligné sur la réglementation américaine, a émergé sous l'influence de deux variables : (1) le changement technologique et (2) la pression externe de la concurrence internationale, plus précisément américaine. Les nouvelles stratégies canadiennes de pénétration des marchés extérieurs, élaborées par réverbération, dessinent le déplacement des préférences intérieures. Si nous montrons comment la réglementation américaine s'est imposée au Canada dans le secteur des télécommunications, alors nous serons en mesure de comprendre non seulement comment le Canada a redéfini sa politique industrielle dans ce secteur mais aussi pourquoi celle-ci s'aligne sur le modèle américain, fondé sur la concurrence dans tous les segments du marché.

Il ne reste qu'un seul segment du marché des télécommunications dans lequel la concurrence n'est pas encore autorisée : les installations terrestres et les services fixes par satellite qui sont réservés à Télésat Canada. Mais, aux termes de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le monopole de Télésat prendra fin le 1er mars 2000. En 20 ans, le marché canadien des télécommunications sera devenu complètement concurrentiel.

### *Synthèse de l'argument*

La démonstration comporte trois parties (figure 1). Dans un premier temps, nous montrerons que le changement technologique donne aux fournisseurs et aux usagers le potentiel technique de contourner le réseau public canadien. Le potentiel est devenu un pouvoir de contournement<sup>6</sup> avec la complicité des entreprises américaines qui acheminent sur leurs réseaux une partie du trafic canadien à partir des années 1980. Le changement technologique et la concurrence américaine ont donc donné aux usagers et aux fournisseurs le pouvoir de contourner l'industrie traditionnelle des télécommunications et le régime de réglementation qui lui est associé.

Ce pouvoir s'est accru dans les années 1980 et a atteint, en 1990, un niveau élevé avec l'entrée de AT&T dans l'industrie de contournement.



Aussi, suite aux actions de la Commission américaine des communications (FCC) et au démantèlement de AT&T, les entreprises américaines ont introduit la contrainte de la compétitivité structurelle dans l'économie politique internationale. L'innovation au chapitre des nouvelles technologies et la compétitivité structurelle sont devenues les forces motrices et porteuses de l'expansion économique et de la légitimité sociale.

Tout au long des années 1980 et 1990, le régime de réglementation se transforme en réaction au pouvoir de contournement. L'ensemble des préférences stratégiques des acteurs se déplace et devient ouvert à la compétition. La réconciliation opérée par le régulateur entre les impératifs de régulation sociale et les exigences de l'économie politique internationale repose dorénavant sur l'amélioration des capacités d'innovation et la compétitivité structurelle. Le régulateur a ajusté la réglementation nationale sur la réglementation interne américaine fondée sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché.

*Définition*

Si l'approche méthodologique est présentée dans la première section du mémoire, nous croyons nécessaire de définir nos variables avant de poursuivre. Le changement technologique donne aux usagers et aux fournisseurs le potentiel technique de contourner le réseau public canadien. Les technologies de contournement représentent tout produit, moyen technique ou procédé organisationnel qui permettent de communiquer sans utiliser la technologie conventionnelle. Celle-ci désigne la distribution, fondée sur un réseau intègre de commutation publique et la technologie filaire, des services vocaux interurbain et locaux et des services de transmission de données et de lignes privées. Aussi, par exemple, la revente est-elle une technologie de contournement au même titre que le satellite car elle permet aux usagers de contourner les circuits de distribution associés à la technologie conventionnelle. On peut apprécier le potentiel technique de contournement dans l'émergence des fournisseurs spécialisés, dans la pression des grands usagers d'affaires et institutionnels pour obtenir l'interconnexion et la compétition et dans l'immixtion des industries voisines (informatique, câblodistribution, poste, ...) dans les services de télécommunications.

La concurrence extérieure désigne toutes les activités industrielles américaines dans le secteur des télécommunications qui ont des externalités négatives pour le Canada alors qu'elles s'appuient sur le changement technologique. Le contournement du réseau public canadien est la principale externalité négative. Au reste, dans le contexte de l'intégration des marchés (mondialisation), la concurrence extérieure se traduit par la dégradation de la position compétitive canadienne tant sur le marché domestique, emboîté dans un marché régional plus vaste, que sur les marchés extérieurs. La concurrence extérieure entraîne donc une perte importante en termes de revenu national.

Les entreprises américaines s'emparent d'une partie du trafic canadien et détériorent la position commerciale du Canada à l'exportation parce qu'elles sont plus compétitives et qu'elles opèrent dans un environnement déréglementé. Et c'est précisément parce que les entreprises américaines étaient dominantes que les États-Unis ont déréglementé leur industrie des télécommunications les premiers. Le processus d'alignement que nous voulons identifier est

l'ajustement de la réglementation canadienne à la réglementation interne américaine en vue de réduire les externalités négatives et de rétablir la compétitivité des entreprises canadiennes.

L'approche méthodologique est dérivée directement du modèle de Putnam (Putnam : 1993). Nous faisons l'application de ce modèle à la réglementation nationale. Cependant, dans notre approche, les pressions extérieures sont structurelles et émanent de l'économie politique internationale. À la différence de Putnam, elles ne sont pas exercées à l'occasion de négociations visant à instituer des régimes internationaux. Ces pressions sont réelles et permanentes et le jeu diplomatique exploré par Putnam représente tout au mieux la « pointe du glacier ». Cette différence est fondamentale. En effet, c'est de l'asymétrie dans les positions relatives des pays au sein de l'économie politique internationale que provient le pouvoir structurel responsable de la transmission des normes. L'exercice du pouvoir structurel américain sous la forme de la normalisation des régimes de réglementation des autres États nous intéresse ici dans le contexte de la mondialisation.<sup>7</sup> Ainsi que l'avait noté Strange (1996), le pouvoir structurel américain provient de la domination américaine en relation avec les autres États. Ce pouvoir provient notamment du poids de l'économie américaine dans l'économie mondiale et de la taille du marché américain. La dépendance structurelle asymétrique des autres États à l'égard de l'économie politique internationale est responsable en grande partie de la vulnérabilité aux normes américaines.<sup>8</sup> Aussi, le pouvoir structurel américain provient-il précisément de cette asymétrie. Entre autres, la normalisation des régimes de réglementation occidentaux est un effet de domination et ne procède pas nécessairement d'une volonté manifeste du régulateur américain. Autrement dit, c'est la position hégémonique des États-Unis au sein de l'économie politique internationale qui occasionne la diffusion des normes américaines. Les changements dans la politique intérieure sont issus de l'exigence de compétitivité structurelle dans l'économie politique internationale et de la perméabilité technologique des frontières. Le drainage des communications nationales sur les réseaux américains manifeste la vulnérabilité des États.

La méthode employée reprend la conception de l'État comme acteur rationnel en situation de contrainte. L'État cherche à maximiser son pouvoir<sup>9</sup> et doit concilier les contraintes, souvent contradictoires, qui dégradent sa position domestique et internationale ou qui l'empêche d'en obtenir une meilleure. Trois caractéristiques majeures des pays industrialisés subsument les

l'ajustement de la réglementation canadienne à la réglementation interne américaine en vue de réduire les externalités négatives et de rétablir la compétitivité des entreprises canadiennes.

L'approche méthodologique est dérivée directement du modèle de Putnam (Putnam : 1993). Nous faisons l'application de ce modèle à la réglementation nationale. Cependant, dans notre approche, les pressions extérieures sont structurelles et émanent de l'économie politique internationale. À la différence de Putnam, elles ne sont pas exercées à l'occasion de négociations visant à instituer des régimes internationaux. Ces pressions sont réelles et permanentes et le jeu diplomatique exploré par Putnam représente tout au mieux la « pointe du glacier ». Cette différence est fondamentale. En effet, c'est de l'asymétrie dans les positions relatives des pays au sein de l'économie politique internationale que provient le pouvoir structurel responsable de la transmission des normes. L'exercice du pouvoir structurel américain sous la forme de la normalisation des régimes de réglementation des autres États nous intéresse ici dans le contexte de la mondialisation.<sup>7</sup> Ainsi que l'avait noté Strange (1996), le pouvoir structurel américain provient de la domination américaine en relation avec les autres États. Ce pouvoir provient notamment du poids de l'économie américaine dans l'économie mondiale et de la taille du marché américain. La dépendance structurelle asymétrique des autres États à l'égard de l'économie politique internationale est responsable en grande partie de la vulnérabilité aux normes américaines.<sup>8</sup> Aussi, le pouvoir structurel américain provient-il précisément de cette asymétrie. Entre autres, la normalisation des régimes de réglementation occidentaux est un effet de domination et ne procède pas nécessairement d'une volonté manifeste du régulateur américain. Autrement dit, c'est la position hégémonique des États-Unis au sein de l'économie politique internationale qui occasionne la diffusion des normes américaines. Les changements dans la politique intérieure sont issus de l'exigence de compétitivité structurelle dans l'économie politique internationale et de la perméabilité technologique des frontières. Le drainage des communications nationales sur les réseaux américains manifeste la vulnérabilité des États.

La méthode employée reprend la conception de l'État comme acteur rationnel en situation de contrainte. L'État cherche à maximiser son pouvoir<sup>9</sup> et doit réconcilier les contraintes, souvent contradictoires, qui dégradent sa position domestique et internationale ou qui l'empêche d'en obtenir une meilleure. Trois caractéristiques majeures des pays industrialisés subsument les

contraintes qui affligent le régulateur : l'économie de marché, la division internationale du travail et la démocratie libérale. Ces trois impératifs structureaux pèsent sur le régulateur et dirigent les changements dans la réglementation intérieure. Si les deux premiers sont avant tout d'ordre économique, le troisième est politique et tient à la nature des États occidentaux et à l'institution du vote.

En premier lieu, l'État doit assurer et promouvoir l'accumulation privée du capital puisque ses revenus et ceux de l'ensemble de la société en dépendent. Dans l'économie de marché, l'autonomie relative de l'État se présente sous la forme d'une dépendance structurelle par rapport à l'industrie. En outre, les États doivent s'accorder des impératifs de l'économie politique internationale : ils cherchent à maximiser le rendement de leur investissement en terme de valeur ajoutée dans la division internationale du travail (Gilpin, 1987). C'est précisément pour cette raison qu'ils tentent d'améliorer leur position économique relative mesurée par la compétitivité et l'innovation. Finalement, l'État doit faire face à une troisième contrainte majeure sur son activité : celle de la légitimité. La recherche par les autorités du soutien majoritaire à l'action publique est une caractéristique essentielle des démocraties libérales. Les politiques publiques doivent remporter l'approbation des acteurs domestiques comme si elles étaient soumises à un vote. En effet, si un jeu de contraintes circonscrit les préférences du régulateur, il n'en reste pas moins que la réglementation privilégiée par celui-ci doit recevoir l'assentiment des acteurs privés. La concordance entre les impératifs nationaux et extra-nationaux, que doit concilier le régulateur, et les préférences domestiques est essentielle au changement dans la réglementation nationale (Putnam, 1993).<sup>10</sup>

Ces trois impératifs structureaux délimitent l'interstice dans lequel s'insèrent les activités autonomes de l'État. Au reste, ces impératifs sont liés. Par exemple, l'accroissement de la richesse nationale et la création d'emploi sont essentiels à la légitimité étatique. Chacun des impératifs est en relation avec les autres et constitue une variable endogène du pouvoir de l'État. En termes relatifs, la légitimité, la richesse, le rang occupé dans l'échelle de puissance sont les composants traditionnels du pouvoir. Un État illégitime, qui ne pourrait garantir l'accroissement national des richesses ou encore qui ne pourrait maintenir sa position dans la hiérarchie des puissances serait en situation de faiblesse. On pourrait appeler la « fonction de pouvoir » la réconciliation des impératifs. La « fonction de pouvoir » joue le même rôle que la « fonction de production » en

économie néoclassique. À un moment donné, le régulateur cherche la solution optimale de cette fonction : c'est la fonction d'harmonisation. Dans notre approche, la « fonction de pouvoir » de l'État et la « fonction d'harmonisation » sont des expressions identiques, la première exprimant par rapport à l'activité du régulateur ce que la deuxième exprime par rapport à la nature de son activité.

À partir de cette démarche, nous avons voulu simplifier les objectifs de la réglementation. Le régulateur vise d'une part à réconcilier les impératifs économiques intérieurs et extérieurs et d'autre part à obtenir l'assentiment du plus grand nombre. Les objectifs de la réglementation sont soit explicites, auquel cas nous les retrouvons dans les textes de loi, les déclarations publiques, les archives et les mémoires soumis lors des audiences du CRTC, soit implicites, auquel cas notre tâche est de les révéler à l'occasion d'enquêtes sur le terrain auprès des acteurs. Nous pouvons alors reconstruire la fonction d'harmonisation à l'origine de la réglementation à un moment donné. Nous voulons démontrer qu'afin de réconcilier les impératifs structureaux de compétitivité avec les préférences domestiques, le régulateur a négocié à la fin des années 1980 un changement stratégique. La réglementation fondée sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché a harmonisé les impératifs de compétitivité extérieure et de valorisation du capital tandis qu'elle correspondait dans l'ensemble aux préférences des acteurs privés.

Il ne nous reste plus qu'à prouver que les normes technologiques américaines expliquent les mutations des impératifs structureaux afin de démontrer que ces normes ont transformé les télécommunications canadiennes. En fait, nous montrerons non seulement que ces normes expliquent le passage de l'ancien régime de réglementation au nouveau mais également la nature du nouveau régime. En premier lieu, le changement technologique a induit le potentiel de contournement des usagers. Puis, la concurrence américaine a transformé ce potentiel en un pouvoir véritable de contourner le réseau public national et a bousculé à la fois le marché intérieur et les préférences domestiques. La dégradation du revenu national et de la position relative au sein de l'économie politique internationale est responsable de l'évolution des impératifs structureaux. La transformation des préférences provient des mutations de la demande, de l'arrivée des fournisseurs spécialisés dans les technologies de contournement et des pressions de la concurrence américaine qui se répercutent au niveau des acteurs privés. Le libéralisme était la seule voie possible afin de

sauvegarder la légitimité étatique, de contenir la dégradation du revenu national et de préserver le rang occupé dans la division internationale du travail.

Les données utilisées sont essentiellement de nature qualitative. La concurrence américaine et la réglementation canadienne sont corrélées sur trois plans : la modification de la demande canadienne, la modification des préférences des télécommunicateurs et la transformation des conditions de l'offre au Canada.

Les pressions de groupes d'usagers, d'institutions publiques ou encore d'association d'intérêt, exercées auprès du CRTC ou des principaux télécommunicateurs, nous permettent de suivre l'évolution de la demande intérieure. Ces pressions prennent la forme tantôt d'un « lobbying » auprès du régulateur tantôt d'un désistement du réseau de commutation publique (installation d'un réseau privée, achat de matériel non homologué...). Par voie de presse, d'allocutions ou d'audiences auprès des tribunaux, des comités parlementaires ou du CRTC, les principaux groupes d'usagers ont invité le régulateur canadien à suivre les normes américaines. Des données quantitatives nous renseignent également sur le comportement des usagers et nous permettent de déterminer l'ampleur du contournement des consommateurs. Par exemple, les données de Bell concernant l'acquisition de terminaux privés par le marché résidentiel font apparaître les entorses à l'intégrité du réseau public.

Du côté des télécommunicateurs, nous observons leurs réactions aux pressions américaines dans les prises de position et dans les alliances contractées au sein de l'industrie. Il s'agit d'une évaluation subjective des faits et gestes des télécommunicateurs. Nous pouvons interpréter les agissements des télécommunicateurs à la lumière d'enquête sur le terrain. Cependant, l'absence de transparence, la subjectivité des participants et la connaissance partielle qu'ils ont des dossiers donnent à ce type d'information une valeur limitée. En outre, les propriétés croisées dans l'industrie et la structure organisationnelle des entreprises rendent difficile la tâche d'établir à l'acteur une stratégie cohérente et unifiée. La stratégie de BCE, par exemple, ne s'obtient pas en sommant les stratégies de développement des entreprises dont elle est la société mère. De plus, plusieurs acteurs ont cessé d'exister ou ont engendré des entités nouvelles. Il n'est plus possible, par exemple, de s'entretenir avec des responsables de CNCP. Nous sommes donc

considérablement limité dans notre travail de terrain. Cependant, les retranscriptions des audiences du CRTC et les mémoires déposés auprès de l'instance nous permettent de suivre l'évolution des préférences des acteurs, d'évaluer leur poids relatif et de distinguer les regroupements d'intérêts au sein de l'industrie.

Sur le plan des conditions de l'offre, le nombre de fournisseurs, la nature des entreprises et l'importance des marchés du contournement nous indiquent les mutations de la production. L'apparition et l'importance de l'industrie de la revente, par exemple, sont directement reliées aux développements transfrontaliers. La crédibilité de la menace du contournement est établie par enquête auprès de Bell Canada, le principal télécommunicateur. L'entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation chez Bell Canada, par exemple, nous apprend que Bell a appelé le CRTC à déréglementer les tarifs suite à la croissance de Callnet.<sup>11</sup> Une série temporelle de la taille des marchés nous aurait permis de mieux évaluer le dynamisme de l'industrie du contournement et de mettre en évidence à la fois l'importance et l'évolution de cette menace. En particulier, nous aurions pu déterminer les formes technologique et marchande du contournement pour ensuite relier l'évolution des segments du marché canadien à la réglementation américaine et à la réglementation canadienne. De plus, afin de prouver que le changement dans la réglementation canadienne ne provient pas de facteurs intérieurs, il faut montrer que le contournement transfrontalier du réseau canadien est loin d'avoir été marginal. L'entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente en matière de télécommunications au CRTC, nous permet d'obtenir cette preuve.<sup>12</sup> Mais, pour écarter les explications concurrentes, il faudrait mesurer le flux de télécommunications canadiennes acheminées sur les réseaux américains. Or, ces données sont indisponibles puisque les appels échappent à tout contrôle public une fois qu'ils ont basculé sur les réseaux américains.

En somme, les données que nous utilisons limitent notre modèle d'explication. Nous devons reposer sur l'interprétation que les acteurs donnent de leurs actions afin de vérifier la chaîne de causalité. Notre méthode présente également de sérieuses limites. En réalité, ce n'est pas tant le changement technologique qui produit la transformation mais l'activité humaine qui s'appuie dessus. C'est d'ailleurs là la principale limite du mémoire car les acteurs sont difficiles à cerner et leurs préférences à évaluer, de même qu'il est impossible d'apprécier l'autonomie du régulateur en

examinant seule la transition canadienne. D'une part, la difficulté à rendre compte de l'autonomie du régulateur se traduit par une théorie quasi-fonctionnaliste dans laquelle la réglementation répond directement du changement technologique. Ce n'est pas notre intention. L'État canadien n'est ni l'expression juridique du changement technologique ni l'extension extraterritoriale de l'État américain. Au contraire, nous voulons montrer que la normalisation du régime de réglementation relève de son initiative. Autrement dit, si l'État canadien n'a pas fait le choix de la libéralisation, il a œuvré à la mise en place d'un régime libéral. D'autre part, nous avons considéré les principaux acteurs économiques mais une recherche plus complète devrait prendre en compte les acteurs politiques et sociaux, les institutions régionales, fédérales et provinciales et les organisations internationales. Un protocole de recherche important consisterait à évaluer systématiquement le poids relatif de ces acteurs, leurs intérêts, leurs préférences, leurs contradictions internes et de mettre en évidence la configuration ainsi que l'évolution temporelle du win-set. Si on trouve que les acteurs sont seuls responsables des mutations du win-set, c'est-à-dire qu'ils ont cherché et obtenu la déréglementation (Schultz : 1996), ou encore que le régulateur, pour des raisons exogènes (idéologique par exemple), a imposé la concurrence à l'industrie des télécommunications, alors le Canada a fait le choix de la libéralisation et les États-Unis ont tout au mieux servi d'exemple.

## I La réglementation et la structure industrielle

Le déplacement du régime de réglementation que nous voulons identifier répond aux changements structurels qui ont affecté l'industrie pendant la dernière décennie. Notre hypothèse s'inscrit dans une réflexion théorique plus vaste selon laquelle la réglementation est structurellement liée à l'industrie. En particulier, nous verrons que la réglementation et la structure industrielle se construisent l'une l'autre. Si nous parvenons à démontrer que la réglementation nationale est structurellement liée à l'industrie, alors nous serons en mesure de comprendre comment le régime de réglementation de l'industrie des télécommunications s'est transformé dans le contexte de la mondialisation et du changement technologique rapide.

### *1.1 Les théories concernant la réglementation publique*

Le lien entre la réglementation et l'industrie a été envisagé de plusieurs façons tant en science économique qu'en sociologie et en science politique. L'orientation théorique de ce rapport varie en fonction d'une conception plus générale de l'État et de la société. La plupart de ces conceptions reposent sur une théorie de l'intérêt associé à un modèle d'influence (théorie de l'intérêt public, de l'intérêt privé).<sup>13</sup> D'autres conceptions sont davantage structurelles (les théories de la « capture ») mais postulent l'existence et la faiblesse de l'État *a priori* et ne rendent pas compte du pouvoir politique.<sup>14</sup> Si le modèle est surtout déductif et résiste mal à l'analyse empirique, le principal problème est qu'il ne reconnaît pas à la fois la nature morcelée de l'intérêt et donc les multiples facettes de la réglementation et l'éventuelle autonomie du régulateur.

Pour leur part, les théories économiques s'attachent à une analyse empirique de l'aboutissement des processus réglementaires, qu'elles mesurent contre l'idéal de l'efficacité du marché.<sup>15</sup> Il s'agit, pour la plupart, d'analyses fonctionnalistes qui voient dans la réglementation la réalisation d'un objectif public ou privé ou encore l'actualisation d'un rôle. C'est du moins ce qu'avancent les théories économiques « orthodoxes » de l'État.<sup>16</sup> S'il est généralement reconnu depuis Polanyi (1957) que le marché est une « construction » historique de l'État<sup>17</sup>, ces conceptions subsument par la suite l'État sous l'économie ou sous les structures de la société. Certaines prêtent

à l'État le contrôle du processus économique dans un esprit de bienveillance (monétaristes, néoclassiques, keynésiennes). D'autres, l'allocation des ressources à des formations sociales compétitives (pluralistes, structuro-fonctionnalistes) ou encore la prédominance continue du système capitaliste (néo-marxistes). Par conséquent, les théories économiques ne posent pas la question du rapport de pouvoir entre l'État et la société.

Comment les préférences des groupes se traduisent-elles en actions, en pressions et en contraintes sur l'agence de réglementation ? La théorie économique, si elle avance que l'agence de réglementation avantage l'industrie, reste néanmoins muette sur le sens d'une telle relation. Que signifie servir l'industrie étant donné la nature morcelée de l'intérêt ? Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), par exemple, régleme de multiples parties qui représentent une myriade d'intérêts différents et divergents : la radiotélévision commerciale et communautaire, la téléphonie domestique et internationale, les communications par satellite, la téléphonie filaire et sans-fil, l'industrie des systèmes privés, des radios cellulaires, l'industrie d'interconnexion, et, dans une certaine mesure, l'industrie du matériel de télécommunication. Aussi, « given the conflict of interests, for the agency to operate in the [general] interests of the regulated industries, it cannot be beholden to any one of those interests. »<sup>18</sup> Les contraintes dans lesquelles opère le régulateur lui laissent en fait une marge d'autonomie. Mais, la science politique est divisée sur la question de l'autonomie de l'État et la théorie économique, pour sa part, ne reconnaît pas une véritable autonomie à l'agence de réglementation. Le débat autour de l'autonomie relative de l'État en science politique s'approvisionne essentiellement des conceptions néo-institutionnalistes et néo-marxistes. Dans la prochaine section, nous examinons la position des deux courants.

### *1.2 L'autonomie de l'État*

Le rapport du régulateur à l'industrie doit être envisagé dans le contexte de l'autonomie relative de l'État par rapport à la base industrielle. Si l'État a une dépendance structurelle à l'industrie, la marge d'autonomie dans laquelle s'insère son activité est circonscrite par des impératifs qu'il doit concilier. Ces impératifs sont au nombre de trois : (1) les rapports de pouvoir internationaux et l'interdépendance des marchés obligent l'État à réconcilier la politique intérieure avec les impératifs de l'économie politique internationale, (2) la dépendance à l'industrie en termes

de ressources et de création de richesse contraint l'État à énoncer une politique favorable à la valorisation du capital et (3) la légitimité de son action est nécessaire pour assurer la reproduction sociale et la continuité du régime d'accumulation. La décomposition séquentielle de ses impératifs en un jeu bipolaire dans le modèle de Putnam nous permettra de mieux cerner l'autonomie relative de l'État. Nous appliquerons ce modèle à la réglementation canadienne avant d'établir une définition opérationnelle du régime de réglementation.

Renversant Hegel sur la tête, Marx sur le côté, sinon sur la tête aussi, puis remettant Hegel à nouveau sur ses pieds, les néo-institutionnalistes et les néo-marxistes se sont livrés à une gymnastique étrange depuis les années 1970. L'autonomie relative de l'État se comprend dans ces deux courants sous la forme d'indice d'efficacité de la superstructure par rapport à la base qui, elle, est « le déterminant de dernière instance ». <sup>19</sup> Autrement dit, ce qui se passe dans les « étages » supérieurs est déterminé, en dernière instance, par les changements dans la base. Chez les néo-marxistes (Althusser, 1970; Poulantzas, 1980; Jessop, 1993), l'autonomie relative de l'État est indissociable de son unité interne : les membres de l'État sont situés dans le mouvement totalisateur du rôle objectif de l'État. Ils tirent leur unité interne du fait même qu'ils actualisent ce rôle, et ils le font en tant que véhicule objectif de l'idéologie dominante. Les néo-institutionnalistes (Pierson, 1994; Skocpol, 1985) font précisément l'inverse : ils placent « l'étage » socio-économique sur la base politique ou, ce qui revient au même, ils substituent les indices néo-marxistes d'efficacité entre eux. <sup>20</sup>

Les néo-institutionnalistes, comme leurs prédécesseurs, fondent l'autonomie de l'État sur sa capacité. Déjà, chez Weber (1927), les États entreprenaient des réformes ou des changements eu égard à leur situation dans les structures transnationales, à la situation domestique et à leur besoin de maintenir l'ordre ou simplement en raison des ressources organisationnelles que les administrateurs peuvent mobiliser. Skocpol (1985), par exemple, place l'autonomie de l'État dans l'indépendance de l'appareil bureaucratique par rapport à la classe dominante. Cette indépendance repose sur l'origine sociale et professionnelle de la bureaucratie et les liens personnels ou économiques qui sont susceptibles d'unir la bureaucratie à la classe dominante. <sup>21</sup> L'État serait donc autonome si la bureaucratie, en raison de ses origines ou de ses affiliations, avait la capacité de

s'affranchir de la classe dominante. Aussi, les néo-institutionnalistes ne s'aperçoivent pas que les membres de l'État (comme d'ailleurs tous les individus) sont porteurs de relations objectives.

Les marxistes structuralistes (Offe, 1996; Lindberg, 1975; O'Connor, 1984; Habermas, 1987; Poulantzas, 1980) perçoivent les agences de régulation comme des institutions politiques à l'occasion d'une théorie générale de l'État dans la période du capitalisme avancé. L'agence occupe un interstice crucial entre les exigences systémiques contradictoires : sauvegarder le régime d'accumulation capitaliste et assurer la reproduction sociale. Déstabilisées par l'anarchie inhérente au marché, les industries créent un besoin fonctionnel pour un mécanisme de contrôle social. Les agences de régulation agissent afin de rationaliser l'ordre chaotique du marché pour le compte de l'industrie prise comme un tout. Cet intérêt à long terme peut toutefois conduire les agences à agir contre les intérêts spécifiques à l'industrie. Le rôle de réconciliateur des contradictions économiques ne peut être assumé par l'État que si ses agences jouissent d'un certain degré d'autonomie. En fait, l'État, chez les néo-marxistes, ne peut servir les intérêts de la classe dominante que parce qu'il est autonome. Cependant, la théorie est ramenée à l'interdétermination des « étages » de l'édifice et est difficilement opérationnalisable.

### *1.3 La dépendance structurelle*

Où est donc l'autonomie si les « étages » de l'édifice sont interdéterminés ? L'autonomie relative de l'État se présente sous la forme d'une dépendance structurelle par rapport à l'industrie. Trois impératifs structurels régissent les activités de l'État :

(1) L'agence de réglementation en particulier et l'État en général doivent assurer et promouvoir l'accumulation privée du capital puisque leurs revenus en dépendent. Cet impératif structurel n'est pas seulement reconnu par les théoriciens marxistes. Przeworski (1990) et Lindblom (1977) considèrent les sociétés d'affaires comme une classe structurellement privilégiée « in the sense that the structure of property characteristic of capitalism makes everyone's material conditions depend upon the private decisions of owners of wealth. »<sup>22</sup> Aussi, étant donné que les ressources matérielles de l'ensemble de la société ainsi que de l'État dépendent de la croissance économique, et donc que les acteurs de l'industrie sont, selon l'expression de Lindblom (1977), les

« fonctionnaires » du bien-être général<sup>23</sup>, les politiques étatiques doivent encourager les investissements. Or, comme les décisions d'investissement sont fonction de la profitabilité, les gouvernements doivent promouvoir la valorisation du capital : voilà la dépendance structurelle principale des États. Cette contrainte est particulièrement aiguë envers l'industrie des télécommunications qui produit la charpente nécessaire à l'expansion d'autres secteurs industriels : c'est l'infrastructure de l'économie.<sup>24</sup>

(2) Mais encore, issues de l'incapacité du marché à réguler le comportement capitaliste, tant en termes de compétition intercapitaliste que des externalités sociales qui en découlent, les agences de réglementation sont structurellement orientées vers la légitimation sociale du régime. L'État doit faire face à une deuxième contrainte majeure sur son activité : celle de la légitimité. Aussi, dans certaine période, l'État est-il plus écarté du capital afin de préserver la mode global de régulation sociale (c'est la proposition que soutient « l'École de Paris »<sup>25</sup>).

(3) En outre, l'État doit s'occuper simultanément des pressions intérieures et internationales (Katzenstein, 1985; Krasner, 1983; Putnam, 1993). Les États n'ont pas seulement une dépendance structurelle par rapport à l'industrie domestique mais encore doivent-ils s'accommoder des impératifs de l'économie politique internationale : ils doivent chercher à améliorer la position économique nationale en termes de compétitivité. Les hauts fonctionnaires ont un rôle clé de médiateur des pressions intérieures et internationales car ils sont exposés aux deux domaines à la fois : « central decision-makers strive to reconcile domestic and international imperatives simultaneously. »<sup>26</sup> Evans (1985) et Katzenstein (1985) ont identifié une relation causale de l'économie politique internationale sur la politique intérieure mais sans autoriser de relations causales réciproques. Les cas où la politique intérieure d'un pays se répercute dans un autre pays par l'entremise du régime international ne sont pas envisagés.<sup>27</sup>

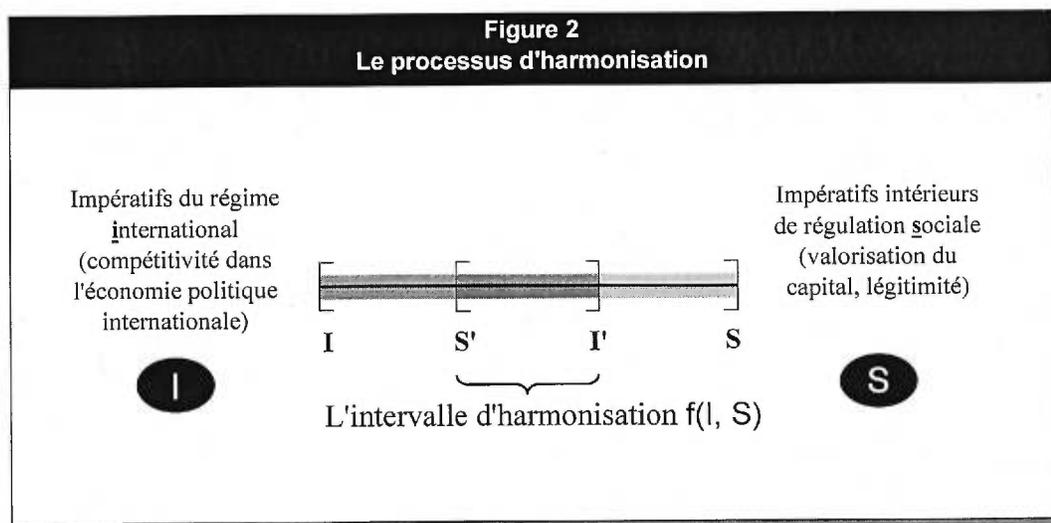
Ces trois impératifs structuraux délimitent l'interstice dans lequel s'insèrent les activités autonomes de l'État. Autrement dit, les interventions de l'État, les politiques publiques et la réglementation ne sont pas entièrement déterminées par les contraintes structurelles : le régulateur peut s'en écarter pour des raisons exogènes. Le modèle de Putnam, abordé dans la prochaine section, nous permet de définir le régime de réglementation.

#### 1.4 Le modèle de Putnam

Le jeu à deux niveaux de la politique intérieure et de la politique internationale, tel que formulé par Putnam, décrit les contraintes dans lesquelles opère le régulateur. Bien que Putnam ne se préoccupe que des négociations internationales, la décomposition séquentielle qu'il opère s'applique aisément à notre cas.

La politique réglementaire peut être conçue comme un jeu bipolaire. Des impératifs structureaux occupent chaque niveau, lesquels saisissent chacun un aspect de la souveraineté de l'État et son interdépendance par rapport au monde extérieur. Au premier niveau (niveau I), le régulateur cherche à concilier les pressions domestiques (valorisation du capital, légitimité) avec les développements dans le régime international (économie politique internationale) tandis qu'au deuxième niveau (niveau II), des coalitions d'acteurs privés poursuivent des intérêts particuliers en pressant l'État d'adopter une réglementation à leur avantage. Alors que l'agence de réglementation occupe le niveau I, le niveau II regroupe principalement les acteurs de l'industrie et les associations de consommateurs. Dans le cas qui nous intéresse ici, nous considérons, pour les besoins de l'argument, que le CRTC occupe seul le niveau I puisqu'à ce niveau le CRTC a tous les pouvoirs d'un organisme réglementaire indépendant quasi-judiciaire en vertu de l'article 22-71 de la *Loi sur les télécommunications*.

En outre, nous décomposons le jeu séquentiellement à la manière de Putnam en un niveau d'harmonisation et un niveau de ratification. Nous appelons « harmonisation » le processus par lequel le régulateur réconcilie les impératifs intérieurs avec les exigences de l'économie politique internationale. La figure 2 illustre le processus d'harmonisation  $f$  pour des impératifs I (régime international) et S (régulation sociale) donnés. La « ratification » renvoie à l'endossement, formel ou informel, nécessaire pour mettre en œuvre la réglementation. Les deux niveaux sont liés par les effets d'anticipation : en pratique, l'anticipation du rejet au niveau II contraint l'harmonisation au niveau I.<sup>28</sup>



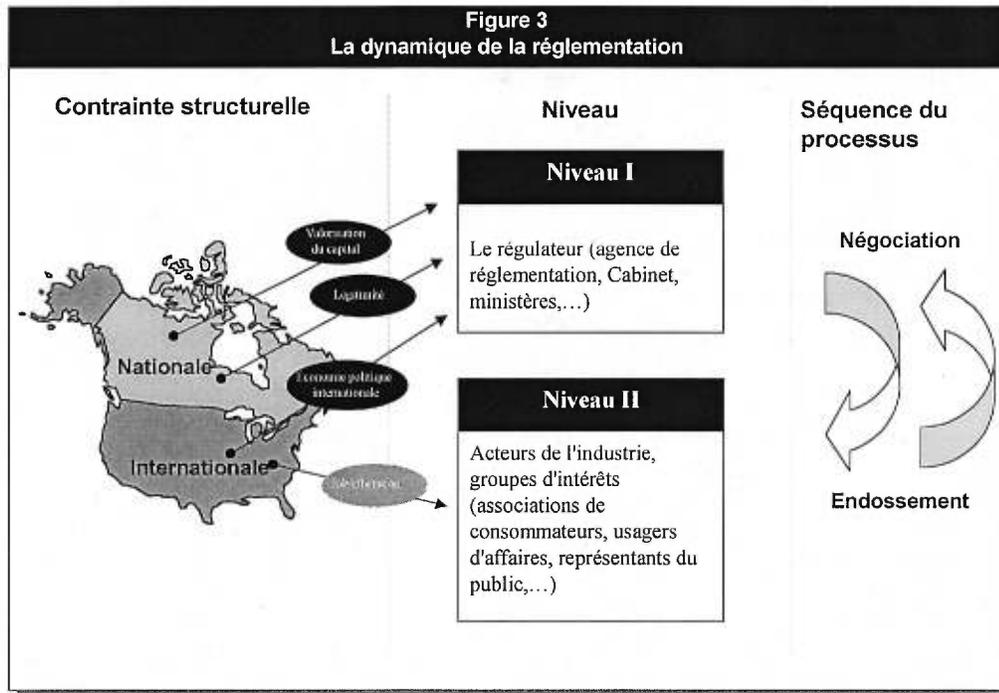
Nous reprenons Putnam pour définir le *win-set* comme l'ensemble de toutes les réglementations possibles au niveau I qui remporterait l'assentiment d'un niveau II donné si elles devaient être soumises à une ratification.<sup>29</sup> Le *win-set* est distinct de l'harmonisation en ce que celle-ci est uniquement la réconciliation par le régulateur des différents impératifs. En supposant que différentes formes de pouvoir peuvent être réduites à un dénominateur commun, la ratification au niveau II est un choix entre la réglementation potentielle issue du niveau I ou le statu quo. Autrement dit, la réglementation issue du niveau I ne peut être amendée sans redémarrer le processus d'harmonisation. Toute modification apportée au niveau II compte pour un rejet. S'il y a réglementation, il y a chevauchement de l'intervalle d'harmonisation  $[S', I']$  et du *win-set*. En pratique, à cause de l'anticipation, ce chevauchement existe et est non nul. Les lemmes de Putnam<sup>30</sup> sont ici valides :

- (L1) Toute réglementation assentie doit figurer par définition dans le *win-set*.
- (L2) Plus le *win-set* est grand et plus une conciliation au niveau I est possible, toutes choses restant égales par ailleurs, et inversement.<sup>31</sup>
- (L3) Un chevauchement des intervalles d'harmonisation et des *win-sets* de deux pays est une condition nécessaire à des réglementations similaires dans ces pays.

Les circonstances qui affectent la taille du *win-set* sont : au niveau I, les stratégies du régulateur et au niveau II, les préférences et les coalitions des acteurs. L'équilibre du pouvoir, la configuration des intérêts et des préférences particulières à une question ainsi que la distribution des ressources parmi les acteurs et les alliances au sein des constituants du niveau II déterminent en grande partie la taille du *win-set*.<sup>32</sup> Plus le coût d'opportunité pour un acteur majeur est grand et plus le *win-set* est étroit en raison du caractère immuable de ses préférences. Par contre, comme le remarque Putnam, un acteur n'évalue pas un accord donné en fonction d'autres possibilités mais bien en fonction de la situation prévalente (i.e. le statu quo) qui peut parfois se détériorer.<sup>33</sup> Remarquons que les coûts d'opportunité ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs. Peu importe le contenu d'un accord donné, certains jugeront qu'un tel accord est essentiel alors que d'autres s'y opposeront préférant toujours le statu quo ante. Si les intérêts des constituants du niveau II sont relativement homogènes, l'évaluation du statu quo peut être la seule source de désaccord parmi les acteurs.<sup>34</sup> Par contre, en présence d'intérêts morcelés, les clivages au niveau II peuvent se répercuter au niveau I. En outre, des alignements transnationaux peuvent émerger, modifiant profondément la structure du niveau II, et faire pression sur le niveau I. Par exemple, les alliances transnationales du début des années 1990 (MCI/Stentor, AT&T/Unitel, Sprint/Sprint Canada) ont altéré les positions concurrentielles relatives des acteurs du niveau II, non seulement au Canada mais aussi à l'échelle régionale (Amérique du Nord).

Pour réconcilier des intérêts divergents afin qu'une harmonisation portant sur plusieurs questions soit endossable, le régulateur doit faire des concessions stratégiques : « The possibility of package deals opens up a rich array of strategic alternatives for negotiators in a two-level game. »<sup>35</sup> Dans un jeu à deux niveaux, les concessions deviennent décisives, non pour altérer les préférences des acteurs, mais bien pour fomenter une alternative politique qui s'insère dans le *win-set*. Putnam met l'accent, à juste titre, sur le caractère transnational des enjeux politiques qui croît avec l'interdépendance des États. Le lien transnational qui unit les enjeux nationaux (par exemple en subordonnant la création d'emploi ou de richesse à la croissance des exportations, elle-même liée à la compétitivité internationale) altère les préférences des acteurs au niveau II.<sup>36</sup> Aussi, les pressions internationales se réverbèrent-elles à l'intérieur de l'État, modifiant les préférences des acteurs et l'équilibre du pouvoir, et transformant, par conséquent, les conditions structurelles dans lesquelles

évolue la réglementation. La réverbération est d'autant plus significative que les acteurs du niveau II sont exposés internationalement. Aussi, plus l'État entretient des relations extérieures développées (économie ouverte), et plus la réverbération est intense. Par ce phénomène, les pressions internationales élargissent le *win-set* facilitant ainsi les accords intérieurs.<sup>37</sup>

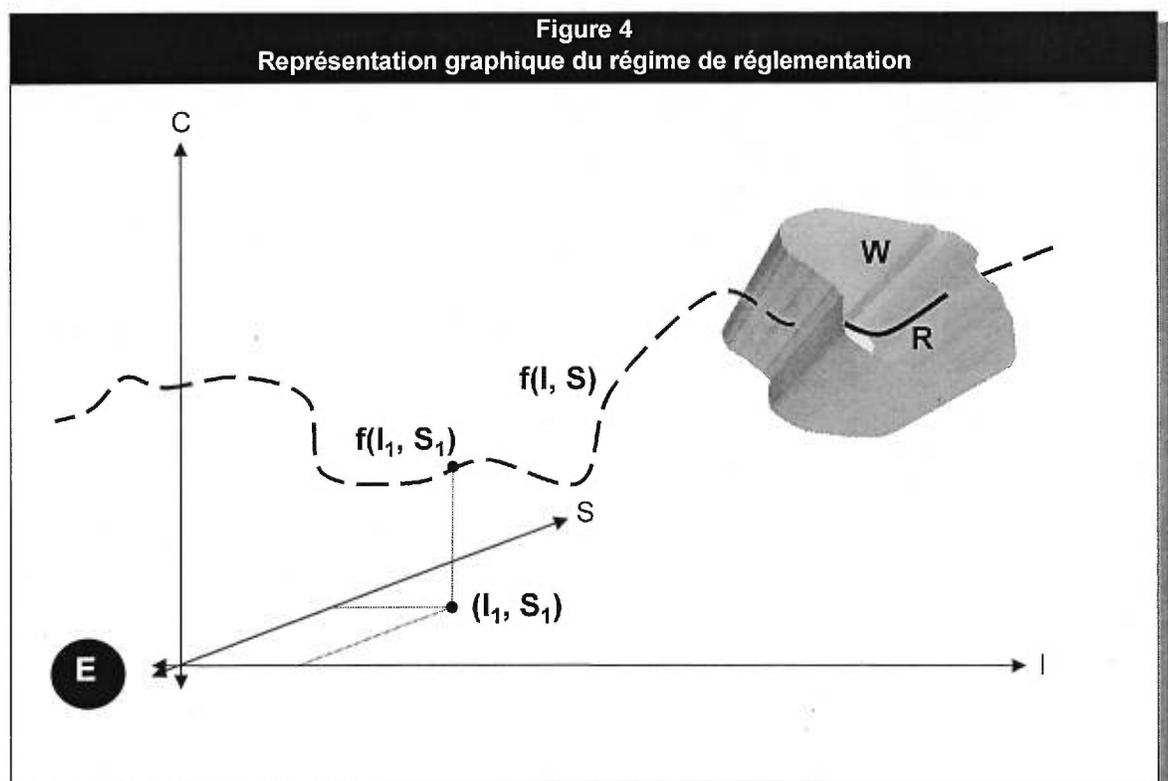


La figure 3 résume la dynamique de la réglementation. Comme nous nous intéressons à la réglementation intérieure et non aux accords internationaux comme Putnam, nous devons abandonner la multilatéralité et lui substituer la structure de l'économie politique internationale.<sup>38</sup> Trois impératifs structurels laissent au régulateur une marge d'autonomie dans laquelle il s'emploie à « négocier » une réglementation avec le niveau II. L'ensemble de toutes les réglementations qui seraient endossées au niveau II représente le *win-set*. Par définition, toute réglementation doit figurer dans le *win-set* (L1). Le *win-set* contraint l'élaboration au niveau I où le régulateur doit concilier les impératifs avec le *win-set*. Toutefois, la réverbération des pressions extérieures élargit le *win-set* et facilite les accords (L2). Ces relations sont formalisées dans la prochaine section.

### 1.5 Le régime de réglementation

Le régime de réglementation  $R$  est défini, à la fois, par un régime international  $I$  (économie politique internationale) et par un mode spécifique de régulation sociale  $S$  (valorisation du capital, légitimité) dont le régulateur doit assurer la compatibilité. Mais encore, puisque la réconciliation n'est pas automatique et s'insère dans l'ensemble des préférences des acteurs, le régime de réglementation est borné par le *win-set*  $W$ . Sous un régime donné, la réglementation se trouve en n'importe quel point du segment découpé par le *win-set*. La figure 4 représente graphiquement  $R$ . L'espace  $E$  est défini par un plan  $(I, S)$  et un axe de compatibilité  $C$ . À chaque point du plan  $(I, S)$  est associé une coordonnée  $C$  de telle sorte que  $C = f(I, S)$  représente la courbe d'harmonisation entre le régime international  $I$  et le mode de régulation social  $S$ . La fonction  $f$  de l'espace  $E$  est le processus par lequel le régulateur trouve un point de compatibilité  $C$  pour chaque coordonnée  $(I, S)$ .<sup>39</sup>

Exprimé sous forme algébrique :  $R = f(I, S) \cap W$ , où  $C = f(I, S)$  est l'ensemble des points de compatibilité négociés par le régulateur (courbe d'harmonisation) entre les impératifs de l'économie politique internationale et les impératifs intérieurs.<sup>40</sup> D'après le premier lemme (L1), la courbe d'harmonisation rencontre toujours le *win-set* ( $R \neq \{\emptyset\}$ ).

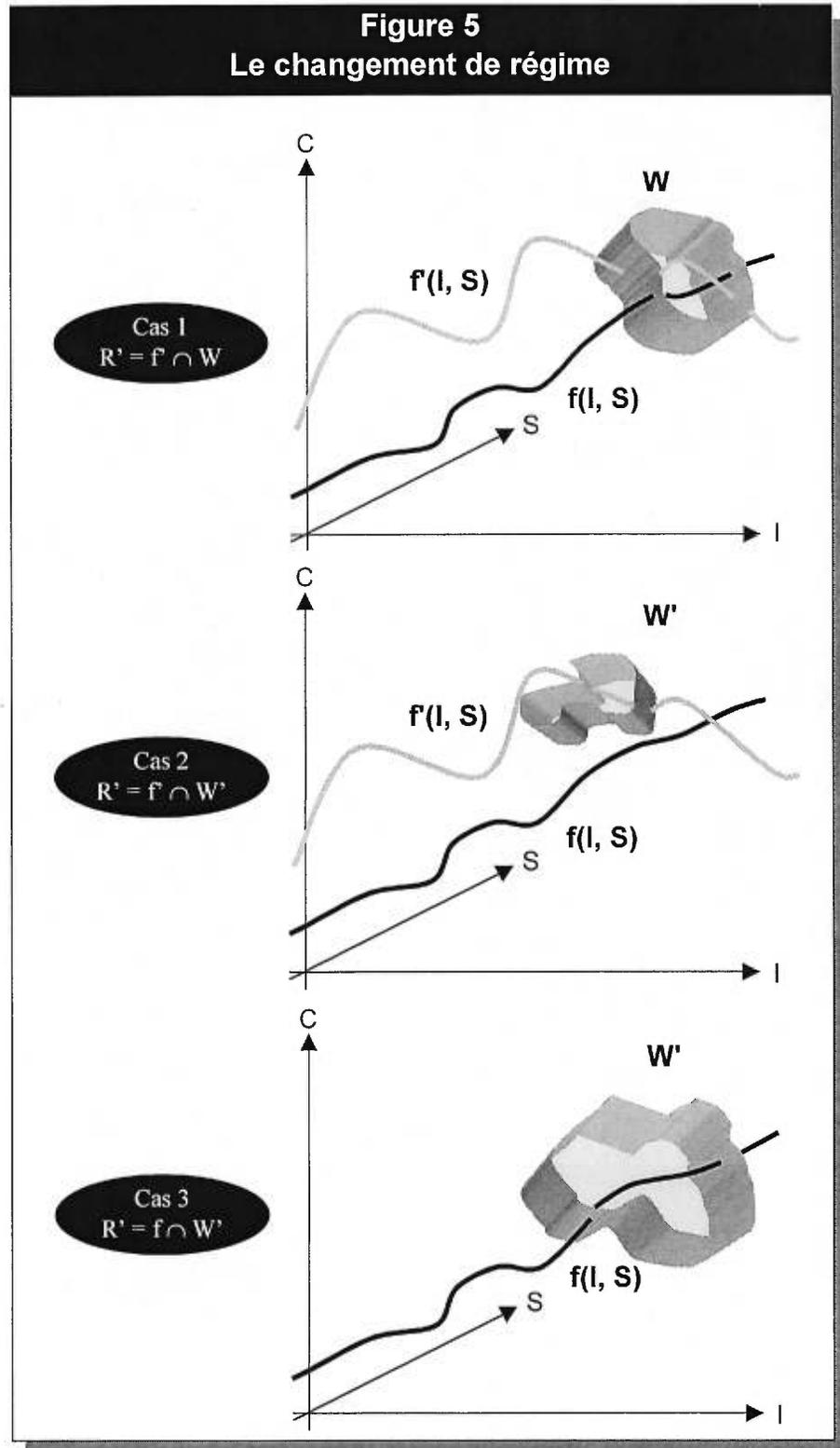


Cette formulation a l'avantage d'expliquer également les non-lieux réglementaires, c'est-à-dire les réglementations possibles de l'espace E qui n'ont pas trouvé d'expression institutionnelle à un moment donné (qui ne font pas partie de R). Algébriquement, ces non-lieux réglementaires appartiennent à l'ensemble  $E - \{R\}$ . Aussi, pouvons-nous répondre à la question posée par Stanbury : pourquoi l'ouverture du marché de l'interurbain s'est-elle déroulée en 1992 et non en 1985 ? En 1985, les conditions structurelles n'étaient pas réunies, le contournement du réseau restait marginal et l'innovation technologique, diffusée au rythme des télécommunicateurs<sup>41</sup>, n'était pas un impératif structurel. Bien que les télécommunicateurs évaluaient différemment la situation prévalant en 1985, les intérêts homogènes qu'ils partageaient avec le niveau I ne réunissaient pas les conditions structurelles à l'entrée de nouveaux compétiteurs de sorte que, même si l'ouverture à la concurrence figurait dans le *win-set* comme certains le prétendent<sup>42</sup>, la courbe d'harmonisation demeurait inchangée. Autrement dit, l'ouverture à la concurrence O n'appartient pas à l'ensemble  $R_{1985} = f_{1985} \cap W_{1985}$ . Or, le changement technologique et la concurrence extérieure transforment à la fin des années 1980 la forme d'harmonisation, de sorte que  $O \in f_{1992} \cap W_{1992}$ . L'innovation et la compétitivité structurelle deviennent centrales à l'expansion à laquelle sont subordonnés les impératifs de valorisation du capital et de légitimité du régime. Le morcellement des intérêts au niveau II, induit par la réverbération des impératifs internationaux, altère le *win-set* et crée les conditions favorables au nouveau régime de réglementation.

Le nouveau régime de réglementation a vu le jour alors que de profonds changements sont survenus dans la dynamique de l'accumulation à laquelle l'ancien régime de réglementation était structurellement couplé. L'apparition des nouvelles technologies et la mondialisation ont donné lieu à une accumulation que l'on peut appeler schumpétérienne tant l'innovation y occupe une place centrale. L'importance accordée à la compétitivité structurelle est la manifestation majeure de ce nouveau régime d'accumulation. De nouvelles formes institutionnelles harmonisent désormais le régime international d'accumulation aux impératifs intérieurs. La formulation présente également l'avantage d'isoler les deux conditions structurelles au changement : la transformation de la forme d'harmonisation et la mutation du *win-set*.

En fait, toute explication de la transition au nouveau régime doit rendre compte à la fois du changement dans la forme d'harmonisation entre le régime international et les impératifs intérieurs

et dans l'ensemble de préférences des acteurs. Comme le montre la figure 5, seul trois cas concourent à l'émergence d'un nouveau régime R' de réglementation à partir d'un régime R. Dans les cas 1 et 2, la courbe d'harmonisation s'est transformée tandis que le *win-set* a subi une modification dans les cas 2 et 3. Chaque cas présente l'avènement d'un nouveau régime de réglementation. Dans le cas 1, le régulateur a modifié au temps T' la réconciliation des impératifs intérieurs et extérieurs de sorte que la réglementation s'insère dans le *win-set* qui, lui, est resté inchangé ( $W_T = W_{T'}$ ). Nous retrouvons le cas 1 en 1994 alors que le CRTC considère « d'intérêt public » le rééquilibrage des tarifs.<sup>43</sup> Le cas 2 ajoute au cas 1 la modification du *win-set*. Les transformations de l'ensemble des préférences des acteurs du niveau II et de la courbe d'harmonisation correspondent au passage de l'ancien régime de réglementation au nouveau que nous expliquons dans cette étude et illustrent le cas 2. Ces mutations sont recensées dans la figure 6. En fait, Stanbury (1996) et Schultz (1996), lorsqu'ils supposent que l'intérêt de l'État et celui des télécommunicateurs divergent dans le nouveau régime alors qu'ils coïncidaient dans le passé, ne reconnaissent pas la nature transformée de la courbe d'harmonisation.<sup>44</sup> Enfin, le cas 3 montre le déplacement du *win-set* sans que le régulateur ne reconsidère la forme d'harmonisation. Le cas 3 trouve un exemple dans la situation de 1985 alors que le CRTC refuse de donner suite à la demande de CNCP Telecommunications pour entrer dans le marché de la téléphonie interurbaine malgré des conditions favorables au niveau II.



Au Canada, les mutations du *win-set* et de la forme d'harmonisation découpent un nouveau segment de l'espace E (cas 2 de la figure 5) et donnent lieu, par conséquent, à un nouveau régime de réglementation R (figure 6). Le changement de régime s'est consommé au Canada en 1990 avec la décision du CRTC de permettre la revente et le contournement du réseau public et d'abandonner ainsi l'interfinancement des services, les nouvelles alliances transfrontalières du début des années 1990 et la création de Stentor en 1992. Si le régulateur pose alors une nouvelle forme d'harmonisation, les nouvelles stratégies d'exportation des sociétés canadiennes de télécommunications marquent le déplacement du *win-set*.

**Figure 6**  
**Comparaison de l'ancien et du nouveau régime**

Ancien régime	Nouveau régime
<b>La courbe d'harmonisation</b>	<b>La courbe d'harmonisation</b>
<p>La protection de la technologie conventionnelle (concentration et intégration du marché, intégrité systémique, cloisonnement des industries) et du marché national des rendements en capital suffisamment élevé et l'incubation d'une industrie de matériel de télécommunication.</p> <p>Les monopoles, l'intégrité systémique, les barrières technico-économiques à l'entrée soutiennent un système national d'accès et d'égalité universels qui légitimise le régime.</p>	<p>La concurrence, l'interconnectivité, le dégroupement, et la co-implantation maximisent l'efficacité du système national d'innovation et donc la compétitivité extérieure.</p> <p>La concurrence sur le plan des technologies de contournement (communication par satellite, communication sans-fil, services de revente) et la convergence des industries de télécommunications et des industries voisines (radiodiffusion, câblodistribution, informatique) minimise le contournement du réseau.</p> <p>Les ententes de production, l'innovation, la compétitivité et l'expansion sur le marché international assurent l'accumulation du capital.</p> <p>La croissance nationale et la création d'emploi légitimisent le régime.</p>
<b>Le win-set</b>	<b>Le win-set</b>
<p>Les télécommunicateurs défendent leurs monopoles et sont opposés à l'introduction de la concurrence.</p> <p>Les télécommunicateurs spécialisés, qui possèdent une technologie de contournement, favorisent l'ouverture (partielle) du marché.</p> <p>Les usagers d'affaires pressent la baisse de tarifs interurbains et l'avènement de la concurrence.</p> <p>Les usagers résidentiels, s'ils souhaitent un accès peu coûteux aux services, et notamment au service local, n'ont pas de préférences organisées.</p>	<p>Les télécommunicateurs favorisent l'introduction de la concurrence au statu quo. Le cas échéant, ils favorisent la déréglementation complète de leurs activités.</p> <p>Les nouveaux concurrents et les usagers d'affaires privilégient l'ouverture du marché mais souhaitent le maintien de la réglementation pour contenir le pouvoir des anciens monopoles.</p> <p>Les usagers résidentiels n'ont pas de préférences organisées.</p>

Toutefois, il ne s'agit pas d'établir une dichotomie entre périodes de stabilité réglementaire ( R ) et périodes de licence politique qui n'a pas lieu d'être.<sup>45</sup> D'abord, parce que le développement d'un régime d'accumulation et de son mode de régulation sociale présente à la fois des continuités

et des discontinuités avec le précédent.<sup>46</sup> Il ne s'agit pas d'observer la persistance ou la rupture mais « la tension entre l'évolution graduelle de l'accumulation et celle plus lente et heurtée des institutions régulatrices »<sup>47</sup>. Ensuite, parce qu'un régime de réglementation n'est jamais entièrement achevé : « la régulation n'est pas un produit fini mais un processus, une façon plus ou moins cohérente de poursuivre les luttes et de produire des réformes... »,<sup>48</sup> En fait, au Canada, le changement de régime s'est fait progressivement. La concurrence a d'abord été introduite avec les lignes privées en 1979, puis avec les terminaux en 1980, la revente et la téléphonie cellulaire au cours des années 1980, les services publics interurbains en 1992, les services de communication sans fil tel les SCP et les STMP dans les années 1990, suivis de la concurrence sur le marché des services locaux de base depuis le 1er janvier 1998.

Au cours des années 1980, le changement technologique a donné aux usagers le potentiel technique de contourner le réseau public de télécommunications. Les technologies de contournement sont à l'avènement du nouveau régime ce que sont les Lumières (idéologies du « contrat social ») et la machine à vapeur à la Révolution française : une technologie de pouvoir qui recèle un ordre nouveau. Encore faut-il saper les fondations de l'ancien. Or, le potentiel technique de contournement est distinct du pouvoir de contournement en ce que ce dernier provient de l'exploitation de la possibilité technologique de contourner le régime de réglementation. Le contournement, qui s'appuie sur le potentiel technique, est rendu possible par la concurrence extérieure. Autrement dit, seule la concurrence extérieure a traduit le changement technologique en une perte de revenus et de marché pour les télécommunicateurs.

La technologie et la concurrence extérieure ont eu pour effet de modifier la dynamique de l'accumulation dans le marché des télécommunications. L'innovation et la compétitivité structurelle sont maintenant centrales pour la valorisation du capital et la croissance nationale qui doit légitimer le régime. Mais encore, à mesure que le pouvoir de contournement des usagers amoindrit la profitabilité du secteur traditionnel des télécommunications, les télécommunicateurs se tournent vers les technologies de contournement, le marché international et vers celui des télécommunications à valeur ajoutée.<sup>49</sup> Dans le contexte du changement technologique rapide et de la mondialisation, les entreprises ne disposent pas des infrastructures et du capital nécessaires pour investir le marché international. La participation à des alliances et à des ententes de

collaboration facilitant l'adoption des nouvelles technologies devient alors essentielle pour assurer la survie ou l'expansion, d'autant plus que l'étroitesse du marché canadien ne permet pas aux télécommunicateurs d'atteindre l'envergure de grands transporteurs internationaux tels leurs semblables américains.<sup>50</sup> Aussi, sans alliances, les entreprises canadiennes sont incapables de répondre à la concurrence extérieure.

Dans les prochaines sections, nous verrons comment la concurrence extérieure et le changement technologique ont transformé le *win-set* et la courbe d'harmonisation. Nous montrerons que, combinés, ces facteurs expliquent le passage de l'ancien régime au nouveau. En premier lieu, le changement technologique induit le potentiel technique de contourner le réseau public. Puis, la concurrence extérieure transforme ce potentiel en un pouvoir véritable de contourner le réseau et bouscule à la fois le *win-set* et la forme d'harmonisation. Les transformations du *win-set* proviennent des mutations de la demande, de l'arrivée des fournisseurs spécialisés dans les technologies de contournement et des pressions de la concurrence extérieure qui se réverbèrent au niveau des acteurs du niveau II. Les changements dans la forme d'harmonisation sont issus, pour leur part, de l'exigence de compétitivité structurelle dans l'économie politique internationale et de la perméabilité technologique des frontières qui draine les communications canadiennes vers les réseaux américains. La perte de contrôle qui s'ensuit s'accompagne d'une perte de souveraineté en matière de réglementation.

Le passage de l'ancien régime de réglementation au nouveau n'est ni « technology-push » ni « market-pull » mais résulte d'une combinaison entre le changement technologique et la concurrence extérieure. Sans la technologie, le changement est impossible mais la pression extérieure n'est rien sans le progrès technologique. Mais encore, les agences réglementaires et les acteurs du niveau II ont une autonomie d'action dans le cadre de la transition. En particulier, si la transition est inévitable, en revanche, les étapes qui jalonnent le processus de réglementation sont posées par le régulateur; c'est lui qui en détermine la célérité et l'expression singulière (privatisation, revente, ouverture des segments du marché, ...). De même, les acteurs de l'industrie, les institutions, ou encore les associations de consommateurs expriment leurs préférences, forment des coalitions, signifient leurs intentions et fixent par là les caractéristiques du *win-set* à un moment donné. Les développements à chaque niveau contraignent la forme que la

transition emprunte. Une étude comparative de la transition dans différents pays, qui sort du cadre de cette étude, permettrait d'apprécier la marge d'autonomie laissée au régulateur et aux acteurs du niveau II.

À l'aide de notre modèle, nous allons maintenant expliquer le processus de réglementation canadienne en matière de télécommunications. Mais d'abord examinons l'ancien régime de réglementation pour identifier ses caractéristiques.

## II L'Ancien régime de réglementation (1880-1990)<sup>51</sup>

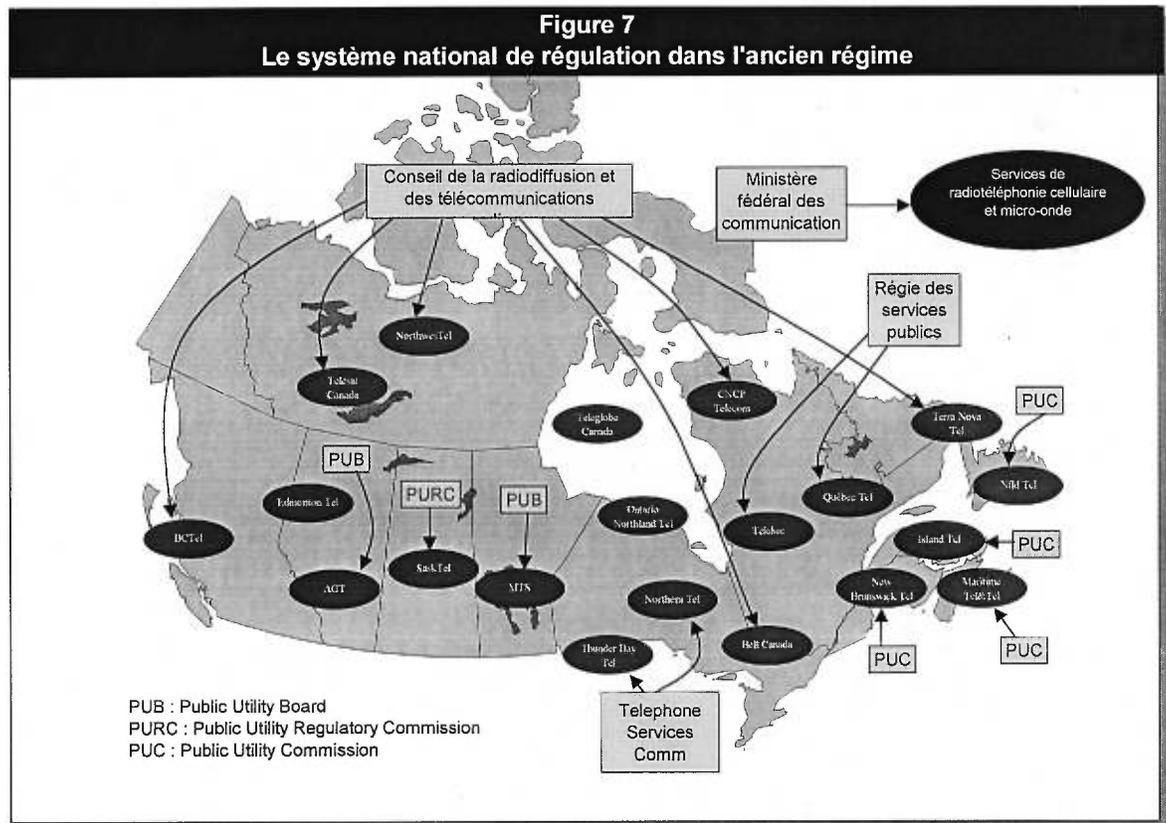
Dans l'ancien régime de réglementation, l'intégration horizontale, verticale, la concentration du marché et le cloisonnement des industries limitent la concurrence et dissuadent l'entrée de nouveaux concurrents.<sup>52</sup> Par conséquent, l'équilibre du pouvoir qui prévaut au niveau II ajuste le *win-set* sur les préférences des télécommunicateurs établis. Alors que « government, regulators, users and the industry itself evinced little desire for change »<sup>53</sup>, le régulateur et les télécommunicateurs s'accordent le long de la courbe d'harmonisation. La structure industrielle assure l'amélioration de la position économique du Canada (incubation d'une industrie de haute technologie) tout en pourvoyant à la légitimité du régime (universalité d'accès) et à la valorisation du capital (rendements garantis). Le régime de réglementation est donc très stable pendant toute cette période qui remonte pratiquement à la création de Bell (29 avril 1880)<sup>54</sup> pour se terminer en 1990 alors que le CRTC décide d'autoriser le contournement de la technologie conventionnelle sur laquelle repose la structure de l'ancien régime. Le *win-set* et la courbe d'harmonisation de l'ancien régime sont présentés ici.

### 2.1 Le *win-set*

Dans l'ancien régime, le *win-set* est déterminé par (1) la division de la juridiction entre les deux paliers de gouvernement, (2) la concentration et l'intégration du marché et (3) le cloisonnement des industries. Chacune de ces caractéristiques, que nous allons examiner, resserrent le *win-set* autour des préférences des télécommunicateurs en écartant les concurrents potentiels ou en limitant le poids de leurs préférences.

Le système national de régulation est marqué par la division de la juridiction entre les deux paliers de gouvernement. Tous les télécommunicateurs majeurs sont assujettis ou bien à la réglementation fédérale ou bien à la réglementation provinciale (figure 7). Dans certains cas, ils sont la propriété d'un gouvernement provincial. Le CRTC réglemente Bell Canada, BC Tel, CNCP Telecommunications et Télésat, soit plus des deux tiers des actifs et des revenus de l'industrie des services de transmission.<sup>55</sup> Le CRTC a pour mandat de surveiller et de réglementer les industries de

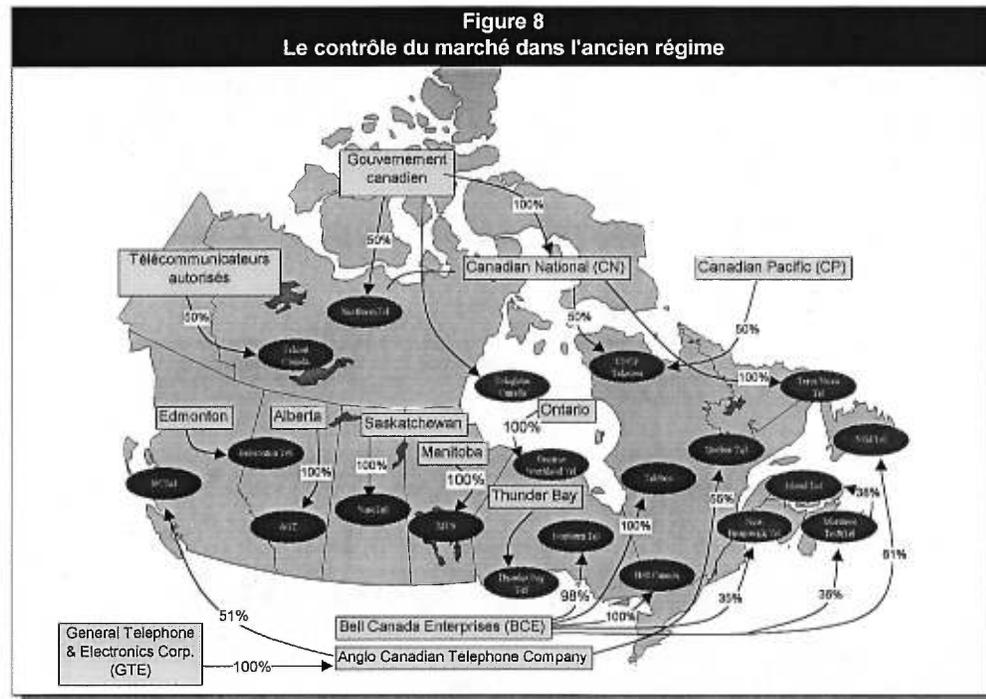
la radiodiffusion et des télécommunications, en tenant compte des intérêts des consommateurs, de la communauté artistique et des distributeurs dans la réalisation des objectifs de l'État. Les autres télécommunicateurs sont soumis à l'autorité des agences de réglementation provinciales. Sask Tel est réglementée à partir de 1983 par la Public Utility Review Commission. Le télécommunicateur international Téléglobe n'est pas directement réglementé.



La division de la juridiction entre les deux ordres de gouvernement est une caractéristique importante du *win-set* dans l'ancien régime. Non seulement le gouvernement fédéral et sept gouvernements provinciaux exercent une juridiction sur les principaux télécommunicateurs mais, en outre, les télécommunicateurs sont multiples et les agences qui les supervisent sont actives et indépendantes.<sup>56</sup> De plus, les actions entreprises au niveau fédéral ne sont souvent pas mises en œuvre au niveau provincial où des ministères responsables des communications et des agences sont établis dans toutes les provinces. Dans les années 1970, les provinces ont cherché à défendre et à étendre la portée de leur juridiction au chapitre des télécommunications. Dans chacune des sept provinces qui exercent une autorité juridictionnelle sur les télécommunications, les tarifs et les services sont réglementés, y compris en Ontario et au Québec où le CRTC réglemente Bell Canada.

En outre, dans la région des Prairies, les télécommunicateurs, dont les gouvernements provinciaux sont propriétaires, ont le mandat de servir l'intérêt provincial. La diversité des exigences réglementaires parmi les provinces et les territoires complique l'entrée de nouveaux concurrents. De plus, eu égard aux modifications à apporter à la Constitution concernant le partage des responsabilités juridictionnelles, chaque province peut en pratique bloquer les changements indésirables. La division de la juridiction diminue la taille du *win-set* puisqu'elle amoindrit l'autonomie du régulateur.

Les principaux acteurs au niveau II sont ségrégués à travers le pays et fournissent des services locaux et interurbains sur une base monopolistique à l'intérieur de chaque province ou territoire, que ce service soit réglementé au niveau fédéral, comme dans le cas de Bell Canada en Ontario et au Québec et BC Tel en Colombie-Britannique, ou au niveau provincial/municipal. En fait, l'industrie canadienne des télécommunications, qui comprend le service et le matériel de télécommunication, n'a jamais connu avant les années 1990 un niveau appréciable de compétition sauf, peut-être, à ses débuts. Elle est plutôt caractérisée par 110 ans de monopole. Les entreprises de téléphonie opèrent jusque dans les années 1990 comme des fournisseurs de services locaux et interurbains dans un environnement non-compétitif. L'industrie canadienne des télécommunications est caractérisée sous l'ancien régime par : (1) le monopole des entreprises régionales de téléphonie (les télécommunicateurs établis) sur les réseaux de commutation publique, (2) le monopole national de CNCP sur les services publics de télégraphie, (3) un duopole dans la plupart des autres services (ligne privée, transmission informatique de données, services de transmission vidéo, ...).<sup>57</sup> La nature des acteurs est diverse : des entreprises privées, des sociétés anonymes dans plusieurs provinces, des sociétés publiques d'État en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, composent l'industrie (figure 8). Les principaux acteurs rejettent la compétition. Les caractéristiques de la structure industrielle (concentration, intégration horizontale, intégration verticale, cloisonnement des industries) donnent aux principaux télécommunicateurs un poids prépondérant au sein du *win-set*.



Bien qu'ils ne s'y soient jamais opposés, Bell Canada et BC Tel ont, depuis la fin des années 1970, systématiquement reproché à la compétition son effet désocialisant sur la structure tarifaire. Suite aux décisions sur l'interconnexion, Bell Canada se réfugie derrière l'intégrité systémique et la qualité du service pour justifier et tenter d'étendre son privilège de monopole devant le CRTC, les tribunaux et le Cabinet fédéral. En même temps, Bell Canada se prépare à la concurrence sur les marchés.<sup>58</sup>

Les entreprises de téléphone de la région des Prairies —Alberta Government Telephone (AGT), Manitoba Telephone System (MTS) et Sasktel— sont toutes fermement opposées à l'introduction de la compétition dans les services locaux ou interurbains. En outre, MTS s'oppose à toute modification dans l'organisation de l'industrie.<sup>59</sup> L'opposition générique englobe en particulier, sauf peut-être dans le cas de AGT, le rééquilibrage des tarifs. Propriété de leur gouvernement provincial, réglementé par l'autorité de la province, et détenant toutes un monopole territorial total à l'intérieur de leur province (sauf en Alberta où Edmonton Tel occupe l'enclave de la capitale provinciale), elles subordonnent l'établissement des prix aux objectifs sociaux provinciaux.

La situation est différente dans la région de l'Atlantique où les télécommunicateurs sont des entreprises privées sous juridiction provinciale. Tous fonctionnent de façon autonome même si BCE détient une part de propriété importante dans chacun d'eux. Même s'ils sont plus petits en taille que Bell, BC Tel, ou chacun des télécommunicateurs des Prairies, ils représentent le deuxième ou troisième employeur de chaque province. Les télécommunicateurs de l'Atlantique favorisent généralement le statu quo. La compétition ou le rééquilibrage des tarifs ne profite selon eux qu'aux abonnés d'affaires des centres urbains, qui sont de grands consommateurs d'interurbains, au détriment des abonnés de résidence des régions éloignées, consommateurs du service local.

Sur le plan de la concentration du marché, Bell Canada et BC Tel acheminent à elles seules environ deux tiers de tous les appels locaux dans les années 1980 alors que près de 200 entreprises, dont la majorité sont relativement petites, offrent des services intercirconscriptions de rechange.<sup>60</sup> Le marché de la téléphonie est hautement concentré puisque Bell Canada à lui seul récolte près de 60 pour cent des revenus totaux du service local et plus de 50 pour cent des revenus de l'interurbain.<sup>61</sup> D'après Statistique Canada, moins de 10 pour cent des systèmes téléphoniques au Canada représentent plus de 95 pour cent de l'activité téléphonique totale au pays.<sup>62</sup> Les revenus issus de la téléphonie du concurrent principal dans les autres segments de l'industrie, CNCP Telecommunications, représentent au début des années 1980 moins de 1 pour cent des revenus totaux de l'industrie, un pourcentage insignifiant.<sup>63</sup> Le contrôle et le faible usage/développement des technologies de contournement renforcent le pouvoir des télécommunicateurs sur le marché. Les communications par satellite au Canada sont le monopole exclusif de Télésat Canada, détenu dans des proportions égales par le gouvernement fédéral et Télécom Canada (anciennement le Réseau téléphonique transcanadien). Sous l'accord qui l'unit à ce dernier, Télésat ne peut vendre des services de communication bidirectionnelle qu'aux membres de Télécom Canada ou à CNCP Telecommunications.<sup>64</sup> Puis, Téléglobe Canada, une société de la Couronne placée sous la tutelle du Ministère des communications mais qui, en pratique, fonctionne comme filiale de la Société canadienne pour le développement des investissements, a le monopole des transmissions sous-marines et par satellite pour les communications outre-mer. La concentration et l'intégration poussées de l'industrie consolide le *win-set* autour de la position des télécommunicateurs dominants.

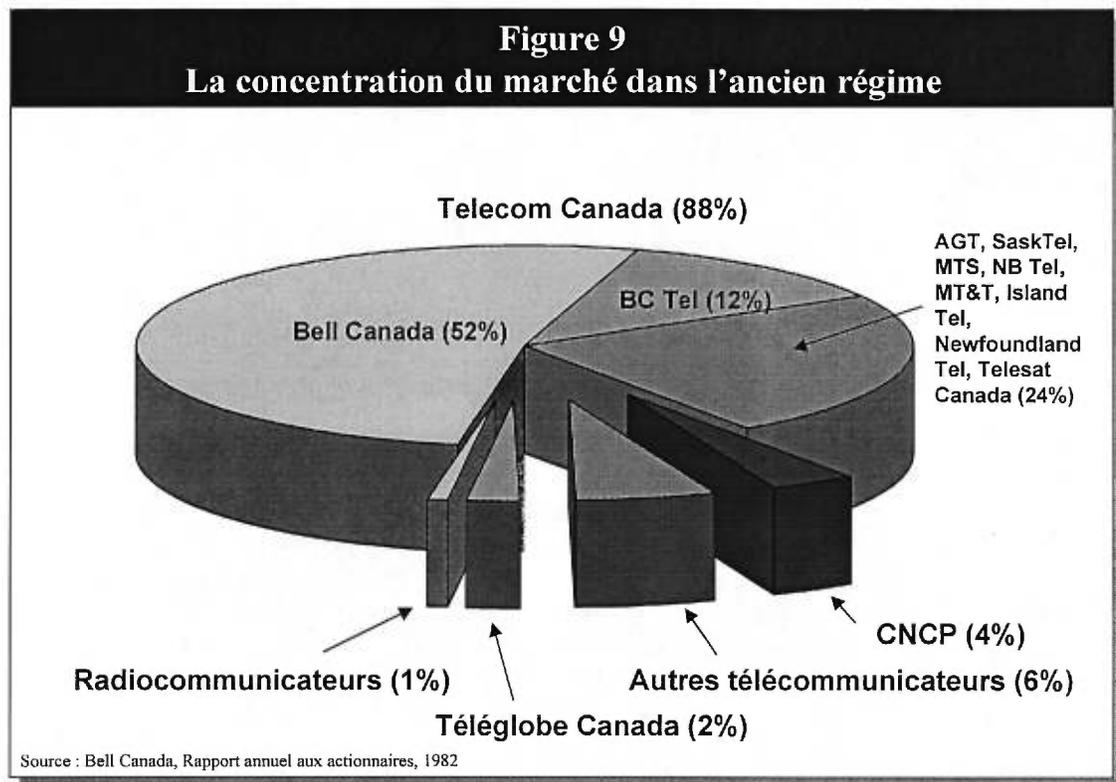
Les intérêts homogènes et les relations non-compétitives qui règnent parmi les entreprises de téléphonie donnent lieu à une forme d'intégration horizontale qui permet l'usage des capacités de réseaux d'entreprises séparées et le partage des revenus pour les services communs offerts par plus de deux entreprises sur le réseau. Télécom Canada, un consortium des principaux télécommunicateurs, assure l'intégration horizontale de l'industrie depuis sa création en 1931.<sup>65</sup> L'organisation agit parfois comme le porte-parole de l'industrie bien qu'elle n'empiète jamais sur les positions de l'un de ses membres. Il est d'autant plus difficile pour Télécom Canada d'énoncer une position manifeste sur une question que les intérêts de ses membres sont de plus en plus morcelés pendant les années 1980. Par exemple, le degré de dépendance par rapport aux revenus issus de l'interurbain varie selon les membres, de même que la structure tarifaire, l'environnement réglementaire et la compétitivité. Toutefois, Télécom Canada a quelques intérêts bien déterminés. Il s'oppose à l'introduction de la compétition dans les services interurbain et local qui, loin d'améliorer l'efficacité et la qualité du service, saboterait, selon elle, l'interfinancement et l'universalité.<sup>66</sup> Il favorise la compétition dans les services améliorés tels les services de ligne directe et de transmission des données. Selon Télécom Canada, la réglementation de ces services freine l'innovation et l'offre adaptée aux besoins sans cesse différenciés des clients d'affaires et devrait être éliminée.<sup>67</sup>

En outre, l'industrie est verticalement intégrée aux fabricants de matériel qui, entre autres, absorbent les coûts de recherche et de développement. Nortel<sup>68</sup>, longtemps la filiale de Bell Canada qui monopolisait le marché du matériel, et Bell-Northern-Research (BNR) dominant l'industrie dans leurs secteurs respectifs. Microtel est la filiale de recherche et de fabrication de BC Tel ; Novatel est la propriété croisée de AGT et de Nova Corporation pour l'équipement de radiotéléphonie cellulaire mobile ; et Spar Aerospace détient en pratique le monopole de certains équipements satellites pour Télésat Canada.<sup>69</sup> Le marché de l'équipement est ouvert à la concurrence dès 1979 dans les territoires de Bell et de BC Tel mais il faudra attendre 1991 pour qu'il soit ouvert dans toutes les provinces.<sup>70</sup> En pratique toutefois, les télécommunicateurs favorisent l'équipement fourni par leur propre filiale. Bell Canada et BC Tel sont toutes deux verticalement intégrées à des fournisseurs majeurs d'équipements. D'ailleurs, la taille du marché détenu par les télécommunicateurs dans le secteur de l'industrie de l'équipement indique que la concurrence y est pratiquement inexistante. Nortel et, dans une moindre mesure, AEL Microtel, contrôlent environ les trois quarts du marché

total bien que plusieurs petites et moyennes entreprises aient émergé à la fin des années 1970 dans des sous-secteurs du marché.<sup>71</sup> Nortel cherche à préserver son marché captif et sa position privilégiée au Canada mais, en se dirigeant vers les marchés extérieurs, l'entreprise se trouve dans divers environnements concurrentiels. Dans sa soumission à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, Nortel défend le principe de l'intégration afin d'accroître la compétitivité canadienne dans le commerce mondial mais se montre ouvert à la compétition sur le marché intérieur.<sup>72</sup>

Si la configuration des préférences des principaux télécommunicateurs domine le *win-set*, la perspective des concurrents potentiels n'en fait pas moins partie. Plusieurs télécommunicateurs spécialisés, beaucoup plus petits en taille mais qui sont appelés à devenir des acteurs importants et à déterminer les transformations ultérieures du *win-set*, font partie du niveau II. Chacun de ces télécommunicateurs spécialisés est actif dans un secteur où les intérêts se recoupent mais ne coïncident pas toujours avec ceux des entreprises de téléphonie.<sup>73</sup> CNCP Telecommunications avec le micro-onde et Télésat Canada avec le satellite, possèdent chacun une technologie de contournement et figurent au premier rang de ces télécommunicateurs.<sup>74</sup>

Toutefois, la position concurrentielle de CNCP, qui a longtemps monopolisé la télégraphie et qui, depuis les années 1950, offre une gamme de services en concurrence directe avec des services similaires de Télécom Canada, est limitée dans l'ancien régime par la réglementation sur l'interconnexion au réseau de téléphonie locale de même que sur l'usage des installations de transmission appartenant aux télécommunicateurs. La figure 9 illustre la faible part de marché qui revient à ce télécommunicateur. Même si le CRTC a ordonné le raccordement et l'accès, plusieurs agences provinciales n'ont pas levé les restrictions réglementaires. CNCP Telecommunications et ses prédécesseurs ont, depuis les années 1950, opéré leur propre réseau micro-onde pour offrir des services, notamment les lignes directes et certains services de données, en compétition avec Télécom Canada et les principaux télécommunicateurs à travers le pays. Mais là aussi, la réglementation fédérale en matière de micro-onde avantage les télécommunicateurs en conditionnant l'octroi des licences à la preuve que les monopoles ne peuvent satisfaire la demande.



Télesat Canada, avec la technologie de contournement par satellite, favorise l'ouverture du marché des services améliorés.<sup>75</sup> Mais dans l'ancien régime, Télesat Canada est une partie intégrante de la structure monopolistique des télécommunications par son adhésion à Télécom Canada. Cette relation a permis à Télesat de bénéficier d'un marché captif pour ses canaux entiers de communications par satellite. Mais elle permettait surtout aux télécommunicateurs de contrôler le contournement qu'aurait la technologie de Télesat. Alors que Télesat avait historiquement cherché à protéger son monopole, l'entreprise adoptera, avec des problèmes de surcapacité chronique, une position beaucoup plus favorable à la compétition, notamment par rapport à la location de circuits au détail, à la revente et à la propriété des stations terrestres.<sup>76</sup>

Enfin, la dernière caractéristique, le cloisonnement industriel, restreint le *win-set* davantage en homogénéisant le niveau II en ce sens que les intérêts des télécommunicateurs sont confinés au secteur traditionnel des télécommunications. Historiquement, des restrictions explicites à la participation des télécommunicateurs aux industries de la radiodiffusion et de la câblodistribution ont toujours existé. Dans certains cas, outre les directives du CRTC, la loi canadienne écarte les télécommunicateurs de toute activité de radiodiffusion. La *Loi sur Bell Canada* de 1968 interdit à

l'entreprise de détenir une licence de radiodiffusion.<sup>77</sup> La *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 réitère la proscription.<sup>78</sup> Le MTS et Sasktel ont fait l'objet d'une interdiction similaire en 1972 suite au décret émis sous la *Loi sur la radiodiffusion* qui empêche toute société de la Couronne de détenir une telle licence. Au reste, l'annonce publique du CRTC en 1969 qui juge contraire à l'intérêt public que des télécommunicateurs détiennent une licence a gardé les autres télécommunicateurs à l'écart de l'industrie de la radiodiffusion.<sup>79</sup> Par contre, la participation des câblo-opérateurs dans l'industrie des télécommunications n'a jamais fait l'objet d'une réglementation spécifique. Cependant, les barrières économiques et technologiques suffisent à maintenir l'étanchéité des frontières industrielles.

La réglementation afférente au cloisonnement, en limitant l'interférence des télécommunicateurs avec le contenu des messages transmis, contraint également la portée des activités industrielles. En vertu de la *Loi sur Bell Canada*, il est défendu à Bell Canada par exemple d'altérer le contenu des messages transportés sur son réseau.<sup>80</sup> L'industrie du câble, par contre, a connu un autre environnement réglementaire. Depuis 1971, elle s'est immiscée dans la programmation locale et communautaire, et le CRTC a approuvé la propriété croisée limitée des stations de radiotélévision par des câblo-opérateurs. Puisque les câblodistributeurs n'étaient pas considérés comme des télécommunicateurs, tous les services qui ne concernaient pas la programmation et qui ne tombaient pas sous la *Loi sur la radiodiffusion* pouvaient être développés librement sans aucune réglementation. Nous verrons au chapitre suivant que l'immixtion des câblodistributeurs dans l'industrie a généré un potentiel technique de contournement important.

Le *win-set* est donc étroit, rapetissé par la division de la juridiction, limité en taille par les barrières réglementaires qui écartent ou brident les concurrents potentiels, et dominé par les principaux télécommunicateurs qui partagent des intérêts homogènes.

Le principal régulateur, le CRTC, tente de concilier les impératifs intérieurs avec les impératifs qui proviennent de la concurrence extérieure en ajustant la réglementation aux nouvelles possibilités réglementaires qui découlent de l'élargissement du *win-set*. La pression à la compétition monte tout au long de la période. La requête, en 1984, de CNCP Telecommunications pour fournir des services interurbains en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique sur une base

concurrentielle signale l'arrivée de concurrents potentiels. Mais si, depuis la fin des années 1970, le CRTC et, dans une moindre mesure, le gouvernement fédéral<sup>81</sup>, ont ouvert la voie à la concurrence dans plusieurs secteurs des télécommunications déjà ouverts aux États-Unis, la compétition demeure très limitée, d'autant plus que les agences et gouvernements provinciaux n'ont pas donné suite aux actions de l'organisme fédéral. En effet, en 1979, le CRTC permet à CNCP Telecommunications de s'interconnecter avec le réseau de commutation publique sous juridiction fédérale et autorise en 1980 le raccordement des terminaux sur une base intérimaire dans la juridiction fédérale. Cette permission a été étendue dans sa décision finale en 1982 à l'appareil principal. Toutefois, les régulateurs provinciaux n'étendront cette autorisation à leur juridiction que progressivement, créant des inégalités juridictionnelles et réglementaires considérables à travers le pays. Le raccordement des terminaux ne sera autorisé partout au Canada que lorsque Terre-Neuve et la Saskatchewan ouvriront leur marché en 1990 puis alors que les restrictions seront levées en février 1991 au Manitoba, soit onze ans après les décisions intérimaires du CRTC. Il faudra donc attendre la nouvelle courbe d'harmonisation et le changement de régime pour que tous les marchés soient concurrentiels.

## *2.2 La courbe d'harmonisation*

Dans l'ancien régime, l'harmonisation repose sur le mécanisme d'interfinancement des services. Celui-ci assure la légitimité du régime fondée sur l'universalité d'accès, qui se mesure par le taux de pénétration du téléphone, et veille à la valorisation du capital. Mais le mécanisme permet surtout de subventionner le développement de Nortel et de faire du Canada un producteur de haute technologie en matière de télécommunications sur la scène internationale.

Les impératifs intérieurs et extérieurs sont donc réconciliés le long de la courbe d'harmonisation alors que des intérêts homogènes sévissent au niveau II. La structure tarifaire du régulateur comble les besoins en revenus et garantit un rendement satisfaisant aux entreprises. Le taux de rendement est suffisamment élevé pour leur permettre de couvrir leurs frais d'exploitation et de générer un bénéfice propre à satisfaire leurs propriétaires (actionnaires privés ou gouvernements).<sup>82</sup> Les télécommunicateurs soutiennent en général les objectifs d'universalité et d'égalité nationale d'accès dans la qualité du service.<sup>83</sup> Un système complexe d'interfinancement

dans lequel les usagers d'affaires subventionnent les usagers résidentiels, les usagers des centres urbains appuient les usagers des zones rurales et le service interurbain soutient le service local répond à l'impératif de légitimité (universalité). Les prix du service local sont fixés à des taux mensuels et à des niveaux suffisamment bas pour soutenir l'accès universel que le progrès technologique et l'accroissement du trafic usager doivent encourager.

La création d'une industrie à haute valeur ajoutée, génératrice d'emplois et de revenus, capable d'améliorer la position économique du Canada dans le régime international, est le principal impératif extérieur dans l'ancien régime de réglementation. En fait, l'incubation d'une industrie canadienne de haute technologie est responsable en grande partie de l'ancien régime de réglementation. Sans l'existence d'un marché captif ou sans l'intégration verticale, une industrie canadienne du matériel de télécommunications n'aurait vraisemblablement jamais vu le jour.<sup>84</sup> L'industrie du matériel de télécommunications voisine l'industrie de la téléphonie. Au sein de cette industrie, les entreprises développent et commercialisent de l'équipement de commutation, de transmission et des terminaux nécessaires aux télécommunicateurs et à leurs usagers. Si l'industrie du matériel de télécommunications n'est pas sujette directement à la réglementation, celle-ci lui est structurellement liée. Si, à première vue, l'État canadien n'a pas participé directement aux grands projets canadiens de télécommunication, et notamment ceux de Nortel (le Numérique Universel, 1976; le Réseau Planétaire, 1982; l'Optonumérique, 1989), la réglementation et l'intégration verticale ont permis au Canada de devenir l'un des plus grands producteurs de matériel de télécommunication au monde.<sup>85</sup> Le monopole des télécommunications publiques canadiennes jusqu'aux années 1990 confère à Bell la décision privée de l'allocation de ressources publiques. Bien que le contrôle des prix soit sujet à la réglementation du CRTC, le prix des télécommunications imposé par Bell est supérieur au coût marginal qui lui incombe, au détriment d'une distribution plus équitable des revenus sociaux. Aussi, la réglementation étatique contribue-t-elle à socialiser les coûts/risques de développement de l'industrie du matériel de télécommunication puisque BCE utilise sa rente de monopole extraite de la distribution d'un service public pour absorber les coûts/risques de Nortel.<sup>86</sup> L'intégration verticale de Nortel à Bell à partir de 1962, sous la forme d'une troïka Bell-BNR-Nortel, supprime le marché et consolide<sup>87</sup> le capital risque mobilisé par la concentration et la socialisation des coûts/risques.<sup>88</sup>

Le monopole de Bell avant les années 1990 et le marché captif dont bénéficie Nortel consolident la position dominante de ce dernier sur le marché domestique. Ce marché est d'autant plus concentré que la réglementation sur les conditions d'interconnexion et de raccordement pour les terminaux ne permet qu'aux terminaux de Nortel d'être raccordés au réseau de Bell.<sup>89</sup> De plus, Nortel détenait jusqu'en 1994 le privilège de la première soumission auprès de Bell. Aussi, Bell n'a-t-il jamais fait appel à d'autres fournisseurs que Nortel sauf si ce dernier ne fabriquait pas l'équipement requis. Nortel s'est lancé dans la production de matériel haut de gamme, compétitif sur le marché américain, ce qui lui aurait été impossible sans le soutien financier ni le marché captif de Bell Canada.<sup>90</sup> L'intégration verticale de Nortel à Bell a permis à Nortel de déléster ses coûts/risques, d'anticiper ses revenus et d'avoir accès au capital de Bell.<sup>91</sup>

Les impératifs de régulation sociale et d'accumulation internationale sont réconciliés le long de la courbe d'harmonisation. La réglementation par les prix ou le rendement, le mécanisme d'interfinancement, l'intégration et la concentration du marché rencontrent le *win-set* et déterminent l'ancien régime de réglementation.

À partir de la deuxième moitié des années 1970, le changement technologique exerce une pression déterminante sur la structure du *win-set*. Si le progrès technologique a transformé les télécommunications tout au long du siècle, la nature et la vitesse du changement étaient jusqu'alors compatibles avec l'organisation industrielle. Alors que sous l'ancien régime, les innovations technologiques et les nouveaux services sont introduits au rythme des télécommunicateurs sans déséquilibrer le régime de réglementation, le changement technologique offre la possibilité technique de contourner le régime et la concurrence extérieure s'approprie le trafic canadien pour donner aux usagers et aux fournisseurs le pouvoir de contournement. Dans les prochains chapitres, nous allons observer la transformation structurelle de l'industrie : de monopoles organisés qui entretiennent des réseaux de téléphonie intègres et rigides vers des groupes décentralisés d'entreprises en concurrence au plan des technologies de télécommunications et des capacités d'innovation.

### III Le changement technologique

Trois avancées technologiques majeures confèrent aux usagers et aux fournisseurs un potentiel technique de contournement qui bouscule le *win-set*. Le développement des terminaux et des appareils de transmission et de commutation autonome (1) altère les caractéristiques de la demande, tandis que la création d'une surcapacité et l'essor du signal digital produisent (2) la convergence des industries et suscitent (3) l'arrivée de nouveaux concurrents.

Les nouvelles technologies donnent la possibilité de contourner le réseau des télécommunicateurs. Sur le plan des systèmes de transmission, le satellite et la fibre optique permettent techniquement à des entreprises d'offrir des services de télécommunication en compétition directe avec les télécommunicateurs. L'amélioration des capacités de transmission, de réception, et du pouvoir de radiation<sup>92</sup> a fait des communications par satellite et de la transmission sans-fil des technologies de contournement et a provoqué le développement de réseaux d'une nature nouvelle en compétition directe avec les réseaux fixes. En ce qui a trait aux équipements de commutation électronique, les autocommutateurs privés<sup>93</sup> (PBX) et les réseaux de zone locaux<sup>94</sup> (LAN) ont autorisé les usagers à construire des réseaux internes de téléphonie pouvant se substituer aux réseaux téléphoniques de commutation publique. Les possibilités technologiques offertes aux entreprises d'établir leurs propres réseaux privés et de contourner les services des télécommunicateurs ajoutent au potentiel technique de contournement des usagers.

Alors que ces changements augurent une compétition potentielle, la création d'une surcapacité abat les murs tarifaires autour des monopoles et amène à l'industrie de nouveaux acteurs. Le changement technologique substitue aux pénuries de réseaux des années 1960 et 1970 des surcapacités globales en même temps qu'il réduit les coûts de fonctionnement et les barrières à l'entrée. Ces deux effets combinés permettent de nouvelles formes de compétition et transforment la nature de l'industrie.<sup>95</sup> Les économies d'échelle et d'envergure ne font plus obstacle à la compétition. Deux mutations sont responsables de la surcapacité. L'usage croissant des câbles à fibre optique et la commutation électronique. Non seulement les coûts d'installation du câble à fibre optique ont rejoint celui du fil de cuivre, mais en outre, le matériau est d'entretien moins

coûteux et transporte un trafic beaucoup plus volumineux. Une seule fibre, plus mince qu'un cheveu, peut transporter simultanément 30 000 appels téléphoniques. En outre, la fibre optique réduit par cinq les coûts d'entretien d'un réseau filaire.<sup>96</sup> Ensuite, l'avènement de la commutation électronique, qui remplace l'intervention extérieure d'un téléphoniste et les appareils électromécaniques, augmente la capacité du réseau tout en diminuant les coûts. La surcapacité résultante est énorme puisque, par exemple, d'après l'International Telecommunications Union (ITU) moins du sixième de la capacité sous l'Atlantique est couramment utilisée.<sup>97</sup>

Enfin, la digitalisation de l'industrie, combinée avec l'interconnectivité des terminaux, a rendu impossible la distinction entre les types d'information transmise (par exemple entre l'image et la voix). À la fin des années 1980, une importante innovation au chapitre du laser permet de transmettre des images analogiques sur des fibres optiques. Désormais, les services issus du câble et de la téléphonie peuvent être fournis sur une plate-forme intégrée et à moindre coût. La possibilité de convertir un système local de câble en un réseau local de téléphonie a prêté aux câblodistributeurs un potentiel technique de contournement d'autant plus soutenu que les transmissions digitales ont autorisé l'intégration des services de données, de la voix et de la vidéo et ont permis un signal de meilleure qualité et un meilleur contrôle de l'erreur. La convergence des télécommunications, de la câblodistribution et de l'informatique altère la structure des réseaux de télécommunications. L'utilisation croissante du traitement de l'information dans les systèmes résulte des avancées majeures en informatique. Les gains en coûts, en taille et en capacité des systèmes de mémoire, des microprocesseurs et des puces informatiques sont à l'origine de ces gains. Alors que l'intégration des systèmes de télécommunication et des systèmes informatiques augmente les capacités de commutation, de stockage de l'information et de contrôle global des réseaux, les systèmes informatiques peuvent être reliés et former des réseaux de zone locaux (LAN) autonomes. La convergence entre les industries de téléphonie et de l'informatique, ce que l'on appelle maintenant la télématique, puis entre la transmission et le traitement des données, ont démantelé les cloisons industrielles. La convergence a donné à l'industrie informatique l'occasion de rapatrier dans son secteur les technologies de communication. La haute compétitivité du marché de l'informatique et l'autonomisation au plan des technologies de communication renforcent le potentiel technique de contournement des industries voisines.

### 3.1 Altération de la demande

Le potentiel technique de contournement des usagers n'a cessé de croître avec le progrès technologique. Alors que la technologie disponible et les prérogatives des télécommunicateurs avaient suffi jusque là à concilier la demande à l'offre, la différenciation des modes de consommation et la disponibilité des nouvelles technologies ont déplacé les préférences des usagers. Sur le marché de l'interconnexion d'abord, vers la fin des années 1970, de nombreux usagers outrepassent régulièrement les règles et acquièrent de l'équipement techniquement étranger au réseau public. L'altération de la demande modifie, dans un premier temps, la préférence des télécommunicateurs.

Ensuite, le changement technologique véhicule une gamme de nouvelles possibilités particulièrement convoitées des usagers d'affaires et des institutions publiques qui cherchent à réduire leurs coûts et à accroître la productivité des facteurs. Certains usagers obtiennent le pouvoir de contourner le réseau public en acquérant, par exemple, des réseaux « clé en main » de télécommunications adaptés à leurs besoins. Ils ont tôt fait de revendre leur surcapacité (privée) à d'autres usagers, et deviennent, en réalité, des mini-télécommunicateurs. Alors qu'une conversion d'ensemble des grands usagers, qui fournissent aux télécommunicateurs le plus gros de leurs revenus, aux technologies de contournement serait dévastatrice pour l'industrie, un mouvement organisé de la demande a convaincu les principaux télécommunicateurs du danger que renferme le potentiel technique de contournement des usagers.

Le démantèlement de l'intégrité systémique au profit de l'interconnexion et de la concurrence dans le marché du matériel de télécommunications illustre le déplacement du *win-set* induit par le potentiel technique de contournement des usagers.

Pendant les années 1960 et 1970, les télécommunicateurs repoussaient agressivement toute entorse au principe du monopole naturel sur le marché des terminaux en évoquant l'intégrité systémique. Sorte de « raison d'État » mystifiée des télécommunicateurs, l'intégrité systémique est censée empêcher la dislocation du système national de téléphonie public : toute connexion au réseau doit être homologuée, agréée et contrôlée par l'autorité publique. Sous l'ancien régime, Bell

revendique la propriété, l'installation et l'entretien de tous les terminaux pour des raisons d'intégrité systémique, affirmant que de tels équipements faisaient partie du réseau public.<sup>98</sup> Aussi, en usant de son pouvoir de décider des critères de raccordement à son réseau<sup>99</sup>, Bell pouvait-il efficacement dissuader sa clientèle d'employer un matériel étranger à son inventaire en débranchant quiconque refusait d'obtempérer à ses directives. Mais le changement technologique échappe conceptuellement au régime de réglementation qui ne contrôle plus l'évolution des protocoles de raccordement.<sup>100</sup> Aussi, si le régulateur ratifie dans un premier temps les procédures de Bell, comme le prouvent les circonstances qui entourent l'affaire Shulman<sup>101</sup>, allait-il réviser, à la fin des années 1970, sa position et favoriser la concurrence dans l'industrie. Les tribunaux ont eu tôt fait de condamner les actions anticoncurrentielles de Bell dans l'affaire Harding.<sup>102</sup>

Bell s'évertua également à éliminer la concurrence technologique dans le marché de la radiotéléphonie mobile qui avait traditionnellement été ouvert à la concurrence, en essayant de priver du service téléphonique les clients de son principal concurrent dans le secteur : Challenge Communications.<sup>103</sup> Mais le régulateur permet le raccordement au réseau de Bell et enchâsse la *Charte des droits des concurrents* par laquelle il ordonne à Bell « de donner aux fabricants et aux fournisseurs futurs [...] le droit d'examiner les caractéristiques des systèmes [...] ainsi que suffisamment de temps pour leur permettre de concevoir et de produire du matériel compatible. »<sup>104</sup> De plus, le CRTC oblige Bell à dégroupier ses tarifs de manière à ce que les frais d'accès et d'utilisation du réseau pour Bell et ses concurrents soient égaux. Cette décision sera ratifiée en 1978 par la Cour d'appel fédérale sur appel de Bell.

Le changement technologique altère de façon permanente les caractéristiques de la demande. La vaste appropriation du potentiel technique de contournement par les usagers au début des années 1980 est incompatible avec la réglementation. L'« indocilité » du marché résidentiel qui outrepassa nonchalamment les règles des télécommunicateurs force le régulateur à ouvrir le marché de l'interconnexion. Selon les estimations de Bell, de 200 000 à 300 000 abonnés ont déjà acquis en 1980 un téléphone non-homologué par le télécommunicateur.<sup>105</sup> Abandonné par une partie de sa propre clientèle, Bell, dont le régulateur et les plus hauts tribunaux du pays n'endossent plus la position, opte pour la concurrence.<sup>106</sup> Dans une action favorable à la concurrence, Bell demande au CRTC en novembre 1979 de statuer sur le raccordement des

terminaux et met sur pied, en septembre 1980, sa propre filiale pour vendre de l'équipement d'interconnexion : Systèmes de Communications Bell Inc. (SCBI). Aussi, sur l'initiative de Bell, les décisions de 1980 et de 1982 du CRTC ouvriront le marché de l'interconnexion à la concurrence.<sup>107</sup>

Si le potentiel technique de contournement des usagers est d'abord diffus, son efficacité ne cesse d'augmenter au cours des années 1980 alors que les groupes d'usagers s'organisent et se multiplient et que le changement technologique morcelle les intérêts au niveau II.<sup>108</sup> La prolifération des groupes d'intérêts ne se limite pas seulement aux télécommunicateurs et à leurs concurrents mais hisse au niveau II tout un éventail de nouveaux venus : des fournisseurs potentiels de biens et services de télécommunication qui cherchent à profiter des nouvelles opportunités, des groupes de consommateurs, des usagers d'affaires et institutionnels. Si les uns cherchent à éliminer les barrières réglementaires, d'autres cherchent à prévenir un rééquilibrage des tarifs et d'autres encore veulent réduire leurs coûts. La pression émanant des groupes organisés est suffisamment importante pour que certains théoriciens voient dans l'action des usagers d'affaires le facteur décisif dans l'ouverture aux États-Unis du marché des télécommunications à la concurrence.<sup>109</sup>

Les consommateurs de biens et services de télécommunication sont devenus de plus en plus agités depuis les audiences du CRTC sur l'interconnexion (1980-82) pendant lesquelles sont intervenues plus de quarante entreprises et associations d'intérêts. Les usagers d'affaires et institutionnels ont été les intervenants les plus actifs lors des audiences du CRTC portant sur l'introduction de la compétition. Favorables à la compétition, les usagers cherchent avant tout une baisse des prix, une offre enrichie de services personnalisés et une plus grande flexibilité dans la prévision de leurs coûts.

Les nouvelles technologies de contournement promettent de diminuer radicalement les coûts des usagers d'affaires et institutionnels ainsi que l'exige la contrainte de la compétitivité internationale. La nécessité de contenir les dépenses pousse certaines institutions publiques à envisager des alternatives au réseau public. Les grands usagers d'affaires et institutionnels ont été la force motrice derrière la pression à la compétition dans l'industrie.<sup>110</sup> La concentration des sources de revenus parmi un nombre restreint de grands usagers augmente la vulnérabilité des télécommunicateurs et amplifie le potentiel technique de contournement. Les télécommunicateurs

ont tôt fait d'apprécier le potentiel technique de contournement de leurs clients que la réglementation ne pouvait contenir.<sup>111</sup> Les usagers qui fournissent une proportion élevée des revenus des télécommunicateurs sont aussi ceux à qui les technologies de contournement peuvent le plus profiter.

Avec les gouvernements provinciaux, dont par exemple l'Ontario et le Québec qui possèdent leurs propres réseaux autonomes (Hydro-Ontario et Hydro-Québec), et les ministères fédéraux, c'est l'ensemble du monde des affaires qui cherche à réduire ses coûts et qui pourrait potentiellement souscrire aux technologies de contournement.<sup>112</sup> Le Canadian Business Telecommunications Alliance (CBTA), qui représente les grandes et moyennes entreprises et d'importantes institutions privées et publiques utilisant des services de télécommunications, a pressé la compétition, notamment dans les secteurs de la transmission des données, de la revente et du partage des services.<sup>113</sup> La Banque Royale, un des principaux usagers du secteur privé, a mené le bal pour des réductions importantes des tarifs interurbains, la modernisation des installations de transmission et l'ouverture à la concurrence en général. De même, les filiales des entreprises multinationales américaines ont canalisé les pressions pour une plus grande compétition sur le marché. Le Canadian Business Equipment Manufacturer Association (CBEMA), une association regroupant les principaux fabricants d'équipement de bureau et de traitement de données, soutient également cette position. De grands usagers du secteur public (hôpitaux, universités et agences gouvernementales) ont joué un rôle décisif. La Ontario Hospital Association (OHA) est d'ailleurs le protagoniste principal derrière le processus réglementaire qui a permis le raccordement des terminaux.<sup>114</sup>

Le potentiel technique de contournement est d'autant plus consolidé au niveau des usagers d'affaires que l'effet d'entraînement que pouvait susciter le départ des grands usagers du réseau public est une conséquence directe des nouvelles technologies et de la mondialisation. En effet, les grands usagers d'affaires qui s'approprient pendant les années 1980 le potentiel technique de contourner le réseau public ont tôt fait de lier entre eux leurs terminaux et d'établir ainsi leurs propres réseaux internes. La prolifération des terminaux informatiques a poussé l'intégration des terminaux en de vastes réseaux. Une fois ces réseaux construits, la surcapacité peut être revendue à d'autres usagers d'affaires. Le réseau de la Société Internationale de

Télécommunications Aéronautiques (SITA), par exemple, créé en 1970 par quelques 200 entreprises d'aéronautique, fournit des services de transmission de la voix aux multinationales. Ou encore le réseau Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT), mis sur pied en 1977 pour informatiser les transferts de fonds entre les banques, attire sur son réseau des institutions financières majeures.<sup>115</sup>

Aussi, le potentiel technique de contournement des usagers représente-t-il une menace grave pour les télécommunicateurs car il signifie qu'une part importante des usagers peut basculer sur des réseaux parallèles à n'importe quel moment.

### *3.2 Convergence entre les industries*

La convergence regroupe les catégories industrielles traditionnelles en un seul secteur qui comprend la radiodiffusion, la câblodistribution, la téléphonie et l'informatique.<sup>116</sup>

L'industrie du câble, historiquement affilié à la radiodiffusion, entre de plus en plus en concurrence avec les télécommunicateurs.<sup>117</sup> Avec un taux de pénétration élevé, un réseau de transmission amélioré par la fibre optique et de multiples possibilités interactives, l'industrie représente une technologie efficace de contournement. Près de 300 entreprises, pour la plupart petites et fonctionnant sur la base d'un monopole à l'intérieur d'un territoire assigné, composent cette industrie. Au Canada, l'émergence de grands groupes tels Rogers Cable Systems, Maclean Hunter et Videotron, qui représentent 65 pour cent des abonnés et plus de 50 pour cent des revenus<sup>118</sup>, dessine la tendance à la concentration, favorisée par des mégafusions d'envergure internationale (comme, par exemple, Time Warner/Turner Broadcasting).

De même, l'industrie de l'informatique apparaît de plus en plus comme une alternative puissante pour la transmission des données, la communication par paquets et le multiplexage temporel.<sup>119</sup> Alors que les télécommunicateurs ont traditionnellement fourni la plupart des services locaux et interurbains de transmission des données aux usagers informatiques et aux fournisseurs, les entreprises informatiques offrent maintenant des réseaux de zone locaux (LAN) et des

transmissions par satellite adaptées aux besoins. Les entreprises informatiques, elles-mêmes en situation de concurrence, pressent l'ouverture de l'industrie des télécommunications.<sup>120</sup>

Les entreprises informatiques et les câblodistributeurs sont des concurrents potentiels et parfois réels aux télécommunicateurs dans les années 1980. Ces industries possèdent le potentiel technique de fournir des services de télécommunication aux usagers, donc de contourner le réseau de téléphonie public. L'industrie du câble s'est longtemps projetée comme un télécommunicateur éventuel sur le marché des services extérieurs à la radiodiffusion tels le vidéotexte ou le télémagasinage, qui peuvent être offerts tant par câble coaxial que par ligne téléphonique. Rogers Telecommunications et Le Groupe Videotron s'orientent rapidement vers ces services. En outre, les câblodistributeurs ont sur les télécommunicateurs un avantage décisif en terme de largeur de bande.<sup>121</sup> Celle-ci leur permet en effet d'offrir un vaste éventail de services audiovisuels interactifs. La transmission digitale élargira davantage la gamme des possibilités à la fois en termes de canaux disponibles et d'interactivité. Mais la menace est inégale selon le lieu géographique puisqu'en Saskatchewan et au Manitoba les télécommunicateurs ont le contrôle de la câblodistribution. De plus, les télécommunicateurs peuvent aussi transmettre des signaux vidéo en utilisant la technologie de compression digitale.<sup>122</sup>

Le chevauchement des industries de la radiodiffusion, du divertissement, de l'information et des télécommunications donne aux industries voisines le potentiel technique de contourner l'industrie traditionnelle des télécommunications. À un moment où l'information devient interactive plutôt qu'unidirectionnelle, les entreprises informatiques et les câblodistributeurs peuvent s'approprier une part importante du marché et donner à la demande un pouvoir de contournement important.

### *3.3 L'arrivée de nouveaux concurrents*

Le potentiel technique de contournement des usagers attire sur le marché des nouveaux concurrents, d'abord dans l'industrie de l'interconnexion, puis sur le marché des services améliorés à partir des industries voisines. Le changement technologique et l'élargissement des services fournis hissent également les entreprises spécialisées au rang de télécommunicateurs

alternatifs avec une technologie efficace de contournement. Le pouvoir de contourner le réseau est encore faible cependant en raison des tarifs de raccordement au réseau fixe (d'où arrivent et partent les appels) et les barrières réglementaires. Nous verrons que les télécommunicateurs apprécient différemment le potentiel technique de contournement des fournisseurs et des usagers.

La convergence entre les industries et le potentiel technique de contournement des usagers attire sur le marché une affluence de nouveaux compétiteurs qui ont désormais la possibilité de pénétrer le marché du service de télécommunication. La gamme des technologies des communications de la voix, de l'image et des données ne cesse de grandir tandis que les frontières entre les marchés s'effacent et que les barrières à l'entrée des nouveaux marchés s'estompent. De plus, la rentabilité de l'industrie grimpe pratiquement sans interruption depuis la récession de 1981-82 et le rythme continue de s'accroître. En 1994, les dix plus grands télécommunicateurs mondiaux réalisent un profit plus important que les vingt-cinq plus grandes banques commerciales.<sup>123</sup> La demande est en expansion tandis que les coûts de production baissent plus rapidement que les prix. Le changement technologique abaisse plusieurs des composants du coût d'un appel téléphonique. Non seulement le coût de transmission d'un appel additionnel est devenu insignifiant mais les coûts de transmission d'un appel outre-mer et d'un appel local se valent. Autrement dit, les coûts de télécommunications ne sont plus fonction de la distance.<sup>124</sup> À mesure que la technologie réduit les barrières à l'entrée et augmente la rentabilité de l'industrie, la concurrence se répand et la taille du niveau II augmente. En outre, l'arrivée des nouveaux concurrents différencie et morcelle les intérêts au niveau II en même temps qu'elle renforce le potentiel technique de contournement des usagers, puisque les nouveaux concurrents sont susceptibles de mettre en pratique les technologies de contournement.

Au début des années 1980, un certain nombre de nouveaux venus entrent en concurrence avec l'industrie des télécommunications, notamment sur le marché de l'interconnexion qui s'est développé seulement après que le CRTC eut permis, en 1980, le rattachement des terminaux et de l'équipement affilié. L'industrie de l'interconnexion demeure l'un des avocats les plus actifs pour l'ouverture à la concurrence, tant auprès du CRTC que des agences provinciales.<sup>125</sup> En 1982, lors des auditions du CRTC sur le raccordement des terminaux, les entreprises d'interconnexion se sont jointes aux groupes d'usagers d'affaires pour presser la déréglementation du marché et

l'introduction de la compétition. L'Association of Competitive Telecommunications Suppliers (ACTS) regroupe ces entreprises pour défendre la cause de la concurrence, notamment sur le marché des services améliorés.<sup>126</sup> Cette industrie, qui s'est développée inégalement sur le territoire national selon la persistance des restrictions provinciales, empiète sur un marché jusque-là monopolisé par les télécommunicateurs et leurs filiales d'équipement. L'industrie est composée pour l'essentiel de petites et moyennes entreprises, de propriété canadienne pour la plupart, offrant une gamme de services améliorés tels l'acheminement des appels et la composition automatique. Les nouveaux venus, principalement Canadian Telecommunications Group Ltd. (CTG) et Rolm, sont en concurrence directe avec Bell Communications Systems Incorporated (BCSI), Telecommunications Terminal Systems (TTS) et d'autres filiales des télécommunicateurs. Cependant, malgré la croissance du marché et l'absence formelle de réglementation, la persistance des restrictions dans certaines provinces et l'avantage de taille dont bénéficient les télécommunicateurs caractérisent un marché peu compétitif.

Les technologies de contournement se consolident dans les années 1980 avec l'érosion des cloisons industrielles, l'immixtion des industries voisines et l'affinement des télécommunicateurs spécialisés.

Les nouveaux concurrents sont très diversifiés et ne comprennent pas seulement les télécommunicateurs alternatifs (les communications par satellite, les revendeurs<sup>127</sup>, ...) mais incluent les câblodistributeurs, les entreprises de logiciels, l'industrie des services financiers, les médias et les services postaux. Par exemple, Postes Canada se dirige rapidement vers les services de courrier électronique et d'autres services commerciaux en compétition avec les télécommunicateurs. Les radiocommunicateurs offrent une gamme de services allant de la téléphonie mobile aux services de téléavertissement et comptent pénétrer le marché de la radiotéléphonie cellulaire. Le matériel de télécommunication est de plus en plus intégré à la bureautique et à la production des fabricants d'équipement de bureau. Les banques se sont lancées dans les transferts électroniques de fonds et utilisent des installations de transmission et de commutation sophistiquées avec notamment des communications sécurisées. L'industrie des médias s'est implantée dans le marché des publications électroniques et des services d'information.

Ensuite, les télécommunicateurs spécialisés élargissent leurs activités et offrent des services complets de télécommunication. Téléglobe Canada, privatisé en 1988, commence à proposer des services améliorés afin d'augmenter la gamme des services de communications outre-mer et par satellite qu'il a traditionnellement proposé. Télésat Canada obtient du CRTC en 1981 le droit de louer des sous-canaux au détail. D'abord restreinte aux télécommunicateurs et radiodiffuseurs autorisés par le gouvernement fédéral<sup>128</sup>, la technologie par satellite devient une technologie de contournement accessible suite aux diminutions des tarifs de transmission approuvées par le CRTC et à la déréglementation de la propriété des installations terrestres à partir de 1986 par le Ministère des communications.

De plus, la compétition émerge dans le secteur des communications radiocellulaires mobiles alors que le Ministère des communications lance un appel de candidature en 1982 pour l'attribution de fréquences du spectre radio. Après avoir rejeté la demande de CNCP, un duopole est établi, et même soutenu, entre Cantel et les télécommunicateurs dans chaque territoire assigné.<sup>129</sup>

CNCP Telecommunications reste l'un des principaux acteurs au niveau II qui favorise l'ouverture à la concurrence. L'entreprise livre une concurrence limitée aux télécommunicateurs depuis les années 1950 avec son réseau micro-onde. Cette concurrence s'élargit pendant les années 1960 et 1970 au niveau des services de lignes directes et de transmission des données auprès des usagers d'affaires. En 1979, CNCP obtient le droit de s'interconnecter avec Bell Canada et BC Tel mais les restrictions perdurent en ce qui concerne les télécommunications interprovinciales en général et AGT en particulier. En 1984, CNCP dépose une requête auprès du CRTC pour concurrencer le marché du service interurbain que l'agence de réglementation lui refuse en 1985.<sup>130</sup>

Si le service local et interurbain demeure le monopole des télécommunicateurs à l'intérieur de leur territoire, ceux-ci font face pendant les années 1980 à la menace grandissante du contournement de leurs réseaux ainsi qu'à une concurrence croissante sur les marchés nouveaux et traditionnels. Dans ces circonstances, les préférences des télécommunicateurs ont considérablement changé « still defensive of their monopoly privilege but gradually more open to competition, more aggressive in marketing their services, and increasingly irritated by the at times

« heavy hand » of regulation. »<sup>131</sup> Toutefois, une différenciation des préférences des télécommunicateurs accompagne la transition. Les préférences des acteurs se transforment à mesure que les télécommunicateurs constatent que leurs intérêts et le régime de réglementation divergent de plus en plus : « The impact of technological change, both on telephone companies and their competitors, is already significant and gives every indication of increasing and reinforcing the movement toward increased competition. »<sup>132</sup> Si tous les télécommunicateurs appuient la réforme du régime de réglementation, la nature du changement à apporter ne fait pas l'unanimité.

De tous les télécommunicateurs, Bell a le plus d'intérêts à protéger en termes de marchés mais, en même temps, occupe probablement la meilleure position pour tirer profit des développements.<sup>133</sup> Bell perçoit le contournement comme une menace sérieuse bien que, selon l'entreprise, la modernisation du réseau (fibre optique, numérisation des centrales) amoindrisse le risque de contournement par la qualité de la transmission offerte. Selon Bell, la structure tarifaire est la principale motivation derrière le contournement du réseau de commutation public notamment dans le cas des appels interurbains. Aussi, Bell milite-t-il en faveur d'un rééquilibrage des tarifs dans le cadre duquel les prix seraient établis en fonction des coûts ou encore en fonction de l'utilisation du service pour le réseau local (« local-measured-service »).<sup>134</sup> Le potentiel technique de contournement des usagers et des concurrents a déplacé les préférences de Bell pendant les années 1980, au point où l'entreprise ouvre elle-même la concurrence sur le marché des terminaux. La restructuration de Bell comme filiale de BCE en 1982 crée d'ailleurs les conditions favorables à un mode d'activité plus compétitif.<sup>135</sup>

Non loin de la position de Bell, BC Tel s'engage à adopter un mode compétitif à l'extérieur du service local et interurbain qu'il monopolise et à tirer profit des nouvelles opportunités de marché. Aussi, toujours selon BC Tel, si la compétition se développe dans les nouveaux services, la réglementation doit être réduite, voire éliminée. BC Tel se montre beaucoup plus préoccupé que Bell par le contournement du réseau, d'autant plus que ses revenus issus des abonnés d'affaires et même de résidence sont concentrés parmi un faible pourcentage d'abonnés. L'émergence de revendeurs transfrontaliers qui confisquent une partie du trafic canado-américain aux mains de BC Tel acère le problème. Cam-Net et Longnet, entre autres, vendent à rabais des appels interurbains

aux États-Unis.<sup>136</sup> Avec Bell, BC Tel voit dans le rééquilibrage des tarifs en général et le service local tarifé à l'utilisation en particulier, un impératif.

Pour les télécommunicateurs de la région des Prairies, le contournement représente une menace mineure, du moins en ce qui concerne le service local. Sasktel, par exemple, contrôle la cablo-distribution et son propriétaire, le gouvernement provincial, ne permettra l'interconnexion qu'en 1990. Les technologies de contournement étant illégales, les télécommunicateurs ne se sentent pas concernés. Par contre, les télécommunicateurs des Prairies, qui sont également les trois entreprises les plus dépendantes de l'interurbain en termes de revenus, sont hautement vulnérables au contournement du service interurbain.<sup>137</sup>

Le changement technologique produit le support du changement dans le régime de réglementation canadien. Techniquement, les avancées technologiques offrent différentes façons de contourner le réseau de commutation public. Depuis le début des années 1980, la menace ainsi que la réalité du contournement ont un impact décisif sur le *win-set*. Celui-ci s'ouvre à la compétition rapidement à mesure que le changement technologique permet la violation systématique des intégrités systémiques, territoriales et industrielles<sup>138</sup> et que la concurrence extérieure met cette menace à exécution et sape la souveraineté du régime de réglementation. Puis, une nouvelle courbe d'harmonisation s'installe alors que la concurrence extérieure déplace l'équilibre entre le régime intérieur et le régime international.

## IV La concurrence extérieure

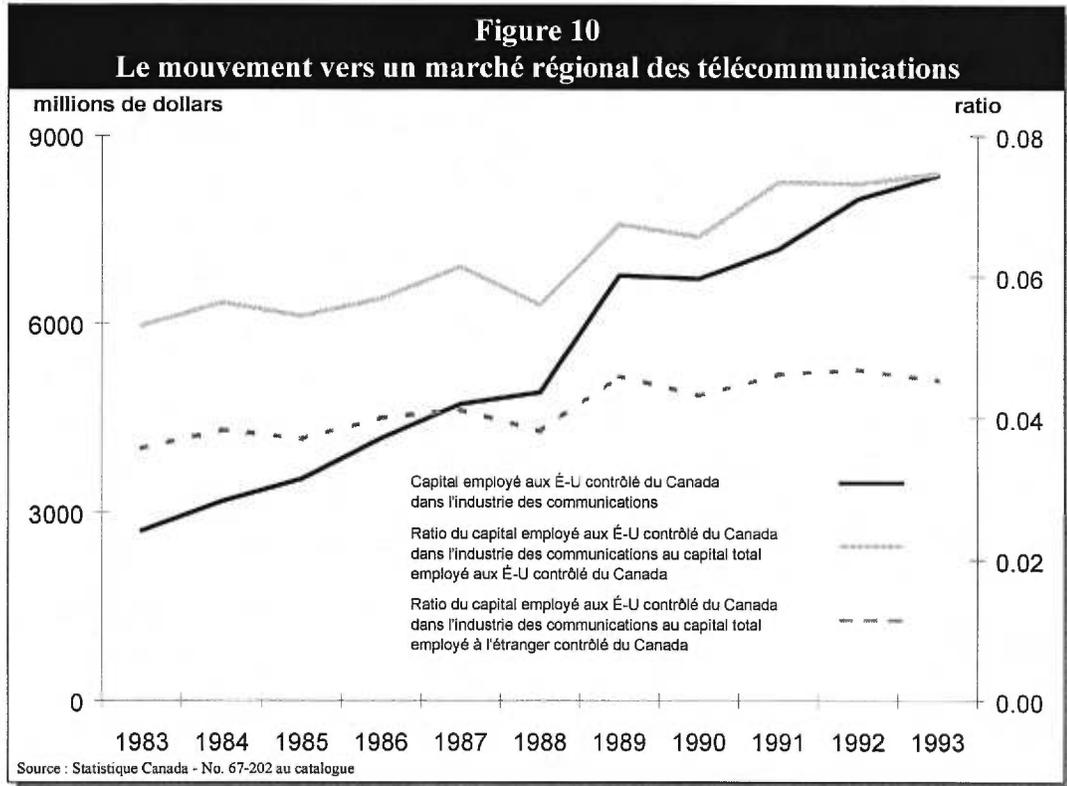
La pression de la concurrence extérieure se manifeste (1) par la contrainte de la compétitivité structurelle qui provient de l'intégration des marchés, notamment du marché nord-américain, en un marché unique (zone de libre-échange complète), et (2) par le contournement transfrontalier du réseau public. Le régulateur, en réconciliant les impératifs d'intégration et de compétitivité structurelle avec les impératifs intérieurs, élabore de nouvelles stratégies d'accumulation et donc une nouvelle courbe d'harmonisation. La pression de la concurrence extérieure se répercute au niveau des acteurs privés sous la forme du pouvoir de contourner le marché des télécommunicateurs. Le contournement du réseau provoque de nouvelles stratégies d'expansion et déplace le *win-set*. Un nouveau compromis réglementaire s'installe entre le *win-set* transformé et la nouvelle courbe d'harmonisation : la réglementation intérieure s'ajuste à celle du marché américain.

### 4.1 L'intégration régionale

L'accroissement des intérêts américains dans les télécommunications canadiennes et des intérêts canadiens aux Etats-Unis (figure 10) et la multiplication des accords de libre-échange et des alliances transfrontalières (AT&T/Unitel, Sprint/Sprint Canada, MCI/Stentor, ...) tracent le mouvement vers un marché nord-américain unique ou intégré.<sup>139</sup> L'étroitesse du marché canadien et la mondialisation de l'offre et de la demande de produits et services de télécommunication ont pressé l'intégration régionale dans un contexte de concurrence internationale.

Avec l'intégration des marchés et à mesure que les usagers d'affaires mondialisent leur production, la demande pour un seul fournisseur global de services intégrés est croissante. Plusieurs alliances internationales telles les WorldPartners de AT&T cherchent à offrir des réseaux globaux de télécommunication. Depuis les années 1980, de grands télécommunicateurs (HongKong Télécom, Bell Atlantic, AT&T, MCI, ...) élaborent des alliances pour fournir aux usagers d'affaires internationaux des services sophistiqués de télécommunications mondiales. Aussi, les

télécommunicateurs canadiens cherchent-ils à s'adapter au marché international des télécommunications dont l'expansion surpasse de loin celle de tous les autres marchés.<sup>140</sup>



Afin de réconcilier l'impératif structurel de compétitivité avec le *win-set*, le régulateur négocie à la fin des années 1980 un changement stratégique : « Privatization, modernization, liberalization and deregulation are responses to the trend towards the globalization of telecommunications. »<sup>141</sup> Jusqu'à sa privatisation en 1987, Téléglobe fonctionnait comme un monopole d'État non-réglementé. Sujet par la suite à la réglementation du CRTC, son monopole sur les télécommunications outre-mer a été prolongé de cinq ans dans l'accord de vente puis renouvelé à deux reprises. Entre 1987 et 1993, les tarifs de Téléglobe pour les appels sortants sont tombés approximativement de 39 pour cent, ce qui a permis, entre autres, de rapatrier une partie du trafic dévié.<sup>142</sup> En outre, le CRTC a pris d'autres mesures pour favoriser l'utilisation d'installations canadiennes en général et accroître la compétitivité de Téléglobe en particulier. Le Conseil a ordonné, entre autres, à tous les télécommunicateurs de mettre en place des réductions tarifaires pour prévenir le drainage du trafic sur les réseaux américains. L'introduction de services à rabais

destinés à rapatrier le trafic et l'autorisation de la revente internationale des services de transmission commutée de la voix et des données comptent parmi les principales mesures prises à ce chapitre.<sup>143</sup>

Non seulement la compétition d'origine transnationale ravit des parts du marché intérieur mais l'exigüité de celui-ci limite dangereusement la compétitivité des entreprises canadiennes. À partir de la deuxième moitié des années 1970, les exportations deviennent centrales pour l'accumulation des grandes et moyennes entreprises canadiennes alors que le marché intérieur se révèle trop étroit. Au début des années 1980, Nortel tire les trois cinquièmes de ses revenus totaux des marchés extérieurs et contrôle, avec Mitel, environ le quart du marché américain de l'équipement de commutation.<sup>144</sup> L'expansion du régime d'accumulation dans lequel évoluent les télécommunicateurs et leurs filiales d'équipement se trouve limitée par la même réglementation qui a permis la consolidation de leur capital. Au moment du Numérique Universel (1976), par exemple, le seul marché canadien ne suffit plus à éponger les coûts de recherche et de développement de Nortel. Si l'ouverture des marchés permet d'accroître les revenus, il expose cependant les entreprises canadiennes à la concurrence extérieure et donc au risque. Dans le cas de Nortel, l'assise tripartite Bell-Nortel-BNR permet de socialiser une partie du risque.<sup>145</sup> Au début des années 1980, le CRTC ouvre la concurrence sur le marché des terminaux jusque-là réservé à Nortel<sup>146</sup>, ce qui force ce dernier à développer ses produits en fonction du marché mondial, d'autant plus que le démantèlement d'AT&T imposé par la déréglementation américaine lui permettait d'investir le marché américain.<sup>147</sup>

L'ouverture à la concurrence, la déréglementation et la privatisation, notamment de Téléglobe Canada en 1987, participent de la stratégie du régulateur pour accroître la compétitivité des infrastructures de télécommunication sur le marché international. La transition d'une industrie protégée, importatrice de technologie et exhibant une balance commerciale négative vers une industrie innovatrice, en compétition dans l'économie mondiale est un produit de la nouvelle courbe d'harmonisation. Si l'ancien régime de réglementation fournit à Nortel les capitaux nécessaires pour s'engager sur les marchés américains et mondiaux, c'est l'intégration au marché nord-américain qui hissera Nortel au rang de quatrième fournisseur de matériel de télécommunication au monde, de

sorte que le déplacement de la courbe d'harmonisation est une condition nécessaire à l'expansion de Nortel.

L'impératif de l'intégration régionale dans les années 1980 exigeait donc la plus grande fluidité possible des échanges de biens et services entre le Canada et les États-Unis puis avec le Mexique. L'accord sur les télécommunications de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) devait aller plus loin que l'Accord général sur le commerce des services<sup>148</sup> (AGCS) du Cycle de l'Uruguay (1994) ainsi que celui de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) de 1987. Les restrictions réglementaires spécifiques à chaque pays qui faisaient obstacle aux échanges, et dont l'affaiblissement était la condition de l'intégration, représentaient une des questions récurrentes.<sup>149</sup> Les conséquences éventuellement néfastes pour le Canada d'un accord mexico-américain, les impératifs de l'intégration et la crainte de l'isolement poussèrent le régulateur à ajuster le régime de réglementation à l'économie politique internationale.<sup>150</sup> Lors des négociations de l'ALENA par exemple, le projet *C-62* qui devait être appelé à remplacer la désuète *Loi sur les chemins de fer*, envisageait des restrictions commerciales (qui violaient l'AGCS) afin de sauvegarder le contenu culturel canadien et de protéger le contrôle des intérêts canadiens. Sous la pression de l'intégration<sup>151</sup>, le texte négocié de l'ALENA a réduit les restrictions aux échanges qui entravent l'universalité du service.<sup>152</sup> En outre, les États-Unis ont estimé discriminatoire les restrictions apportées au contournement international. Ces mesures empêchent, par exemple, une entreprise située au Canada de localiser un centre affilié de communications aux États-Unis destiné à acheminer vers d'autres filiales outre-mer le trafic canadien de l'entreprise. Aussi la question du contournement a-t-elle été évacuée de l'ALENA. Si une clause dans le chapitre sur les télécommunications permet au Canada de maintenir sa réglementation et donne le droit aux américains d'en appeler en justice, en pratique, le CRTC n'a jamais réprimandé sérieusement une entreprise américaine.

#### *4.2 Concurrence sur les marchés extérieurs et compétitivité*

Le régime américain, dirigé vers : (1) la promotion de nouveaux produits, procédés, formes organisationnelles et marchés ; (2) l'amélioration de la compétitivité structurelle par l'intermédiaire d'une intervention par l'offre ; (3) la subordination de la politique sociale aux impératifs de la

flexibilité, facilite la valorisation du capital et l'amélioration des capacités d'innovation. Au début des années 1980, les États-Unis lancent la concurrence internationale dans le secteur des télécommunications en libéralisant unilatéralement les échanges et les investissements. Les entreprises à charte américaine, plus performantes, introduisent la contrainte de la compétitivité dans l'économie politique internationale.

Deux facteurs, au début des années 1980, accroissent la compétition sur le marché international et dégradent la compétitivité canadienne. D'abord, le démantèlement d'AT&T a pour effet de créer huit multinationales américaines au lieu d'une seule. Ensuite, les mesures adoptées par le FCC restructurent le marché américain (et international par extension) des communications et améliorent la performance des entreprises à charte américaine (AT&T, COMSAT et les six IRC). Ces actions menacent directement la part de marché des monopoles canadiens sur les marchés internationaux en même temps qu'elles leur subtilisent une partie du trafic intérieur.

L'introduction de la compétition aux États-Unis a été rapide et manifeste. Pendant plus de vingt ans, le FCC et les tribunaux ont augmenté progressivement la compétition dans le secteur des télécommunications. Ce mouvement général est esquissé par les décisions concernant le raccordement des terminaux, les lignes privés, les services étendus, la concurrence interurbaine et la structure de l'industrie.<sup>153</sup> En premier lieu, de multiples décisions juridiques et arrêts du FCC autorisent l'interconnexion des équipements privés avec le réseau de commutation public. La décision Carterfone en 1968 permet le raccordement sans restrictions des terminaux. Ensuite, la décision Above 890 du FCC met à la disposition de fournisseurs privés un nombre limité de fréquences et ouvre le marché des lignes privées. La compétition sur ce marché a été augmentée en 1969 par la décision du FCC autorisant MCI et d'autres entreprises d'interurbains à concurrencer activement AT&T. Puis, par les décisions Computer I et II, le FCC ouvre à la concurrence le marché des services améliorés et amorce le démantèlement d'AT&T en ne lui permettant d'offrir ces services que par l'intermédiaire d'une filiale séparée. En 1980, trois ans après le règlement MCI vs. FCC, le FCC introduit directement la compétition dans tous les services de télécommunications interétatiques. En 1982, la Cour fédérale ordonne le démantèlement d'AT&T et, suite à l'entente de règlement du Ministère de la justice, le service local d'AT&T a été remis à sept nouvelles entreprises régionales tandis qu'AT&T gardait la division Longlines, ses filiales de fabrication d'équipement et

son complexe de recherche et de développement.<sup>154</sup> Aussi, les segments locaux et interurbains de l'industrie du service de transmission sont-ils structurellement plus compétitifs aux États-Unis qu'au Canada pendant les années 1980, notamment en ce qui a trait au nombre d'entreprises offrant les services d'acheminement automatique et de transmissions privées de la voix et des données.<sup>155</sup>

Suite à son démantèlement, AT&T adopte un mode compétitif et milite en faveur de la déréglementation complète de ses secteurs d'activités. En compétition avec MCI et GTE Sprint dans le service interurbain, AT&T se dirige vers les marchés extérieurs et accroît la compétition sur le marché canadien.<sup>156</sup> La concurrence américaine est à la fois directe, lorsque des sociétés américaines s'emparent d'une partie du marché canadien, et indirecte, lorsque des communications interurbaines canadiennes sont acheminées sur les réseaux américains soit vers des destinations américaines et outre-mer soit vers l'intérieur du pays.

La déréglementation américaine a eu pour effet d'abaisser les tarifs et d'accélérer l'intégration des nouvelles applications technologiques aux services téléphoniques. En particulier, la compétition dans le domaine de l'interurbain sur le marché américain a abouti à des tarifs de communications interurbaines considérablement moindres aux États-Unis qu'au Canada. Ceci, en retour, a accru la convoitise des abonnés d'affaires canadiens à passer outre le réseau de Télécom Canada, d'autant plus que des entreprises canadiennes se sont lancées dans des activités de drainage vers les États-Unis, profitant des tarifs américains plus bas. Les avancées technologiques et la déréglementation de l'industrie américaine ont accru le potentiel technique de contournement des fournisseurs et des usagers canadiens en favorisant l'émergence de transporteurs à la marge qui opèrent dans un environnement non-régulé. L'union continentale avec les États-Unis ajoute au risque, lourd de conséquences, que des entreprises consommatrices de produits de télécommunication délocalisent leur production vers les États-Unis en vue de diminuer leurs coûts et d'accroître leur productivité par des services de plus en plus sophistiqués à mesure que la télématique s'intègre à la structure organisationnelle.

Dans le cas du marché de l'interurbain, les usagers sont en mesure d'acheminer leurs appels sur les réseaux américains si les tarifs canadiens sont trop élevés ou s'ils n'obtiennent pas les services qu'ils désirent. Le CRTC juge l'effet de ce contournement à long terme sur

l'interfinancement des services (les subventions de l'interurbain au service local) bien plus pernicieux que ne le serait une réduction de la différence tarifaire avec les États-Unis ou un accroissement de la compétition. Aussi, l'agence envisage-t-elle favorablement l'introduction de la concurrence qui permettrait de relaxer la pression américaine, d'autant plus que le *win-set* s'est déplacé sous le vecteur technologique.

#### *4.3 Le contournement transfrontalier du réseau public*

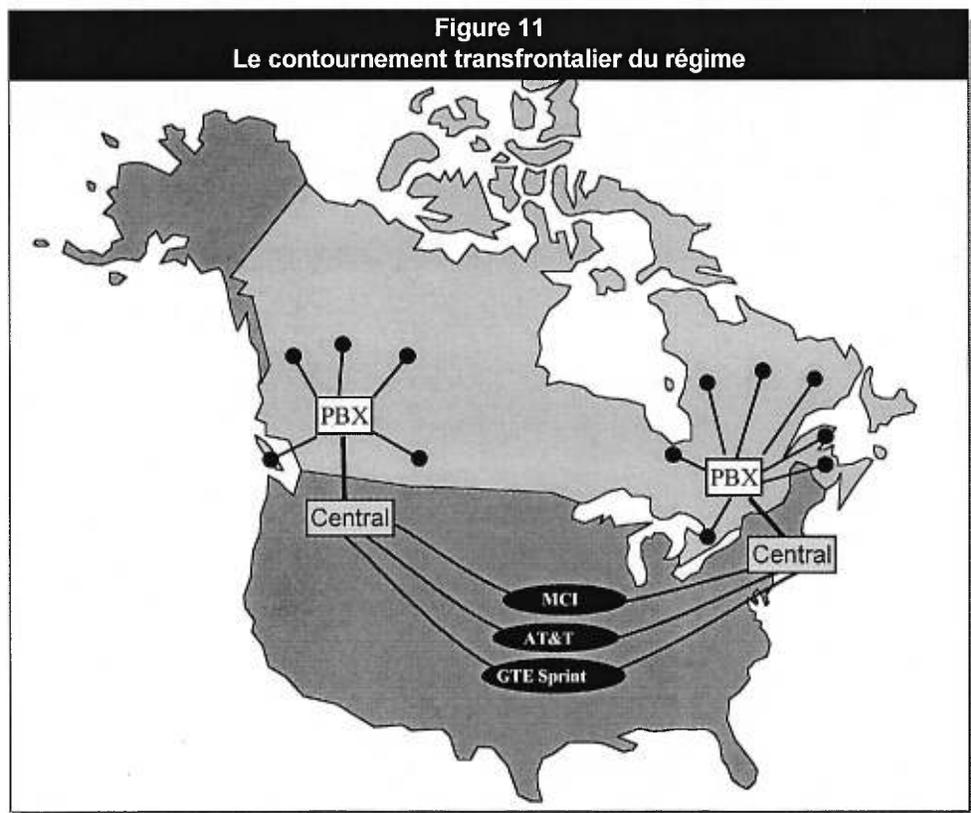
Sous l'ancien régime de réglementation, la courbe d'harmonisation reposait sur l'hypothèse selon laquelle il appartenait au régime intérieur de réconcilier les impératifs intérieurs de régulation sociale et les impératifs du régime international. Les régimes frontaliers isolaient les régimes intérieurs de l'activité au-delà des frontières nationales. Or, la concurrence extérieure déplace l'équilibre entre les régimes intérieurs et internationaux. La valorisation du capital et la légitimation du régime dépendent de transactions et de développements extranationaux.

Le contournement du réseau, l'utilisation de cartes d'appel, qui permettent à l'utilisateur de placer un appel interurbain à rabais, le détournement d'appels (« call splashing »), par lequel un téléphoniste met le client en liaison avec des installations situées dans une autre ville, et le marché du rappel automatique (« call-back ») ont détérioré les revenus des télécommunicateurs en général et de Téléglobe Canada en particulier. Les services du rappel automatique ont d'ailleurs affecté directement tous les tarifs internationaux.<sup>157</sup>

Le développement des réseaux mondiaux pour lesquels les grands télécommunicateurs multinationaux établissent des points d'accès à l'échelle internationale a donné aux usagers d'affaires l'occasion de contourner les tarifs élevés des monopolistes du trafic outre-mer.<sup>158</sup> Les États ne peuvent plus soutirer des revenus profitables du monopole domestique sur les télécommunications internationales. Le Canada, en raison de la proximité des réseaux américains à bas prix et des forces d'intégration continentale avec les États-Unis, a subi le premier les contrecoups du drainage des communications internationales. Les nombreux liens économiques qui unissent les entreprises canadiennes et américaines et la facilité d'accès aux réseaux publics et

privés outre frontière ont facilité l'acheminement du trafic canadien outre-mer sur les réseaux américains, c'est-à-dire le contournement du monopole de Téléglobe Canada.

Dès le début des années 1980, des revendeurs louent des lignes directes à destination des États-Unis et acheminent régulièrement le trafic transcanadien sur le réseau américain (figure 11). Marathon (anciennement LDA Long Distance Access), par exemple, se spécialise à partir de 1984 dans le circuit Vancouver - États-Unis - Montréal. Le contournement du réseau canadien échappe à la réglementation puisque le régulateur ne peut établir la destination des appels téléphoniques lorsque ceux-ci basculent sur le réseau américain. L'équilibre entre le régime de réglementation intérieur et international se déplace. L'ouverture américaine à la concurrence a rendu possible la violation quotidienne de l'intégrité territoriale sur laquelle repose le régime national de réglementation. Les décisions de 1987 du CRTC tentent de limiter la revente et le partage en obligeant chaque circuit revendu à avoir une extrémité affectée à un seul usager. Mais elles consacrent, en fait, les pratiques courantes des revendeurs qui utilisent les centrales téléphoniques américaines comme l'illustre la figure 11.



Ces décisions reconnaissent implicitement que la territorialité des réseaux n'est plus un instrument de la réglementation et qu'une partie importante du trafic échappe aux circuits sous contrôle réglementaire. Le CRTC autorise même explicitement, peu de temps après, l'interconnexion de lignes directes au réseau américain.<sup>159</sup> Aussi, les appels peuvent-ils être acheminés vers des destinations outre-mer et contourner ainsi le monopole de Téléglobe pourtant enchâssé dans le régime canadien. Le service de ligne directe Broadband de CNCP qui donne accès au réseau américain et les activités de Fonorola qui offre des rabais sur le trafic outre-mer, par exemple, contournent subrepticement le monopole de Téléglobe sans qu'il soit possible de les réprimander. Pour interdire formellement la revente de services transfrontaliers à destination d'un point outre-mer ou canadien, le CRTC doit se reposer, comme il l'a fait en juin 1991, sur le seul engagement des usagers.

La complicité américaine a développé l'industrie de la revente et du partage au Canada. Le dynamisme de celle-ci a forcé les télécommunicateurs à favoriser la concurrence dans les services interurbains.<sup>160</sup> La concurrence américaine a donné aux revendeurs et aux usagers canadiens le pouvoir de contourner le réseau public. À l'avantage des télécommunicateurs américains, le contournement transfrontalier du réseau est d'autant plus destructeur pour le régime canadien qu'il est encouragé par le régulateur américain. Jusqu'en 1990, alors que AT&T, lié aux télécommunicateurs canadiens par des accords transnationaux, ne peut acheminer les appels des revendeurs transfrontaliers, le contournement du réseau canadien profite à MCI et US Sprint. Mais, suite aux pressions d'AT&T qui n'entend pas céder le marché à ses concurrents, le FCC permet à AT&T de vendre au Canada des lignes privées raccordées à son réseau interurbain et outre-mer. Aussi, la réglementation américaine abroge-t-elle implicitement le monopole frontalier de Téléglobe Canada en août 1990.

Au début des années 1990, plus de 400 entreprises s'adonnent à la revente de services et le marché de la revente, qui s'élève à plus de 200 millions \$, est profitable et en pleine croissance. Avec plus du tiers des revenus en 1991, Call-Net domine le marché, mais de nombreux nouveaux venus animent désormais l'industrie dont Optinet, propriété personnelle du président de Téléglobe, ACC Long Distance, sous contrôle américain, et Cable & Wireless Telecommunications, filiale de l'opérateur britannique. Ces entreprises ne sont pas soumises à une réglementation directe car elles

ne possèdent ni exploitent aucune installation de transmission. Afin de maintenir la parité des tarifs avec les États-Unis, le CRTC autorise le raccordement direct en septembre 1990 à deux revendeurs canadiens, Fonorola et ACC Long Distance, au réseau outre-mer de Téléglobe.<sup>161</sup> Le contournement du réseau public permet aux deux revendeurs de bénéficier des tarifs internationaux relativement compétitifs de Téléglobe (depuis sa privatisation) en retranchant les coûts d'accès imposés par les télécommunicateurs domestiques. Par cette décision, le CRTC affaiblit le mécanisme d'interfinancement des services, par lequel les tarifs d'accès au réseau absorbaient le déficit du service local, et amorce le changement de régime.

Deux développements majeurs au début des années 1990 marquent le déplacement du *win-set*: la création de Stentor et les nouvelles alliances transfrontalières. Avec Stentor, une entité juridique munie d'une représentation proportionnelle des membres et dotée d'un personnel permanent remplace une association informelle dans laquelle les décisions étaient prises à l'unanimité et dont le personnel rotatif relevait directement des membres. Mais la création de Stentor représente plus qu'une action centralisatrice formelle : si Télécom Canada ne s'était occupé principalement que du partage des revenus et du volume des appels interurbains, Stentor s'emploie à développer de nouveaux services aux entreprises et à renforcer la compétitivité globale des télécommunicateurs. C'est là le mandat de Stentor Resource Centre Inc. créé le 1<sup>er</sup> janvier 1993.<sup>162</sup> En outre, Stentor contracte des alliances stratégiques avec MCI pour l'innovation technologique de réseaux intelligents, avec Concert pour les produits et services de télécommunication globales transparentes, avec ARF pour la prestation de services transparents et globaux de télécommunication qui répondent aux besoins particuliers de la collectivité financière internationale. Il élabore et planifie des services de réseau intelligent de portée locale avec Bell Atlantic et enfin il inaugure les premières transmissions transfrontalières télévisuelles par fibre optique. Unitel et Sprint Canada sont également liés directement ou indirectement à des alliances globales.

Les nouvelles alliances transfrontalières des années 1990 altèrent la position compétitive des télécommunicateurs et de leurs concurrents à l'échelle nationale et régionale et transforment le *win-set*: les préférences des télécommunicateurs, des fournisseurs spécialisés et des usagers sont dans l'ensemble favorables à la compétition. Les alliances Stentor/MCI en septembre 1992 et Unitel/AT&T en janvier 1993 ont pour objectif similaire de développer des services intégrés des deux

côtés de la frontière.<sup>163</sup> Par son alliance avec MCI, Stentor rattrape son retard face à Unitel en introduisant des services de réseaux virtuels aux entreprises. De son côté, l'alliance avec AT&T permet à Unitel d'accélérer son entrée sur le marché des services améliorés, notamment des services 800 d'au moins deux ans, et de profiter de l'expertise de AT&T dans le domaine du marketing et de l'exploitation de réseaux et de la recherche d'AT&T Bell Laboratories.

De nouvelles stratégies d'expansion apparaissent avec l'ouverture des frontières économiques, le progrès technologique, le redéploiement de la production à l'échelle internationale et la baisse continue de l'efficacité marginale du capital. Les actions du FCC pour restructurer le marché international, le drainage du trafic canadien vers les États-Unis et les accords sur la libre-circulation de l'information à valeur ajoutée (dans le cadre de l'intégration régionale) accentuent les pressions de la concurrence extérieure. La compétitivité structurelle et l'innovation sont désormais les facteurs critiques de la croissance économique. Compte tenu de ce qu'aucune entreprise ne peut disposer de toutes les infrastructures ni de tout le capital-risque nécessaires pour investir le marché international, la compétitivité passe par des ententes de collaboration à l'échelle internationale, la production flexible, l'innovation, les transferts technologiques et l'exportation. La réverbération de la pression extérieure (américaine) au niveau des acteurs privés (canadiens) et le couplage des intérêts qui leurs sont particuliers ajustent l'ensemble des préférences des acteurs privés à celui du pays dominant. Un nouveau compromis réglementaire surgit entre le *win-set* et l'économie politique internationale : la réglementation interne s'aligne sur celle du marché dominant.

## V Le nouveau régime de réglementation (1990-1998)

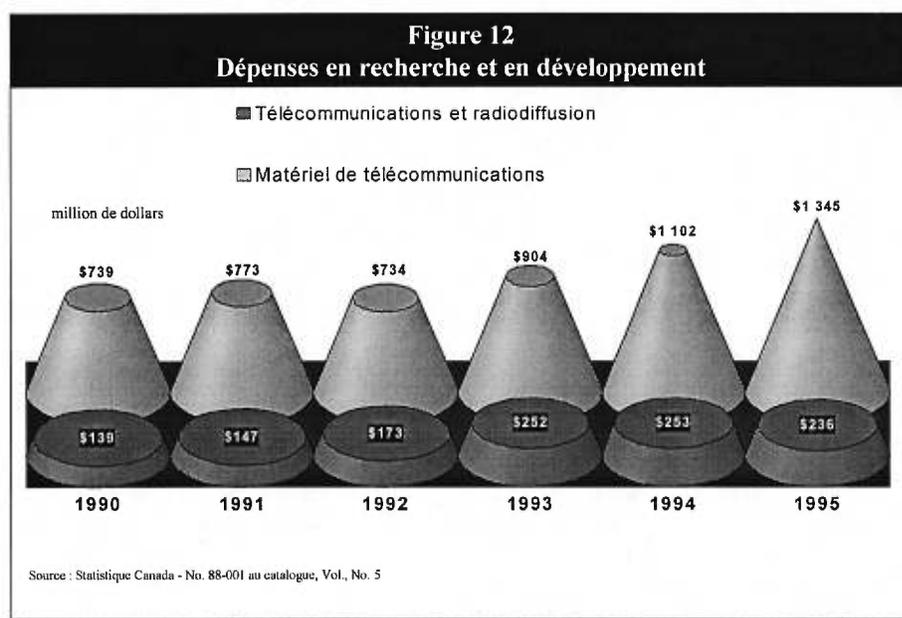
L'accroissement de la compétition dans les segments des lignes directes, de l'équipement, des services améliorés, de la transmission des données et de la radiotéléphonie cellulaire a marqué la fin des années 1970 et les années 1980. Des changements ont été apportés au régime mais sans remettre en cause le principe du monopole sur le réseau de commutation public, d'universalité du service et donc la courbe d'harmonisation. L'impératif de légitimité se traduit avant tout dans l'ancien régime par l'accessibilité du service local pour le plus grand nombre. La décision du CRTC en juin 1990 de permettre la sous-location de circuit et le contournement du réseau public marque l'abandon par le régulateur du mécanisme d'interfinancement et l'ouverture à la concurrence au plan des technologies de contournement. Les impératifs intérieurs sont réconciliés aux exigences du régime international par une nouvelle courbe d'harmonisation. Si le pouvoir de contournement transforme le *win-set* par réverbération, l'impératif de la compétitivité internationale conduit le régulateur à introduire une nouvelle harmonisation.<sup>164</sup> Le nouveau régime correspond à l'intersection de la nouvelle courbe d'harmonisation avec le *win-set* transformé.

### *3.3 La nouvelle courbe d'harmonisation*

Nous avons vu que les nouvelles technologies ont déplacé la concurrence au niveau des capacités d'innovation. Les entreprises les plus innovatrices sont aussi les plus compétitives de sorte que les capacités d'innovation sont le moteur de l'expansion. La concurrence extérieure et l'interdépendance des marchés font en sorte que l'inertie au plan des innovations d'un secteur se traduit non seulement par la dégradation relative de la compétitivité du secteur mais également par le contournement de sa technologie conventionnelle. Le changement technologique et la concurrence extérieure minent l'harmonisation qui associe l'amélioration de la position économique internationale, la création de richesse et l'universalité d'accès aux monopoles des télécommunicateurs sur la technologie conventionnelle. La mondialisation attache plutôt la légitimité à la création de richesse et d'emplois, laquelle est liée à la croissance des exportations et à la compétitivité extérieure. Aussi, en situation de concurrence internationale, l'innovation est devenue

décisive pour assurer la légitimation du régime, la croissance nationale et la compétitivité structurelle dans l'économie politique internationale.

On observe la concurrence au niveau des capacités d'innovation dans les efforts déployés au chapitre de la recherche et du développement. Les dépenses engagées en recherche et en développement de l'industrie des télécommunications et de la radiodiffusion ont augmenté de 70 pour cent et celles de l'industrie du matériel de 82 pour cent pendant la période 1990-95 (figure 12). Aucune période sous l'ancien régime n'avait atteint cette croissance. Or, si la présence d'un certain degré de rendements croissants et de pouvoir de monopole sont des conditions nécessaires aux investissements en recherche et en développement<sup>165</sup>, ce sont aussi des conditions suffisantes. En effet, puisque le potentiel technique de contournement de la demande dans le contexte du changement technologique rapide se transfère en pouvoir de contournement dans le contexte d'un marché concurrentiel, l'innovation est un impératif pour survivre, de sorte que les investissements en recherche et en développement proviennent de l'accroissement de la concurrence au plan des innovations. Autrement dit, alors que le marché devient plus concurrentiel, l'innovation devient centrale pour l'accumulation et réciproquement.<sup>166</sup> L'impératif de compétitivité meut l'effort engagé en recherche et développement.<sup>167</sup>



Les efforts d'innovation dépendent donc du degré d'exposition à cet impératif ou encore de la structure industrielle, elle-même liée au régime de réglementation. La relation critique entre le régime national de réglementation et le rythme d'innovation oriente le régulateur vers des changements structurels fondamentaux qui permettent d'améliorer l'efficacité du système national d'innovation.<sup>168</sup> Aussi, dans un contexte de concurrence internationale, les structures réglementaires nationales s'ajustent à celle du marché dominant. L'innovation est un facteur majeur de compétitivité sur un marché de plus en plus concurrentiel. La compétitivité des entreprises et leur capacité à créer des richesses dépendent de l'infrastructure ou de la charpente du réseau des services d'information et de télécommunication. Aussi, étant donné que le rythme d'innovation dans les domaines de la technologie de l'information, de l'informatique et des télécommunications est un facteur déterminant du rythme d'innovation dans les autres secteurs industriels, le régime de réglementation des télécommunications est-il l'un des plus rapides à s'ajuster.

Les ajustements qu'introduit le CRTC ne concernent pas tant la structure tarifaire que la structure industrielle. D'ailleurs, au début des années 1990, BC Tel et Bell Canada avaient, en l'espace de quelques années, diminué de 50 pour cent les tarifs de l'interurbain et un nouveau plan était soumis au régulateur. Mais la concurrence extérieure a créé un écart relatif de compétitivité (avec les États-Unis) qu'une simple baisse tarifaire ne peut annuler. Le soutien au contournement du réseau public qu'apporte le CRTC en 1990 (accords sur la revente) confirme la transformation permanente de la forme d'harmonisation. Alors que la structure monopolistique ne pouvait pas diversifier suffisamment la technologie, les services et les prix afin de satisfaire les besoins pluriels, la compétition doit stimuler l'innovation afin de rapatrier le trafic canadien en exil et d'accroître la productivité des facteurs.<sup>169</sup>

L'entente finale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre de l'AGCS, entrée en vigueur le 1er janvier 1998, exhibe le mieux la forme de la nouvelle courbe d'harmonisation. L'accord de l'OMC prévoit l'installation d'un marché concurrentiel international pour les services de télécommunication. L'accord réconcilie les impératifs extérieurs et intérieurs selon l'identité légitimité<sup>170</sup> = valorisation du capital = compétitivité structurelle. Le nouveau régime de réglementation réconcilie la valorisation du capital avec la légitimité non plus par le contrôle des bénéfices mais par celui des prix dont la baisse a d'ailleurs un effet pratiquement nul sur le revenu

des télécommunicateurs en raison de l'élasticité de la demande. Selon l'idéal-type de la nouvelle harmonisation : (1) les entreprises réalisent des profits importants dont elles consacrent une partie à l'innovation, (2) l'amélioration de la compétitivité extérieure ainsi obtenue assure l'expansion et (3) le régime se trouve légitimé par la création de richesse et d'emplois.

Certains éléments de la réglementation résistent à l'harmonisation. C'est le cas notamment de la restriction apportée à la propriété étrangère des entreprises canadiennes de télécommunication.<sup>171</sup> Mais la décision du CRTC de limiter au départ la propriété étrangère corrobore justement à la normalisation du cadre réglementaire : elle ne représente qu'une velléité de résistance. Ces dispositions sont d'ailleurs temporaires puisque les principales restrictions seront abolies dans le cadre de l'accord de l'OMC sur les services de télécommunication de base.

Aux termes de l'Accord, le régulateur s'engage effectivement à abolir les monopoles dans les deux secteurs encore fermés à la concurrence : les télécommunications internationales et les services satellites fixes à domicile<sup>172</sup>. En outre, les restrictions sur la propriété étrangère dans le secteur des services de satellite mobile mondiaux et dans celui des câbles sous-marins seront levées. Le marché des services de télécommunication par satellite sera ouvert aux satellites étrangers après l'abolition du monopole de Télésat au 1er mars 2000. Les restrictions spéciales relatives à la propriété ont été récemment abolies avec le monopole de Télélobe le 1er octobre 1998. Par ailleurs, l'acheminement du trafic pour l'ensemble des services internationaux et des services par satellite sera déréglementé d'ici le 1er mars 2000.

### *5.2 Le nouveau win-set*

L'intersection entre la nouvelle courbe d'harmonisation et l'ensemble des préférences de l'industrie, des usagers d'affaires et des consommateurs définit la nouvelle réglementation.

Nous avons vu que le *win-set* s'est transformé dans une direction favorable à la compétition. Cette métamorphose, couplée à la nouvelle harmonisation, n'est pas sans conséquences pour la réglementation. D'abord, le régulateur permet la concurrence au niveau des installations des différentes technologies de contournement avec la technologie conventionnelle. La compétition dans le marché de l'interurbain est introduite en 1990 en permettant la revente de

circuits, loués aux neuf entreprises qui forment Stentor, aux individus et aux entreprises.<sup>173</sup> En juin 1992, le CRTC autorise la compétition au niveau des installations de transmission dans le marché de l'interurbain<sup>174</sup> et l'entrée d'un concurrent, Unitel, appartenant en grande partie au principal câblodistributeur Rogers Communications<sup>175</sup>. Ces deux décisions introduisent une compétition intense à l'occasion de laquelle les prix chutent, de nouveaux services apparaissent et les nouveaux venus essuient des pertes importantes.<sup>176</sup> En 1995, quatre entreprises obtiennent une licence pour offrir des services de communications personnelles (SCP) sur une base concurrentielle à travers le Canada.<sup>177</sup> Trois entreprises sont autorisées à fournir des services sans fil à large bande en 1996.<sup>178</sup> En outre, le CRTC a attribué une licence à cinq services homologués de distribution de services de satellite de radiodiffusion directe (SRD) en mode concurrentiel. Il a également accordé une licence à cinq services de SRD à la carte. La concurrence sur le plan des technologies de contournement ne se limite pas aux nouvelles technologies. Le dégroupement et la co-implantation<sup>179</sup>, amorcés dans la Décision 94-19, doit permettre la création de circuits additionnels de télécommunications pour les usagers et les fournisseurs de services de reventes. Entre autres, dans la Décision 97-8, le CRTC (1) oblige les télécommunicateurs à dégroupier les composants de leurs réseaux afin de permettre à la concurrence d'utiliser ces installations moyennant des frais d'accès, (2) exige l'interconnexion entre tous les fournisseurs locaux, interurbains et sans-fil, et (3) permet la revente sans restriction.

Ensuite, le démantèlement technologique et réglementaire des cloisons industrielles autorise dans le nouveau régime la concurrence entre les télécommunicateurs et les câblodistributeurs dans leurs marchés principaux. Depuis le 1er janvier 1998, les télécommunicateurs peuvent obtenir des licences et se lancer dans la câblodistribution. La *Loi sur Bell Canada* a été modifiée de façon à éliminer l'interdiction qui empêchait Bell de détenir une licence de radiodiffusion.

Remarquons que l'évolution graduelle dans l'introduction de la concurrence marque la difficile réconciliation entre les impératifs que sont la légitimation du régime, la compétitivité et la valorisation du capital. L'ouverture du marché à la concurrence force le rééquilibrage des tarifs qui entraîne la diminution des contributions et la hausse des prix du service local. La création d'un fonds central de subventions aux prestataires de services locaux, le mécanisme des « subventions

transférables » qui octroie aux nouveaux concurrents dans les zones rurales une subvention équivalente à celle des télécommunicateurs et la réglementation par le plafonnement des prix, qui limite les hausses tarifaires annuelles moyennes des services résidentiels de base au taux d'inflation, manifestent les efforts du régulateur pour concilier les impératifs de légitimité avec l'introduction de la concurrence. En fait, dans le nouveau régime, les fondements de la légitimité ont changé. Le taux de pénétration de 98,5 pour cent en 1996 (à l'exclusion du Yukon et des T.N.-O.)<sup>180</sup> montre que l'universalité n'est plus exigée. D'ailleurs, alors que les principaux acteurs reconnaissaient en 1993 que les prix du service local allaient augmenter avec l'ouverture à la concurrence, les groupes représentant les usagers résidentiels ne s'y sont opposés que faiblement, voire pas du tout.<sup>181</sup> En outre, dans la Décision 94-19, le CRTC considère « d'intérêt public » le rééquilibrage des tarifs ou encore la hausse des tarifs locaux de base<sup>182</sup>, la concurrence sur le marché des télécommunications locales, l'ouverture du marché, le dégroupement et la co-implantation des installations réseaux. L'arrivée de fournisseurs de services concurrentiels axés tant sur les installations que sur les services de revente doit stimuler l'innovation, la compétitivité structurelle et la création de richesse et d'emplois.

En raison du poids prépondérant des télécommunicateurs au sein du *win-set*, le contrôle du marché est consolidé en faveur des anciens monopoles en même temps que le régulateur introduit la compétition. Le monopole de Téléglobe sur les communications internationales est renouvelé pour une période de cinq ans et Bell élargit son pouvoir au sein de Stentor. Baptisé du nom du héros grec de la guerre de Troie, Stentor vient remplacer Télécom Canada afin de fournir un service national sur une base bien plus intégrée qu'auparavant.<sup>183</sup> Le consortium des anciens monopoles multiplie les alliances transfrontalières et transforme radicalement sa position compétitive. BCE, la société mère de Nortel et de Bell Canada, domine toutes les facettes de l'industrie canadienne des télécommunications. BCE détient, entre autres, le monopole de la plupart des services de transmission commutée de la voix en Ontario et au Québec, le contrôle du conseil de Stentor, 22 pour cent de participation dans Téléglobe et plus de 25 pour cent de participation dans Télésat. Les télécommunicateurs les mieux préparés qui favorisent l'ouverture à la concurrence possèdent un immense avantage au départ et cherchent à en tirer profit.

Alors que le *win-set* s'est déplacé, les télécommunicateurs se sont préparés à l'ouverture du marché. Ils concurrencent les fournisseurs spécialisés en offrant une variété de biens et services tels les lignes directes, les services mobiles, les appareils de raccordement ou encore la transmission de données.<sup>184</sup> Ils ont restructuré leur main-d'œuvre et ajouté de la valeur à leur service de base. Bell, par exemple, a réduit ses effectifs de 60 000 employés en 1981 à 55 000 en 1991 (seul dans les années 1930 le nombre d'employés avait-il baissé depuis 1880<sup>185</sup>) et à 42 000 en 1998. En outre, l'entreprise a diminué le nombre d'échelon hiérarchique de cinq à quatre pour alléger le processus de prise de décision.<sup>186</sup>

La réverbération de l'impératif extérieur, la différenciation et la volatilité de la demande intérieure orientent les télécommunicateurs vers des ententes flexibles de production afin d'absorber les coûts de recherche et de développement, de partager les innovations et d'offrir des produits globaux adaptés à la demande. La répercussion des pressions est d'autant plus forte qu'un certain nombre d'alliances internationales entre des entités majeures du domaine des télécommunications (MCI/Deutsche Telekom/British Telecom) ont accru l'exigence de compétitivité. Les télécommunicateurs favorisent l'ouverture du marché à la concurrence et la déréglementation d'autant plus qu'ils détiennent des avantages cruciaux sur les nouveaux venus.

Comme la baisse des tarifs est compensée par un accroissement de volume (élasticité de la demande), les revenus des télécommunicateurs restent inchangés, voire augmentent.<sup>187</sup> À court terme donc les anciens monopoles n'essuient pas de pertes et peuvent se consacrer à investir les nouveaux segments du marché : ceux des technologies de contournement. Puisque le changement technologique rend désuète la technologie des télécommunicateurs dans un marché plus que jamais concurrentiel sur le plan des produits de contournement, les anciens monopoles occupent le marché des nouvelles technologies qui, par ailleurs, se révèle lucratif. Le potentiel technique de contournement des usagers, la volatilité de la demande et la concurrence extérieure forcent les télécommunicateurs à marginaliser la technologie conventionnelle dans leurs activités. Le changement technologique a, par exemple, donné aux câblodistributeurs la capacité de transmettre des télécommunications beaucoup plus volumineuses sur large bande et au sans-fil le pouvoir de se substituer au filaire à moindre coût. Par conséquent, les propriétaires de l'ancienne technologie, s'ils souhaitent mettre fin à l'hémorragie de leurs clients vers d'autres circuits, doivent

concurrer sur les nouveaux produits d'autant plus qu'une nouvelle forme de compétition issue de la téléphonie digitale sans fil, les services de communications personnels, transforme les marchés locaux, le dernier fief des monopolistes du réseau fixe. En effet, si les technologies de contournement sont dévastatrices pour les télécommunicateurs, elles représentent en même temps un marché profitable. Bell, par exemple, a investi le marché de la téléphonie sans-fil dès 1984 et domine maintenant CellNet Canada, un consortium regroupant les filiales ou les divisions internes cellulaires des autres télécommunicateurs canadiens sur le modèle de Stentor.<sup>188</sup> Pour les télécommunicateurs, donc, les technologies de contournement représentent une opportunité économique d'autant plus importante qu'ils abordent le marché avec des atouts majeurs sur leurs concurrents : une clientèle habituée, un système de facturation établi, une marque de commerce installée et le privilège de la numérotation.<sup>189</sup> Aussi, les anciens monopoles sont-ils les premiers à profiter de l'ouverture des marchés, non seulement parce qu'ils possèdent le réseau fixe mais parce que leur taille et leur ancienneté leur confèrent un pouvoir sur le marché.<sup>190</sup> L'intégration verticale, l'accès privilégié aux clients, la taille de la clientèle sur laquelle les coûts de recherche et de développement peuvent être répartis et les assises financières comptent parmi les nombreux avantages que détiennent les télécommunicateurs sur les nouveaux venus.

Les télécommunicateurs peuvent limiter la concurrence exercée au niveau des prix en contrôlant l'accès au réseau fixe.<sup>191</sup> En effet, comme l'origine et l'aboutissement de tous les appels téléphoniques se trouvent sur le réseau fixe (pour le filaire public), les tarifs d'accès au réseau (chargés aux concurrents) sont un plancher aux prix offerts par la concurrence. Si, pour soutenir l'universalité du service local, le régulateur permet aux télécommunicateurs de récupérer leurs coûts auprès des concurrents, ceux-ci peuvent gonfler leurs coûts, imposer un tarif d'accès élevé et limiter ainsi la concurrence sur les prix.

De même, les marchés de la revente et des services améliorés se révèlent lucratifs. Aussi, si les télécommunicateurs s'opposent dans un premier temps à la revente, ont-ils davantage intérêt à revendre leur surcapacité et à concurrencer au niveau des services plutôt que sur l'accès au réseau à mesure que le marché se développe et compte tenu du succès des revendeurs comme Call-Net.<sup>192</sup> Aux États-Unis, le marché de la revente est immense et des télécommunicateurs interurbains comme MCI vendent une grande quantité de surcapacité à des entreprises spécialisées.

L'intégration du marché, la consolidation de la juridiction fédérale et l'ouverture à la concurrence caractérisent le nouveau régime de réglementation. La *Loi sur les télécommunications*, entrée en vigueur le 25 octobre 1993, substitue à la désuète *Loi sur les chemins de fer* qui remonte à 1908 une loi consolidée<sup>193</sup> et affirme la juridiction fédérale sur toutes les télécommunications canadiennes, remplaçant un régime où 30 pour cent du marché était sous juridiction provinciale. En avril 1994, la Cour Suprême assujettit toutes les entreprises de téléphonie à l'autorité fédérale : le CRTC devient responsable à la fois des tarifs locaux et de la politique en matière de concurrence.

Le nouveau régime de réglementation s'est aligné sur le modèle américain. Cet alignement recèle deux caractéristiques. (1) D'une part, la concurrence extérieure a pu affaiblir aussi décisivement les structures réglementaires canadiennes justement parce que les Américains ont déréglementé leur industrie les premiers. Par conséquent, l'adoption d'une réglementation de type marché aux États-Unis a eu pour effet de « décider » du sort de la réglementation canadienne. (2) D'autre part, l'alignement se traduit par un ajustement graduel de la réglementation canadienne à la réglementation interne américaine en vue de répondre aux exigences que celle-ci a introduites dans l'économie politique internationale (compétitivité structurelle) et de corriger les externalités négatives qu'elle a sur le Canada (contournement du réseau, perte de revenu national, affaiblissement du mécanisme d'interfinancement). Les structures réglementaires qui conduisent à la mise en place d'un marché canadien concurrentiel et intégré des télécommunications dessinent l'ajustement : concurrence au plan des services de transmission de données et de lignes privées (1979), concurrence au plan du matériel (1980-82), revente et partage des services étendus (1984-1990), privatisations (1987-92), concurrence dans les services améliorés (1989 et 1994), concurrence dans les services vocaux interurbains (1992), convergence, interconnexion, dégroupement, revente et partage des réseaux et concurrence entre les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone (1996), et enfin concurrence au niveau local (1997). Une analyse comparative des réglementations américaines et canadiennes, qui dépasse le cadre de ce mémoire, permettrait de détailler de manière plus précise l'ajustement. Notre étude s'est limitée à montrer que le changement technologique rapide et la concurrence extérieure dans le contexte de la mondialisation alignent la réglementation nationale sur le modèle américain fondé sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché. Nous avons montré que la nouvelle

harmonisation repose sur la compétitivité structurelle et l'innovation dans l'économie politique internationale et que le nouveau *win-set* est ouvert dans l'ensemble à la compétition. D'où nous tirons que les intervalles d'harmonisation et les *win-sets* canadiens et américains respectifs se chevauchent.<sup>194</sup> De ce résultat, nous tirons trois conséquences. (1) Le chevauchement des *win-sets* et des intervalles d'harmonisation n'est plus seulement une condition nécessaire à des réglementations similaires dans différents pays comme l'établit le lemme 3 (L3) mais est devenu aussi une condition suffisante selon notre hypothèse. Par conséquent, en situation de changement technologique rapide et de concurrence internationale, la mondialisation produit une réglementation unique. (2) L'ajustement de la réglementation à celle du marché dominant constitue une forme de pouvoir (domination) puisqu'il implique une perte d'autonomie ou de souveraineté. (3) La réglementation est structurellement liée à l'industrie et à l'économie politique internationale et se transforme avec celles-ci.

## VI Conclusion

Deux variables expliquent le passage de l'ancien régime de réglementation au nouveau : le changement technologique et la concurrence extérieure. La transition est le résultat du pouvoir de contournement des usagers et des fournisseurs qui est le produit de la combinaison de ces deux variables. Le changement technologique donne aux usagers et aux fournisseurs la possibilité d'utiliser une technologie de communication alternative à celle des télécommunicateurs et donc le potentiel de contourner l'ancien régime de réglementation. Mais sans la concurrence extérieure le contournement reste marginal, les circuits de distribution demeurant sous le contrôle de la réglementation, et les télécommunicateurs n'y voient qu'une menace faible à leur marché traditionnel : le contournement reste à l'état de potentiel. Dans le contexte de l'intégration régionale et de la mondialisation, la concurrence extérieure (américaine) transforme ce potentiel en un véritable pouvoir de contournement en drainant sur les réseaux américains une partie des communications canadiennes. Avec la concurrence extérieure, le changement technologique mine l'intégrité territoriale, systémique et industrielle du régime de réglementation canadien. Les entreprises américaines permettent, par exemple, aux revendeurs canadiens de déjouer le monopole de Téléglobe sur les communications outre-mer puisque les appels, pourtant effectués à partir du Canada, échappent à la réglementation une fois que ceux-ci ont basculé sur les circuits américains.

Le pouvoir de contournement presse la structure tarifaire nationale à la baisse et ajoute à la contrainte de compétitivité en termes de qualité, de diversité et de sophistication des produits de télécommunication. Aussi, dans le contexte de la mondialisation, le pouvoir de contournement menace les télécommunicateurs d'un désistement de masse des grands usagers canadiens, de perte de marchés domestiques et internationaux, en même temps qu'il leur offre de nouvelles opportunités d'accumulation. Les préférences des télécommunicateurs se transforment et ceux-ci favorisent la compétition d'autant plus qu'ils possèdent le pouvoir sur le marché, qu'ils participent à des ententes transnationales de production et qu'ils n'essuient dans l'ensemble aucune perte de revenus grâce à une augmentation en volume des télécommunications.

En même temps, le régulateur propose une nouvelle réconciliation des impératifs intérieurs et extérieurs fondée sur la concurrence des technologies de contournement dans tous les segments du marché. D'une part, les exigences de l'économie politique internationale en termes de compétitivité orientent le régulateur vers l'amélioration des capacités d'innovation. D'autre part, le pouvoir de contournement force le régulateur à introduire la concurrence afin de rapatrier le trafic canadien et assurer ainsi la valorisation intérieure du capital. Rappelons que le contournement du réseau n'entraîne pas seulement une perte de revenu national mais affaiblit également le mécanisme d'interfinancement des services sur lequel se fonde l'ancien régime de réglementation. Le contournement ne permet plus l'universalité d'accès garantie par ce mécanisme. Au reste, dans le contexte de la mondialisation, une nouvelle légitimation sociale, qui s'appuie sur l'accroissement de la richesse nationale et la création d'emploi, est introduite. La réglementation fondée sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché harmonise ces trois impératifs (compétitivité extérieure, valorisation intérieure du capital et légitimité) et s'insère dans l'ensemble des préférences des acteurs (télécommunicateurs, fournisseurs spécialisés, grands usagers, ...). Aussi, la réglementation nationale s'est-elle alignée sur la réglementation interne américaine. L'alignement vise à répondre aux exigences que la réglementation américaine a introduites dans l'économie politique internationale (compétitivité structurelle) et à satisfaire les impératifs intérieurs de légitimité et de valorisation du capital que cette réglementation a exacerbés en favorisant le contournement du réseau.

Ce mémoire a tenté de décrire le phénomène de la mondialisation sous l'angle des flux transnationaux dans le contexte du changement technologique rapide. En situation de concurrence internationale, une structure industrielle nationale qui s'appuie sur une technologie conventionnelle s'effondre devant le contournement de son « mode de production » des services et entraîne dans sa chute le régime de réglementation qui lui est lié. Le nouveau régime de réglementation repose sur une structure concurrentielle. L'impératif de compétitivité est un impératif universel. Comme l'avait dit Badie à propos de l'État occidental, le modèle américain de déréglementation s'impose comme universel de manière tautologique.<sup>195</sup> Aussi, la mondialisation conduit-elle vers une réglementation unique, fondée sur les lois du marché et la concurrence dans tous les segments du marché.

## Notes

<sup>1</sup> Jessop, B. (1993), « Towards a Schumpeterian Workfare State ? », *Studies in Political Economy* 40, Spring, p.12.

<sup>2</sup> Putnam, R.D. (1993), « Diplomacy and Domestic Politics, The Logic of Two-Level Games, » in Evans, Jacobson, Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy*, Berkley, University of California Press, p.435.

<sup>3</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, pp.454-56.

<sup>4</sup> Les décisions 92-12 et 94-19 du CRTC rompent radicalement avec l'ancien régime.

<sup>5</sup> Stanbury, W.T. (1996), ed., *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*, Montréal, IRPP, p.3.

<sup>6</sup> Le contournement ou « bypassing » en anglais signifie l'acheminement légal d'appels téléphoniques par des technologies ou des circuits étrangers à ceux des télécommunicateurs traditionnels.

<sup>7</sup> Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, p.19.

<sup>8</sup> Dyson, K., Humphries, P. (eds.)(1990), *The Political Economy of Communication – International and European Dimensions*, London, Routledge, p.242.

<sup>9</sup> Le pouvoir de l'État est un concept problématique. Il n'est pas quantifiable et on ne peut, à toute fin d'appréciation, employer que des mesures relatives. Il peut se mesurer, par exemple, par la position relative au sein de l'économie internationale, par la taille de l'État dans la production intérieure de biens et services, par la popularité du gouvernement, par l'allégeance nationale des citoyens, etc. Plus grave, le concept est variable dans le temps et selon les fonctionnaires qui endossent le rôle du régulateur. D'autant plus que les fonctionnaires sont eux aussi des acteurs qui cherchent à maximiser leur propre pouvoir. En pratique, les intérêts des fonctionnaires concordent avec ceux de l'État : ils tirent profit de leurs « bons et loyaux services ». Nous considérons que le pouvoir de l'État est invariablement une mesure relative valorisée à un moment donné.

<sup>10</sup> En pratique, l'équilibre du pouvoir, la configuration des intérêts, la distribution des ressources parmi les acteurs et les alliances stratégiques déterminent en grande partie la capacité des acteurs privés à influencer le régulateur. Dans les télécommunications, seul les principaux monopolistes et les grands usagers peuvent prétendre exercer une contrainte sur le régulateur. Historiquement, l'anticipation du rejet ou de l'approbation par ces acteurs a constamment préoccupé le régulateur.

<sup>11</sup> Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.

<sup>12</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>13</sup> L'opulente littérature sur les failles de la réglementation révèle l'hégémonie de la théorie de l'intérêt public. L'intérêt public est posé comme l'étalon théorique de référence par rapport auquel on jauge l'écart des pratiques réglementaires. Selon cette approche, qui sous-tend tant le discours officiel que maintes études académiques, la réglementation est imposée par l'État pour corriger les pratiques marchandes inefficaces ou inéquitables.

<sup>14</sup> Pour Noll (1991) et Tunstall (1986), par exemple, l'agence de réglementation dépend structurellement de l'industrie. La partie intéressée qui possède le plus de ressources gagne la joute administrative. D'autres théories sont plus systématiques. L'hypothèse de la « capture », formulée pour la première fois par Berstein (1955), épouse les traits de la vie biologique. L'agence de réglementation s'adapte et protège l'industrie qu'elle a créée en raison de son avilissement. Son comportement organisationnel favorise les plus puissants et les mieux organisés (Lowi, 1978). Pour d'autres, la réglementation, créé pour servir les intérêts de l'industrie, provient de l'auto-organisation spontanée du capitalisme (Hilferding, 1981). Resnick (1991) avance radicalement la nature privée de la réglementation tant dans sa genèse que dans sa pratique. Seul l'État a le pouvoir de rationaliser les marchés intrinsèquement chaotiques et instables. Aussi, les dirigeants industriels consentent-ils au capitalisme organisé par l'État. La réglementation régularise les conditions dans lesquels se déploie l'accumulation du capital en fournissant un ensemble uniforme de règles formulées par les industriels eux-mêmes. La « capture » peut reconnaître la nature morcelée de l'intérêt car elle peut être le résultat d'une coalition et donc d'un compromis réalisé au niveau de l'industrie. La théorie organisationnelle reconnaît l'autonomie du régulateur et, contrairement à toutes les approches examinées, considère l'agence de réglementation comme une organisation en soi. Selon la théorie, la réglementation peut être comprise en examinant les impératifs logés dans l'organisation et non en étudiant le bureaucrate comme un acteur politique. L'autonomie de l'organisation repose en partie sur le zèle de ses fonctionnaires tatillons qui s'agitent sous la verve de la réglementation.

<sup>15</sup> La théorie économique n'échappe pas à ces modèles d'influence. Inspiré du modèle de Averch et Johnson (1962) et plus généralement de la théorie des prix de l'école de Chicago, la théorie soutient que la régulation est un outil de gestion du pouvoir de marché (Stigler, 1971). Par conséquent, c'est un dividende politique très convoité par l'industrie. Orientés vers le « rent-seeking », les acteurs cherchent à maximiser une fonction d'utilité privée, fussent-ils des acteurs de l'industrie ou des fonctionnaires de l'État. Ces derniers cherchent, entre autres, à demeurer en poste, à s'allouer plus

de pouvoir, à s'assurer un emploi plus lucratif dans l'industrie, tout comme les entreprises cherchent à maximiser leurs profits. Dérivé des travaux de Downs (1957), la réglementation est conçue comme une commodité qui obéit aux lois du marché. Les préférences des agences de réglementation et celles des entreprises se rencontrent le long des courbes d'offre et de demande.

<sup>16</sup> Pour une discussion détaillée des théories économiques « orthodoxes » de l'État, voir Schott, K. (1984), *Policy, Power and Order. The Persistence of Economic Problems in Capitalist States*, New Haven, Yale University Press. Schott prête aux économistes de toutes allégeances le « basic policy model » dans lequel l'existence et l'omnipotence de l'État sont déjà présupposées.

<sup>17</sup> Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.

<sup>18</sup> Horwitz, R.B. (1989), *The Irony of Regulatory Reform: the deregulation of American telecommunications*, Oxford, Oxford University Press, p.38.

<sup>19</sup> Sur les indices néo-marxistes d'efficacité, voir Althusser, L. (1970), « Idéologie et appareils idéologiques d'État », *La Pensée*, #151, juin, p.8.

<sup>20</sup> Dans la version déterministe du néo-institutionnalisme (Pierson, 1994), le monde des relations socio-économiques est toujours déjà déterminé par les choix politiques antérieurs : dans un même lieu, la « superstructure » ou le socio-économique, repose sur « l'infrastructure » ou base politique. Si la superstructure est déterminante, elle l'est en tant que déterminée par la base. C'est cela « l'autonomie relative » de la superstructure par rapport à la base. Pierson a inversé les deux étages de « l'édifice » marxiste. Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, p.43. En revanche, pour Skocpol (1985), même la formation et la structure de classe reposent sur les structures et les activités des États. La mutation des structures de l'État devient le but *immanent* des groupes socio-économiques. En effet, l'influence qu'une classe cherche à exercer sur les structures de l'État réside dans la nature même de cette classe. Ceci est vrai car la structure de classe est formée par l'État. Par conséquent, lorsque Skocpol dit que la « marxian political sociology must be turned, if not on its head, then certainly on its side, » on peut se demander si elle ne tente pas de ramener Hegel sur ses pieds ! Skocpol ne fait rien de moins que fétichiser l'État. Elle propose une « dialectique » téléologique dans laquelle l'État est le « moment » supérieur. L'État s'extériorise en formulant des politiques, lesquelles « posent » les rapports socio-économiques. Le retour vers l'État et la mutation subséquente des structures et des activités étatiques correspondent à ce que l'on pourrait appeler le « Troisième terme ». C'est cela la Phénoménologie skocpolienne de l'État, et c'est cela le renversement de la « topique » néo-marxiste. Skocpol, T. (1985), « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », in Evans, P.B., Rueschmeyer, D., Skocpol, T., eds., *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>21</sup> Skocpol (1985), « Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research », in Evans, P.B., Rueschmeyer, D., Skocpol, T., eds., *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, p.10.

<sup>22</sup> Przeworski, A. (1990), *The State and the Economy under Capitalism*, Chur, Harwood Academic Publishers, p.150.

<sup>23</sup> Lindblom, C.E. (1977), *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, p.172.

<sup>24</sup> Angus, E. (1996), « Canadian Telecom in Transition - and More to Come », Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.24.

<sup>25</sup> Sur l'« École de Paris » voir, par exemple, Boyer, R., Drache, D., eds. (1996), *States against markets: the limits of globalization*, London, Routledge.

<sup>26</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.459.

<sup>27</sup> Le régime international, tel que considéré ici, est un processus lors duquel « shifts in economic efficiency and in the location of economic activity... [give] rise to changes in economic relations that reflect the interests of the politically ascendant state in the system ». Gilpin, R. (1992), « The Nature of Political Economy », in Art, J.R., Jervis, R., eds., *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York, Harper Collins Publishers, p.252.

<sup>28</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.438.

<sup>29</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.439.

<sup>30</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.439.

<sup>31</sup> D'après le premier lemme, l'ajustement à l'économie politique internationale est fonction de la taille du *win-set*. La taille du *win-set* au niveau II affecte le volume des gains soutirés de l'économie politique internationale, mais pas pour la raison identifiée par Putnam (1993). Ce dernier soutient que plus le *win-set* est étroit ou encore que plus le régulateur est affaibli intérieurement, et plus il est avantagé sur la scène internationale. Or, plus le *win-set* est étroit et moins le régulateur peut concilier sa propre politique intérieure avec les impératifs de l'économie politique internationale. Lors des négociations entourant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), par exemple, le gouvernement de M. Mulroney se trouvait dans une position intérieure difficile en raison d'une chute de légitimité. Le gouvernement ne pouvait risquer son important capital politique investi dans le libre-échange avec les États-Unis, notamment en 1987, en poussant trop loin l'union continentale.

<sup>32</sup> L'exercice du pouvoir à l'intérieur et entre les institutions politiques peut également affecter la taille du *win-set*. Les procédures de décisions, de ratifications ou encore de révocation, lorsqu'elles existent, affectent l'autonomie du régulateur par rapport au niveau II. Plus cette autonomie est petite et plus le *win-set* est étroit. Ainsi, le pouvoir de révocation du Cabinet rétrécit le *win-set*. En vertu de la *Loi sur les télécommunications*, le Cabinet peut donner au CRTC des instructions d'application générale (article 8), comme il l'a fait au sujet des services de satellite de radiodiffusion directs à domicile en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, modifier ou annuler une décision de l'agence ou encore lui renvoyer en réexamen (article 12). En pratique, le pouvoir de révoquer les décisions du CRTC, qui existe depuis 1976, n'a pas été souvent invoqué (18 fois en 22 ans). L'autonomie est distincte du concept de la capacité des États des néo-institutionnalistes ou plus généralement de ce que Porat (1978) identifie par la « faisabilité » politique. Le régulateur n'est pas seulement le lien formel entre le niveau I et le niveau II. Comme nous le rappelle la théorie principal-agent, il possède ses propres préférences distinctes de celles des constituants du niveau II. Le régulateur peut chercher à augmenter son pouvoir au niveau II, à modifier l'équilibre des pouvoirs en place afin de poursuivre des politiques intérieures qu'il préfère ou encore à préserver le statu quo. Moins il a de capital politique à investir et plus les dividendes politiques qu'il peut espérer soutirer sont grands, plus il est susceptible de favoriser un accord donné. La taille du *win-set* dépend également de la capacité du régulateur à effectuer des concessions stratégiques qui feront endosser un accord. Le régulateur est parfois mal informé du niveau II ou encore évalue-t-il incorrectement les impératifs de l'économie politique internationale. En pratique, le régulateur a un pouvoir de veto sur les accords. C'est-à-dire que les accords possibles au niveau II auxquels il est opposé ne seront pas conclus, et encore moins si un réarrangement des coalitions existantes est nécessaire à l'endossement.

<sup>33</sup> Télécom Canada, par exemple, estimait que le contournement du réseau public présentait une menace plus sérieuse que l'introduction de la compétition dans le nouveau régime.

<sup>34</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.444.

<sup>35</sup> Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p.448.

<sup>36</sup> Putnam appelle ce rapport le lien synergistique. Putnam, R.D. (1993), *Op. Cit.*, p. 448

<sup>37</sup> Dans certains cas toutefois, la réverbération peut entraîner un revirement intérieur.

<sup>38</sup> En fait, Putnam (1993) ne reconnaît pas l'importance structurelle du régime international d'accumulation. S'il devait l'envisager, la structure de l'économie internationale ne dépendrait chez lui que de l'habileté technique des hauts dirigeants à altérer les coalitions internes aussi bien à leurs propres pays qu'à ceux de leurs adversaires. En effet, celle-ci est déterminée en dernière instance par la configuration des *win-sets* spécifiques à chaque pays de telle sorte que les négociations internationales, économiques, politiques et militaires, oscillent entre les bornes de l'intervalle minimal contenu dans chacun d'entre eux. Mais en pratique, les bornes sont altérables par le jeu stratégique des alliances, par l'administration des récompenses et des punitions, ou encore par le bal de l'arsenal diplomatique (le chantage, le contrôle de l'information, les doléances, la dextérité, ...). Finalement, les seules limites ou contraintes structurelles posées sont l'envergure de la négociation (qui peut rendre impraticable la réconciliation des *win-sets*), l'incertitude et l'incomplétude de l'information. Avec le modèle de Putnam, un État faible et démuni pourrait amener les grandes puissances à conclure un accord commercial qui lui soit favorable si il y était invité. Mais justement, en l'absence de contraintes structurelles, Putnam ne peut identifier les raisons de son exclusion. L'hégémonie américaine, par exemple, n'est présente dans le modèle que sous la forme de la séparation républicaine des pouvoirs ou encore d'une « certaine culture isolationniste ».

<sup>39</sup> Algébriquement,  $C = f(I, S)$  est une courbe si  $f$  est une fonction vectorielle de l'espace  $E$ . Ceci est vrai si nous pouvons décomposer  $f$  sous la forme  $f = g \circ h = h \circ g$  où  $h$  est une fonction vectorielle du plan  $(I, S)$ . Or, cette hypothèse est raisonnable dans la mesure où le régulateur ne considère jamais le mode de régulation sociale indépendamment du régime international de sorte que  $f(I, S) = g(h(I, S))$ . D'autre part, comme on peut concevoir une fonction qui à chaque point de compatibilité fasse correspondre un mode  $S$  et une structure  $I$ , la fonction  $f$  est inversible de sorte que  $f^{-1} = h \circ g = g \circ h = f$ . La fonction  $f$  est donc vectorielle.

<sup>40</sup> Afin de ne pas surcharger la notation, nous avons volontairement omis d'indicer chaque variable et fonction. La notation exacte est donnée par :  $R_i = f_i(I, S) \cap W_i$ .

<sup>41</sup> Dans le texte, le terme « télécommunicateur » est réservé aux entreprises de services locaux et interurbains titulaires. Ce sont les compagnies de téléphone monopolistiques.

<sup>42</sup> Rens, J.-G. (1991), Stanbury, W.T. (1996), Schultz, R. (1996).

<sup>43</sup> CRTC, Décision Télécom, 94-19, Hull, 16/09/94.

<sup>44</sup> Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.5.

<sup>45</sup> Noël, A. (1992), « Les fils respectueux de l'économétrie » in *Cahiers de recherche sociologique*, No. 17, p.109.

<sup>46</sup> Jessop, B. (1993), *Op. Cit.*, p.25.

- <sup>47</sup> Noël, A. (1992), *Op. Cit.*, p.116.
- <sup>48</sup> Noël, A. (1992), *Op. Cit.*, p.121.
- <sup>49</sup> Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.51.
- <sup>50</sup> Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.51.
- <sup>51</sup> En pratique et pour les besoins de l'argument nous ne considérons que les changements survenus à partir des années 1970. Mais puisque le CRTC, lorsqu'une plainte lui est adressée concernant le pouvoir abusif de Bell sur le marché par exemple, s'autorise à répondre qu' « il n'est pas facile de démanteler 110 ans de pratiques monopolistiques ! », nous croyons pouvoir dater la mise en place de l'ancien régime en 1880, année de la création de Bell.
- <sup>52</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), « Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Policy and Regulation in Canada » in Stanbury, W.T., ed. (1986), *Telecommunications Policy and Regulation : The Impact of Competition and Technological Change*, Montréal, IRPP, p.107.
- <sup>53</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.108.
- <sup>54</sup> L'industrie canadienne des télécommunications a connu une courte période concurrentielle à ses débuts.
- <sup>55</sup> En outre les responsabilités sont divisées au pallier fédéral. L'allocation des fréquences du spectre radio et l'élaboration des politiques publiques en matière de télécommunications revient au Ministère des communications tandis que le CRTC est responsable des questions de réglementation pour tout le système de radiodiffusion et la plus grande partie du système de télécommunications. En particulier, le CRTC réglemente les tarifs (le taux de rendement depuis 1965) et les services de Bell Canada en Ontario et au Québec, de BC Tel en Colombie-Britannique, de Terra Nova Tel et NorthwesTel à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest, de CNCP Telecommunications et de Télésat Canada. D'autres ministères fédéraux et agences gouvernementales comme la Direction des enquêtes sous la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (Loi sur la concurrence)* ou la Commission sur les pratiques restrictives du commerce participent au processus réglementaire et prennent régulièrement position sur des sujets tels la concurrence, les pratiques discriminatoires ou l'intégration verticale. Globerman, S., « Economic Factors in Telecommunications Policy and Regulation » in Stanbury, W.T., ed. (1986), *Op. Cit.*, p.5.
- <sup>56</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.120.
- <sup>57</sup> La caractérisation de l'industrie que nous entreprenons ici date des années 1970. Le lecteur intéressée par la période précédente consultera l'ouvrage de Rens, J.-G. (1993), *L'Empire invisible : histoire des télécommunications au Canada*, Vol.1 & 2., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- <sup>58</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, Vol.2., p.58-64.
- <sup>59</sup> Pour l'opposition générale, voir Manitoba Telephone System (1984), *Submission to the Federal Telecommunications Policy Review*, mai.
- <sup>60</sup> Les services intercirconscriptions de rechange (« interexchange services ») représentent les services ou les voies entre deux circonscriptions ou plus, ou entre deux centres tarifaires ou plus. Bell Canada à lui seul, représente environ 60 pour cent de la production des services et des revenus d'exploitation au Canada, sans compter ses avoirs dans les télécommunicateurs des provinces maritimes. BC Tel est la deuxième entreprise en importance au Canada à la fois en terme de revenus et du nombre d'abonnés. Globerman, S. (1986), *Op. Cit.*, p.6.
- <sup>61</sup> Globerman, S. (1986), *Op. Cit.*, p.6.
- <sup>62</sup> Statistique Canada (1981), *Telephone Statistics*, Ottawa, Ministère de l'approvisionnement et des services, p.6. Globerman, S. (1986), *Op. Cit.*, p.67.n19.
- <sup>63</sup> Globerman, S. (1986), *Op. Cit.*, p.6.
- <sup>64</sup> En contraste, aux États-Unis au début des années quatre-vingts, la décision « open skies » ouvrait les transmissions par satellite à la concurrence. Pendant les années 1980, le nombre de télécommunicateurs par satellite, de satellites utilisés et de transpondeurs a plus que doublé alors que la part des transpondeurs opérés par AT&T n'a cessé de s'amenuiser.
- <sup>65</sup> L'organisation n'est pas inscrite au registre des personnalités juridique mais fonctionne sur la base de ses adhérents et ne possède, par conséquent, ni employé, ni avoir et n'est assujettie à aucune réglementation. Les décisions en son sein sont prises à l'unanimité des membres. Le Plan de partage des revenus se loge au cœur des activités de Télécom Canada, qui est appelé essentiellement à coordonner la fourniture des services interurbains interprovinciales et à répartir les revenus entre les télécommunicateurs membres.
- <sup>66</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.149.
- <sup>67</sup> Harvey, J.A. (1983), « Are We Over-Regulated? », *Discours à la Canadian Industrial Communications Assembly (CICA)*, 14 septembre.
- <sup>68</sup> Northern Telecom est devenu Nortel en 1996. Dans le texte, Nortel désigne l'une ou l'autre des entreprises.
- <sup>69</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.262.n.99.

<sup>70</sup> Le monopole de Bell avant les années 1990 et le marché captif dont bénéficie Nortel consolide la position dominante de ce dernier sur le marché domestique. Ce marché est d'autant plus concentré que la réglementation sur les conditions d'interconnexion et de raccordement pour les terminaux ne permet qu'aux terminaux de Nortel d'être raccordés au réseau de Bell. Cette réglementation a pris fin en 1984.

<sup>71</sup> C'est le cas de Mitel, Gandalf et Norpak pour l'équipement de commutation ; Spar Aerospace et Canadian Marconi pour l'équipement de communications par satellite ; Canada Wire and Cable et Phillips Cables pour la transmission ; ainsi que des filiales de grands groupes étrangers tels ITT et Plessey qui assemblent ou importent des produits spécialisés au Canada. Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.129.

<sup>72</sup> Nortel Ltd. (1981), *Soumission à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, 17 juillet. Bell Canada (1981), *Soumission à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, 17 juillet.

<sup>73</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.129.

<sup>74</sup> Un certain nombre d'autres entreprises de téléphonie opèrent au Canada. Terra Nova Tel, qui dessert le Labrador et la moitié de Terre-Neuve et NorthwesTel, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, appartiennent tous les deux au Canadien National et sont réglementés par le CRTC. Une trentaine en Ontario et un nombre plus réduit au Québec sont plus petites en taille et fonctionnent sur une base communautaire réglementée par le gouvernement de la province. Québec Tel, dont la GTE Corporation est propriétaire, opère sous la juridiction provinciale et a un statut de membre associé à Télécom Canada.

<sup>75</sup> Établi en 1970 avec un monopole statutaire sur les communications par satellite au Canada, Télésat, une société mixte à participation égale du gouvernement fédéral et des principaux télécommunicateurs, est devenu membre du Réseau téléphonique transcanadien (Télécom Canada) en 1977 avec l'aval du gouvernement fédéral.

<sup>76</sup> L'accord qui lie Télésat à Télécom Canada a été renégocié en 1984 et permet à Télésat de louer des sous-canaux. Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, pp.230-1.

<sup>77</sup> *Loi sur Bell Canada*, Sénat du Canada, 1967-68, p.48.

<sup>78</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, 1er février 1991, Section 7.

<sup>79</sup> Wilson, K.G. (1996), « Canada's New Regulatory Framework. Convergence, Competition and the Information Highway », *Telecommunication Policy*, Vol.20, No.8, oct., p.609.

<sup>80</sup> *Loi sur Bell Canada*, Section 8. La *Loi sur les télécommunications* de 1993 étend cette proscription à tous les télécommunicateurs sous la juridiction du CRTC. Cette restriction est plus importante que celle portant strictement sur la licence de radiodiffusion car elle englobe une gamme plus vaste de services de traitement de la voie, de l'image ou des données.

<sup>81</sup> Le Ministère des communications s'est montré favorable à une plus grande compétition en autorisant la réorganisation de Bell Canada, en ouvrant le spectre pour émettre des licences aux services cellulaires privés et en déréglementant la propriété des stations terrestres pour les communications par satellite.

<sup>82</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, pp.107-8.

<sup>83</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.107.

<sup>84</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>85</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>86</sup> Bosak, O., Faucher, P., eds. (1999), *Grands projets et innovations technologiques au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

<sup>87</sup> Nous appelons « consolidation du capital » le fait de garantir un régime de concentration et d'accumulation préférentielle du capital. L'analyse classique des marchés prédit que si le rendement en capital d'une société est plus élevé que le taux normal de retour sur investissement (le loyer de l'argent dans un investissement à risque égal), alors d'autres sociétés investiront dans le même secteur de sorte que ce rendement diminuera pour atteindre enfin le niveau normal. La concentration du capital (i.e. situation d'oligopoles/monopoles) contribue au maintien de rendements supernormaux puisqu'elle est un obstacle à la parfaite compétitivité des investissements.

<sup>88</sup> Les Recherches Bell-Northern (BNR), mises sur pied par Bell en 1970, représentent le troisième volet d'un triptyque qui permettra à Bell d'accroître son financement au développement des produits de Nortel, sa participation au capital risque et d'augmenter l'accès à la R&D étatique. En pratique, la structure tripartite permet à Nortel d'anticiper les besoins du prochain cycle technologique, de confirmer la demande, de vérifier les capacités de production et de déterminer ses revenus.

<sup>89</sup> Cette réglementation a pris fin en 1984.

<sup>90</sup> Au moment du Numérique Universel (1976), Nortel n'était encore qu'un petit fournisseur d'équipement de télécommunications. Pour un projet dont le coût total s'élève à 5,5 milliards de dollars les risques s'avèrent surtout économiques compte tenu de la taille de l'entreprise face au géant AT&T qui domine alors le marché mondial. Or, Nortel

ne dispose que d'un mince capital technologique accumulé lors de son passé avec Western Electric et le commutateur SP-1 que Nortel inaugure en 1971.

<sup>91</sup> En 1997, Bell détenait 51,25% des émissions de Nortel.

<sup>92</sup> Il s'agit de la distance franchie par une onde.

<sup>93</sup> Les PBX, de l'anglais « private branch exchange », sont des commutateurs installés chez l'utilisateur et permettant la commutation des appels internes ainsi que l'établissement des communications avec le réseau général.

<sup>94</sup> Réseau qui permet d'interconnecter des terminaux informatiques dans une zone géographique très limitée.

<sup>95</sup> Cairncross, F. (1995), « The death of distance, a survey of telecommunications », *The Economist*, September 30, p.6.

<sup>96</sup> Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.6.

<sup>97</sup> Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.6.

<sup>98</sup> Comité sur les télécommunications (1975), Commission canadienne des transports, Décision No. 49645-26, 14 avril.

<sup>99</sup> Après qu'il fut imputé à Bell Canada en 1967 par le Dr Gellman de DCF Systems devant le Comité des transports et des communications de la Chambre des communes d'empêcher le développement au Canada de systèmes de communications sophistiqués concurrents et de saboter la dynamique industrielle, la *Loi sur Bell Canada* fut amendée en 1968 afin que Bell lui-même décide de critères « justes » pour le raccordement des terminaux (appareils téléphoniques, équipements de commutation, lignes non fournies par l'entreprise, ...) au réseau de commutation publique. En cas de litige avec des usagers, la Commission canadienne des transports (CCT) devrait arbitrer.

<sup>100</sup> Schultz, R. (1983), « Regulation as Maginot Line : Confronting the Technological Revolution in Telecommunications », *Canadian Public Administration*, No. 16, été, p.216.

<sup>101</sup> Après que le Dr Morton Shulman, spéculateur boursier, millionnaire, auteur, ancien coroner et député provincial de l'Ontario n'eut pas débranché son appareil de composition automatique, connu sous le nom de Magical, comme le lui ordonnait Bell, son service fut résilié à la législature provinciale et la CCT endossa l'action de Bell puisque l'entreprise n'avait encore arrêté aucun critère au raccordement.

<sup>102</sup> En même temps que le Dr Shulman en appelait devant le CCT, un deuxième groupe, Harding Communications Ltd., portait une plainte similaire devant les tribunaux. Harding avait développé pour la Banque de Montréal en 1974 un système capable d'acheminer au centre Master Charge de Toronto les appels de vérification de crédit effectués à Montréal après les heures de bureau. Bell Canada refusa de suppléer l'interface réglementaire que requiert pourtant son propre règlement afin que la Banque puisse légalement procéder à l'installation du système. Harding poursuivit toutefois ses travaux et, alors que la Banque fut sur le point de mettre en fonction l'appareil sans la plate-forme, Bell menaça de résilier tout le service de la Banque. Bell proposa alors de louer un équipement identique à celui commandé par la Banque obtenu du fournisseur américain de Harding. La Banque déclina l'offre mais cessa également toute transaction avec Harding. En juin 1975, Harding porta l'affaire devant les tribunaux du Québec qui ordonna à Bell de fixer des normes de raccordement. Babe, R.E. (1990), *Telecommunications in Canada : technology, industry, and government*, Toronto, University of Toronto Press, pp.75-80.

<sup>103</sup> Avant 1977, tous les appels provenant de la téléphonie mobile nécessitaient l'intervention d'un opérateur et deux concurrents essentiellement se partageaient le marché : Bell et Challenge Communications Ltd. En avril 1977, Bell soumit au CRTC un nouveau service de radiotéléphonie mobile automatique (initialement restreint aux localités de Toronto/Hamilton et Montréal/Hawkesbury). Ce service fonctionnait sans intervention extérieure et Bell annonça qu'il refuserait de raccorder au réseau tout appareil en provenance d'une source autre que Bell. Autrement dit, Challenge et les autres concurrents étaient réduits à vendre l'ancien système désuet et engorgé. Challenge porta l'affaire devant le CRTC en septembre 1977 qui permit le raccordement des nouveaux modèles au réseau de Bell.

<sup>104</sup> CRTC, Décisions Télécom 77-11, 7/10/77, 77-16, 23/12/77, Hull.

<sup>105</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.300.

<sup>106</sup> Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.

<sup>107</sup> Globalement, la compétition profite à tous les acteurs de l'industrie : si Bell perd 40 pour cent du marché des terminaux dans les années 1980, son chiffre d'affaires dans le secteur est passé de 137 millions \$ en 1982 à 450 millions \$ en 1986. De plus, le SL-1 de Nortel figure parmi les autocommutateurs privés (PBX) les plus vendus même par les concurrents de Bell. En outre, puisque contrairement à la réglementation américaine les télécommunicateurs canadiens ont conservé le droit de commercialiser des services intégrés, les systèmes intégrés de Bell et en particulier la location-vente, connurent un tel succès que SCBI a été supprimé et les employés réintégrés à Bell à peine quelques années après. Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.302.

<sup>108</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.119.

<sup>109</sup> Schiller, D. (1982), *Telematics and Government*, Norwood, Ablex.

<sup>110</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>111</sup> Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.

- <sup>112</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.166.
- <sup>113</sup> Le CBTA est ouvert aux entreprises, aux ministères gouvernementaux et aux institutions qui utilisent des services ou des installations de télécommunications mais exclut les télécommunicateurs, les fabricants de matériel et les agences de réglementation.
- <sup>114</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998. Voir Ontario Hospital Association, *et. al.* (1982), *Final Argument to the CRTC on Terminal Attachment*, 18 janvier.
- <sup>115</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.415.
- <sup>116</sup> Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.3.
- <sup>117</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.131.
- <sup>118</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.131.
- <sup>119</sup> Les communications informatiques transmettent les données par saccades, ce qui laisse des temps mort de durée variable. Au lieu d'immobiliser un circuit entier, les données sont regroupés par paquet de format standard puis acheminé de façon autonome, l'utilisateur n'étant facturé que pour le volume transmis et non plus pour l'occupation du circuit physique.
- <sup>120</sup> En même temps, les télécommunicateurs, dans le sillage de AT&T, tentent de pénétrer le marché des services de communications informatiques et même des terminaux informatiques.
- <sup>121</sup> Différence entre les deux limites d'une bande de fréquences; établit la capacité d'un réseau. Par exemple, la largeur de bande d'une voie téléphonique se situe habituellement entre 300 et 3 000 hertz et est donc de 2 700 hertz. Une voie analogique se mesure en hertz tandis qu'une voie numérique se mesure en bit/s.
- <sup>122</sup> Stanbury, W.T., ed., (1996), *Op. Cit.*, p.25.
- <sup>123</sup> Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.5.
- <sup>124</sup> Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.5.
- <sup>125</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.160.
- <sup>126</sup> Association of Competitive Telecommunications Suppliers (1984), *Submission to the CRTC Proceeding on Enhanced Services*, 6 février.
- <sup>127</sup> Les revendeurs ne possèdent ni exploitent d'installations de transmission, mais louent les installations auprès des télécommunicateurs pour fournir des services au public.
- <sup>128</sup> CRTC, Décision Télécom 81-13, 07/07/81, Hull. Bureau du Conseil Privé, Décret en Conseil 1981-3456, 08/12/81, Ottawa.
- <sup>129</sup> Contrairement aux États-Unis où le nouveau venu est désigné par tirage au sort, le mérite démontré et non le hasard permet l'entrée du nouveau concurrent.
- <sup>130</sup> CRTC, Décision télécom 85-19, 29/08/85, Hull. CNCP dénonce les obstacles réglementaires et les pratiques discriminatoires de Télécom Canada qui étaient selon lui l'inefficacité d'un régime désuet. Cependant, CNCP n'est pas opposé à la réglementation des services essentiels et à un rééquilibrage des tarifs mais à la condition qu'une telle restructuration se produise après l'ouverture à la concurrence. Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, pp.158-9.
- <sup>131</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.143.
- <sup>132</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.164.
- <sup>133</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.143.
- <sup>134</sup> La méthode de calcul « 5-way split » de Bell était justement censée exhiber l'ampleur de la distorsion de la structure tarifaire introduit par l'interfinancement des services.
- <sup>135</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.47.
- <sup>136</sup> Ces cas constituent pour BC Tel la manifestation la plus aiguë du contournement. BC Tel (1984), *Memorandum of Evidence to the CRTC on Interexchange Competition and Related Issues*, 30 avril.
- <sup>137</sup> En 1982, la proportion des revenus de l'interurbain par rapport aux revenus d'exploitation totaux des membres de Télécom Canada était de 65,5% pour Sasktel, de 64,0% pour AGT et de 59,2% pour MTS. Télécom Canada (1982), *Statistics*, Ottawa.
- <sup>138</sup> Déjà en 1984, la convergence était une réalité pour l'industrie. Voir Irwin, M. (1984), *Submission on Behalf of the Director of Investigation under the Combines Investigation Act to the CRTC on Interexchange Competition and Related Issues*, Mimeo.
- <sup>139</sup> Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, pp.10-11.
- <sup>140</sup> Une croissance potentielle infinie caractérise le marché mondial des télécommunications étant donné que plus de la moitié de la population mondiale n'a jamais logé un appel téléphonique. La pénurie des services est essentiellement concentrée dans les pays en voie de développement, où la demande excède largement l'offre quel que soit le prix mais aussi en Asie. Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.19.

- <sup>141</sup> Spicer, K. (1992), « Responses to Globalization of Telecommunications », *Telecommunication Policy*, Vol.16, No.9, décembre, p.717.
- <sup>142</sup> Spicer, K. (1992), *Op. Cit.*, p.720.
- <sup>143</sup> Spicer, K. (1992), *Op. Cit.*, p.720.
- <sup>144</sup> Nortel, *Rapports annuels*, Ottawa.
- <sup>145</sup> Bell utilise sa rente de monopole de la distribution d'un service essentiel pour absorber les risques de Nortel.
- <sup>146</sup> Le CRTC assoupli la réglementation concernant le raccordement du matériel terminal.
- <sup>147</sup> Depuis 1983, plus de la moitié des ventes de Nortel sont effectuées aux États-Unis.
- <sup>148</sup> Cet accord de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) établit un cadre général assorti de règles de discipline concernant les mesures gouvernementales sur le commerce des services.
- <sup>149</sup> Shefrin, I.H. (1993), « The North American Free Trade Agreement: Telecommunications in Perspective », *Telecommunication Policy*, Vol.17, No.1, janvier-février, p.15.
- <sup>150</sup> Shefrin, I.H. (1993), *Op. Cit.*, p.18.
- <sup>151</sup> Les restrictions envisagées n'étaient pas seulement contraire aux objectifs de l'ALENA mais violaient aussi les textes du AGCS.
- <sup>152</sup> Shefrin, I.H. (1993), *Op. Cit.*, p.19.
- <sup>153</sup> Noam, E.M., ed. (1983), *Telecommunications Regulation Today and Tomorrow*, New York, Harcourt Brace, pp.xv-xxiii.
- <sup>154</sup> Le démantèlement d'AT&T résulte de la poursuite intentée par le Ministère de la justice des États-Unis. En vertu de la loi antitrust. AT&T a été obligée de se départir de ses Sociétés exploitantes Bell (SEB). L'entente finale précisait également que les SEB assureraient le service interurbain dans leurs territoires. Aux termes de l'accord, entré en vigueur le 1er janvier 1984, sept entreprises de gestion régionales sont devenues propriétaires des 22 sociétés exploitantes Bell qui appartenaient auparavant à AT&T. AT&T n'a conservé que deux filiales principales : AT&T Communications et AT&T Technologies. Les Sociétés exploitantes Bell représentent sept sociétés de portefeuille régionales indépendantes formées au moment du démantèlement d'AT&T afin d'assurer l'exploitation des activités de télécommunications dans leur région respective. Ces entreprises sont : Nynex, Bell Atlantic, BellSouth, Southwestern Bell, US West, Pacific Telesis et Ameritech. Les sociétés exploitantes Bell ont constitué de nombreuses filiales non réglementées qui se consacrent à diverses activités du domaine des télécommunications et d'autres domaines.
- <sup>155</sup> Aux États-Unis, au début des années 1980, il y avait déjà une vingtaine d'entreprises offrant une forme de services de ligne privée, un service d'acheminement automatique sur le réseau public ou de transmission informatique. US House of Representatives (1981), *Telecommunications in Transition: The Status of Competition in the Telecommunications Industry*, a report by the Majority Staff of the Subcommittee on Telecommunications, Washington, US Government Printing Office, pp.92-3. En comptant les revendeurs, quelque 300 entreprises offraient un service interurbain. La concurrence en provenance des télécommunicateurs autre que Bell représentait environ 20 pour cent du marché de l'interurbain en 1980. En 1984, la concurrence desservait 46 pour cent des abonnés d'affaires facturés à au moins 50 dollars par mois et 10 pour cent des abonnés résidentiels facturé au delà de 25 dollars par mois au chapitre des interurbains. Globerman, S. (1986), *Op. Cit.*, p.5. Le décret AT&T en 1984 a introduit une différence structurelle importante eu égard au lien de propriété unissant les entreprises locales à d'autres segments de l'industrie et le nombre d'entreprises indépendantes majeures fournissant des services locaux. Les barrières réglementaires à l'entrée sont responsables en partie de la différence structurelle. Alors que, par exemple, les télécommunicateurs locaux américains doivent offrir l'interconnexion à tous les services d'acheminement automatique et de ligne privée sur une base non-discriminatoire, au Canada, seul CNCP peut s'interconnecter mais seulement avec Bell Canada et BC Tel pour le réseau local. De plus, la nature et la portée des accords canadiens d'interconnexion demeurent contestées. En particulier, la permission de brancher des services à onde longue sur le réseau n'est pas spécifiquement conférée aux clients de CNCP par les décisions du CRTC de 1979 et de 1982.
- <sup>156</sup> Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), *Op. Cit.*, p.163.
- <sup>157</sup> Il s'agit des services par lesquels un usager d'un pays à tarif élevé (par exemple le Canada) compose un numéro dans un pays à tarif modique (par exemple les États-Unis) où un ordinateur identifie l'utilisateur sans prendre l'appel, recompose et réachemine l'appel dans un troisième pays.
- <sup>158</sup> Spicer, K. (1992), *Op. Cit.*, p.720.
- <sup>159</sup> CRTC, Décision Télécom 87-739, 27/11/87, Hull.
- <sup>160</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.323. Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.
- <sup>161</sup> CRTC, Décision Télécom 90-14, 10/07/90, Hull.

<sup>162</sup> Trois entités distinctes furent créés : Stentor Canadian Network Management, qui gère le réseau interprovincial, Stentor Télécom Policy Inc., chargé des relations avec le gouvernement, et Stentor Resource Centre Inc., appelé à se consacrer à l'élaboration de produits nationaux de télécommunications.

<sup>163</sup> Stanbury, W.T., *et al.* (1996), « Chronology of Canadian Telecommunications » in Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, p.288.

<sup>164</sup> Spicer, K. (1992), *Op. Cit.*, p.719.

<sup>165</sup> Fortin, P., Helpman, E. (1995), *Innovation endogène et croissance: Conséquences du point de vue canadien*, Université du Québec à Montréal, Université de Tel-Aviv, Institut canadien de recherches avancées, en vertu d'un contrat passé avec Industrie Canada dans le cadre de l'examen des sciences et de la technologie.

<sup>166</sup> Selon l'approche qu'a opérationnalisé Romer (1990), le stock disponible de conceptions industrielles représente le changement technologique. La recherche et le développement sont certes nécessaires à l'élaboration d'un nouveau type de produit, mais une fois le plan et le devis conçus le produit devient pour Romer de nature non-concurrentielle. Si les conceptions industrielles sont brevetable et par conséquent contrôlable, elles ne le sont que partiellement puisque la création de conceptions augmente le stock de connaissances, qui lui n'est pas contrôlable. Ainsi, une entreprise qui détient une nouvelle conception et par conséquent un nouveau produit, a un degré de pouvoir sur le marché car l'information n'a pas de coût d'opportunité et est en mesure d'exiger un prix supérieur au coût marginal. Cette possibilité de soutirer des rentes de monopole permet aux entreprises d'absorber leurs coûts initiaux en recherche et développement et pousse les entrepreneurs à innover. Aussi, Romer établit-il que « Many individuals and firms have market power and earn monopoly rents on discoveries. » Romer, P.M. (1994), « The Origins of Endogenous Growth », *Journal of Economic Perspectives*, Vol.8, No.1, hiver, p.13. La deuxième génération de modèles endogènes reste cependant au prise avec deux problèmes. Ceux-ci proviennent d'une part d'un individualisme méthodologique excessif qui isole l'entrepreneur et, d'autre part, de l'absence d'une médiation entre les forces micro-économiques et le système macro-économique d'innovation. Faucher, P., DeBresson, C. (1990), « L'école de la régulation on Technological Change », CREDIT, Université du Québec à Montréal, p.17. En effet, la théorie schumpéterienne n'envisage guère les ententes de collaboration, les alliances et les réseaux que construisent les entrepreneurs afin d'établir leurs normes, leurs standards et leurs préférences eu égard aux systèmes technologiques spécifiques. Ensuite, les carences de la transition des fondements micro-économiques aux structures macro-dynamiques empêche de lier la production locale des connaissances à un « système national d'innovation ». L'École de la régulation s'est assignée un agenda prometteur dans cette direction mais son obsessions pour les formes de régulation globales ne lui permettent pas de saisir le processus d'innovation au niveau micro et notamment les discontinuités interindustrielles.

<sup>167</sup> En fait, l'innovation répond au même types de motivations économiques qui dirigent l'investissement. Schmookler (1966) met en évidence une forte corrélation entre le taux de brevetage dans des secteurs où sévissent différentes opportunités technologiques mais des opportunités économiques similaires. De même, le niveau de brevetage est fortement corrélé au niveau d'investissement à la fois dans le temps et entre les secteurs industriels. Le brevetage a tendance à suivre l'investissement et la corrélation avec l'investissement est supérieure à celles aussi bien avec le niveau de production dans le secteur qu'avec le niveau général de l'activité économique.

<sup>168</sup> Les contraintes de la circulation et du milieu institutionnel déterminent en grande partie la dynamique de la production et de la propagation des connaissances ainsi que la manière dont un système technologique s'installe. Cette structure forme l'anatomie de ce que Gibbons (1995) appelle le « système national d'innovation ». Bien que les antécédents historiques différencient les systèmes nationaux d'innovations dans leur efficacité, les contraintes institutionnelles ont de profondes répercussions sur le milieu dans lequel les entreprises évoluent. La production des données, la diffusion de l'information, le stock de connaissance et le profil d'apprentissage sont une source essentielle d'avantage concurrentiel dans le processus d'innovation que l'État peut accroître. Si, au niveau micro, l'entreprise améliore sa base de connaissance par le choix stratégique d'un ensemble d'ententes de collaboration, les formes de la transition entre la collaboration et la concurrence relèvent de l'État en général et du régime de réglementation en particulier.

<sup>169</sup> Spicer, K. (1992), *Op. Cit.*

<sup>170</sup> La notion de légitimité renvoi à la régulation des externalités sociales du régime d'accumulation. Par exemple, la légitimation dans l'ancien régime vise à garantir l'universalité du service alors que le régime d'accumulation génère des inégalités de richesses importantes. Dans le nouveau régime, alors que l'exigence de compétitivité a flexibilisé le rapport salarial, la légitimation passe par la création de richesse et d'emploi. Nous n'avons pas la place ici pour détailler cette discussion. Nous renvoyons le lecteur aux débats entourant le « fordisme » et le « post-fordisme » et plus généralement aux travaux des régulationnistes. Voir notamment, Lipietz, A. (1997), *La société en sablier*, Paris, La Découverte.

<sup>171</sup> La *Loi sur les télécommunications* fixe la réglementation sur la propriété et le contrôle des télécommunicateurs axés sur les installations. Les revendeurs et les fournisseurs de services améliorés ne sont soumis à aucune exigence en

matière de propriété. Étant donné qu'au moins 80 pour cent des actions avec droit de vote des télécommunicateurs doivent être détenus par des intérêts canadiens et que les sociétés d'investissement sont considérées canadiennes si au moins les deux tiers des actions avec droit de vote appartiennent à des intérêts canadiens, la réglementation permet en fait que 46,7 pour cent des actions avec droit de vote appartiennent à des intérêts étrangers (tandis qu'au moins 80 pour cent des administrateurs doivent être canadiens). Aucune restriction est portée aux actions sans droit de vote. BC Tel et Québec-Téléphone, qui sont détenues et exploitées à environ 51 pour cent par GTE Corp., sont exemptes de la réglementation, qui ne s'applique qu'aux entreprises dont les activités ont débuté après le 22 juillet 1987. En outre, des dispositions spéciales s'appliquent dans le cas de certaines entreprises. Téléglobe Canada ne peut compter une entreprise étrangère, un « non-résident » ou un « associé » parmi ses actionnaires avec droit de vote. *Loi sur Téléglobe Canada*, paragraphe 5 (2). Dans le cas des systèmes de satellites mobiles mondiaux et régionaux, le part des actions canadiennes avec droit de vote doit être à leur utilisation intérieure.

<sup>172</sup> À l'exception de la radiodiffusion.

<sup>173</sup> CRTC, Décision télécom 90-3, 01/03/90, Hull.

<sup>174</sup> CRTC, Décision télécom 92-12, 12/06/92, Hull.

<sup>175</sup> CRTC, Décision télécom 92-12, 12/06/92, Hull.

<sup>176</sup> Voir Harvey, G. (1996), « Toward the Information Highway: Consumers, Regulation and the Competitive Market », Courtois, B. (1996), « Telecommunications: Time Compressed » in Stanbury, W.T., ed. (1996), *Op. Cit.*, pp.177-195.

<sup>177</sup> Les SCP constituent un nouveau type de service de télécommunication numérique sans fil qui présente une alternative aux services traditionnels et cellulaires. Il s'agit de Clearnet PCS Inc., MicroCell Network Inc., Rogers Cantel Mobile Inc. et Mobility Personacom Canada Ltée.

<sup>178</sup> WIC Connexus Ltée (33 marchés importants), MaxLink Communications Inc. (33 marchés importants) et RegionalVision Inc. (127 petites localités)

<sup>179</sup> Le « dégroupement » est une politique exigeant que les télécommunicateurs rendent accessibles leurs installations essentielles individuelles sur une base tarifée. La « co-implantation » désigne un arrangement en vertu duquel les concurrents d'une entreprise peuvent implanter leurs installations dans les centraux de cette entreprise ou à proximité.

<sup>180</sup> Industrie Canada (1997), *L'industrie canadienne des services de télécommunications de 1990 à 1996*, Secteur du Spectre, des technologies de l'information et des télécommunications (STIT), p.72.

<sup>181</sup> Il est très difficile d'identifier les intérêts de la population non-organisée tant ceux-ci sont fragmentés le long d'axes urbain/rural, local/interurbain pour ne citer que les intérêts spécifiques aux télécommunications. Certaines organisations représentant des intérêts particuliers ont pris part aux processus de réglementation. Le Consumers' Association of Canada (CAC) a articulé une position plus ou moins contradictoire alors qu'il soutient à la fois l'introduction de la compétition et le principe de l'interfinancement des services. Le National Anti-Poverty Organisation (NAPO) s'est opposé à la compétition qui ne profite selon l'organisme qu'aux usagers d'affaires et du service interurbain. Le groupe People for Affordable Telephone Service a certes pétitionné le Cabinet fédéral qui a modifié la Décision 95-21 du CRTC le 19 décembre 1995 mais dans le sens contraire aux revendications du groupe. Ainsi, à la hausse des tarifs des services locaux, qui a finalement été mis en vigueur, ne correspond plus de baisse équivalente de ceux des services interurbains. En général cependant, la population n'a pas de préférence en ce qui a trait à la structure industrielle pourvu que les tarifs des communications locales demeurent peu élevés et que la concurrence ne menace pas l'universalité. Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>182</sup> Le Conseil a approuvé dans la Décision 94-19 la hausse de 2 \$ du tarif mensuel des services téléphoniques locaux le 1er janvier 1996 et 1997. La période de plafonnement des prix, qui s'ouvre le 1er janvier 1998, constitue la troisième étape du rééquilibrage des tarifs. Ce dernier volet ne doit pas dépasser en moyenne 3 \$ pour les territoires desservis par les télécommunicateurs.

<sup>183</sup> Stentor (1992), Communiqué de presse, Ottawa, le 29 janvier.

<sup>184</sup> Pendant les années 1980, la filiation de Bell démontre l'effort dépensé à investir le marché des services à valeur ajoutée. Entre 1983 et 1987 seulement, pendant la présidence de M. Cyr, les services améliorés prolifèrent : Lavalin Bell Géomat (plus tard Photosur Géomat) pour la cartographie numérique, Bell Cellulaire pour la radiotéléphonie mobile, Voix-Vision spécialisé dans les appareils de télécommunications pour handicapés, Télé-Direct Services dans le secteur de la publicité annuaire, Protocole qui forma un réseau de franchises de secrétariat téléphonique aux États-Unis, Bell-Telic qui proposait des systèmes d'information à l'intention des services publics, Technologies IIS qui élaborait les applications commerciales pour Bell-Telic, etc.

<sup>185</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.67.

<sup>186</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.60.

<sup>187</sup> Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, CRTC, Hull, 27 juillet 1998.

<sup>188</sup> Rens, J.-G. (1993), *Op. Cit.*, p.449.

---

<sup>189</sup> Aux États-Unis, selon une enquête conduite par Salomon Brothers de New York pour le compte des entreprises régionales Bell, deux américains sur cinq croyaient toujours en 1996 que AT&T leur fournissait le service local. Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.18. Par ailleurs, s'ils doivent changer de numéro d'abonné, même pour un meilleur service ailleurs, les clients préfèrent demeurer avec l'ancien monopole.

<sup>190</sup> Cairncross, F. (1995), *Op. Cit.*, p.18.

<sup>191</sup> D'ailleurs, les principaux litiges lors desquels les anciens monopoles sont accusés d'exercer un pouvoir discriminatoire concernent l'interconnexion au réseau et notamment les tarifs d'accès au réseau local. Ce tarif comprend une contribution au service local jugé le moins profitable.

<sup>192</sup> Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.

<sup>193</sup> Le nouveau régime modifie la *Loi sur la radiocommunication* ainsi que les lois spécifiques régissant Bell Canada, BC Tel, Téléglobe Canada et Télésat Canada. Elle abroge la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* et la *Loi sur les télégraphes*, ainsi que certaines parties de la *Loi sur les chemins de fer*.

<sup>194</sup> Pour la caractérisation sommaire de l'harmonisation et du *win-set* américain, nous renvoyons le lecteur à la section précédente.

<sup>195</sup> Badie, B. (1992), *L'État importé : Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, p.69.

## Bibliographie

- Althusser, L. (1970), « Idéologie et appareils idéologiques d'État », *La Pensée*, no.151, juin.
- Angus, E. (1996), « Canadian Télécom in Transition - and More to Come », Stanbury, ed., *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*, Montréal, IRPP.
- Angus, I., Angus, L. « Five Strategic Issues in Canadian Telecommunications, » *Telemanagement*, Vol.13, no.5, May 1995, p.8.
- Association of Competitive Telecommunications Suppliers (1984), *Submission to the CRTC Proceeding on Enhanced Services*, 6 février.
- Babe, R.E. (1990), *Telecommunications in Canada : technology, industry, and government*, Toronto, University of Toronto Press.
- Badie, B. (1992), *L'État importé : Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard
- Bancel-Charensol, L. (1996), *La déréglementation des télécommunications dans les grands pays industriels*, Paris, Economica.
- BC Tel (1984), *Memorandum of Evidence to the CRTC on Interexchange Competition and Related Issues*, 30 avril.
- Bell Canada (1981), *Soumission à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, 17 juillet.
- Bernstein, M. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, Princeton University Press.
- Bosck, O., Faucher, P., eds. (1998), *Grands projets et innovations technologiques au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Boyer, R., Drache, D., eds. (1996), *States against markets : the limits of globalization*, London, Routledge.
- Brock, G.W. (1994), *Telecommunications Policy for the Information Age From Monopoly to Competition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bureau du Conseil Privé, Décret en Conseil 1981-3456, 8/12/81, Ottawa.
- Cairncross, F. (1995), « The death of distance, a survey of telecommunications, » *The Economist*, September 30, pp.1-28.

Comité sur les télécommunications (1975), Commission canadienne des transports, Décision No. 49645-26, 14 avril.

Crandall, R.W., Flamm, K., *Changing the Rules: Technological Change, International Competition and Regulation in Communications* (Washington : The Brookings Institution, 1989)

CRTC, Décisions Télécom 77-11, 07/10/77, 77-16, 23/12/77, 81-13, 07/07/81, 85-19, 29/08/85, 87-739, 27/11/87, 90-3, 01/03/90, 90-14, 10/07/90, 92-12, 12/06/92, 94-19, 16/09/94, 95-21, 19/12/95, Hull.

Denton, T. (1995), « The impact of Convergence on Canadian Cultural Policy, » paper for the *Pacific Telecommunications Council*, January.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row.

Dyson, K., Humphries, P. (eds.) (1990), *The Political Economy of Communication – International and European Dimensions*, London, Routledge.

Entrevue avec Al Wallace, Vice-président, Questions de réglementation, Bell Canada, Hull, 25 juillet 1998.

Entrevue avec Andrée Wylie, Conseillère de la Présidente, Télécommunications, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), Hull, 27 juillet 1998.

Evans, P.B., Rueschmeyer, D., Skocpol, T., eds (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

Evans, P.B., Jacobson, H.K., Putnam, R.D. (1993), *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley, University of California Press.

Eward, R. (1985), *The Deregulation of International Telecommunications*, Dedham, Artech House.

Faucher, P., DeBresson, C. (1990), « L'École de la régulation » on *Technological Change*, Montréal, CREDIT.

Fortin, P., Helpman, E. (1995), *Innovation endogène et croissance: Conséquences du point de vue canadien*, Université du Québec à Montréal, Université de Tel-Aviv, Institut canadien de recherches avancées, en vertu d'un contrat passé avec Industrie Canada dans le cadre de l'examen des sciences et de la technologie.

Gibbons, M (1995), *Technologie et économie : Examen de certaines relations critiques*, Université de Susses, en vertu d'un contrat passé avec Industrie Canada dans le cadre de l'examen des sciences et de la technologie.

Gilpin, R. (1992), « The Nature of Political Economy », in Art, J.R., Jervis, R., eds., *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York, Harper Collins Publishers.

Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

Globerman, S. (1986), « Economic Factors in Telecommunications Policy and Regulation » in Stanbury, W.T., ed., *Telecommunications Policy and Regulation : The Impact of Competition and Technological Change*, Montréal, IRPP.

Globerman, S., Carter, D. (1988), *Telecommunications in Canada : an analysis of outlook and trends*, Vancouver, Fraser Institute.

Globerman, S., Oum, T.H., Stanbury, W.T. (1993), « Competition in Public Long-Distance Telephone Markets in Canada », *Telecommunication Policy*, Vol.17, No.4, mai/juin, pp.297-312.

Habermas, J. (1987), *The philosophical discourse of modernity : twelve lectures*, Cambridge, Blackwell.

Harvey, G., « Toward the Information Highway: Consumers, Regulation and the Competitive Market » et Courtois, B., « Telecommunications: Time Compressed » in Stanbury, W.T. (1996), ed., *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*, Montréal, IRPP, pp.177-195.

Harvey, J.A. (1983), « Are We Over-Regulated? », *Discours à la Canadian Industrial Communications Assembly (CICA)*, 14 septembre.

Hilferding, R. (1981), *Finance capital : a study of the latest phase of capitalist development*, Boston, Routledge & Kegan Paul.

Horwitz, R.B. (1989), *The Irony of Regulatory Reform : the deregulation of American telecommunications*, Oxford, Oxford University Press.

Industrie Canada (1997), *L'industrie canadienne des services de télécommunications de 1990 à 1996*, Secteur du Spectre, des technologies de l'information et des télécommunications (STIT).

Irwin, M. (1984), *Submission on Behalf of the Director of Investigation under the Combines Investigation Act to the CRTC on Interexchange Competition and Related Issues*, Mimeo.

Jessop, B. (1993), « Towards a Schumpeterian Workfare State ? », *Studies in Political Economy*, 40, Spring.

Katzenstein, P.J. (1985), *Small states in world markets : industrial policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.

Krasner, S.D., ed. (1983), *International regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

Lindberg, L., *et al.*, ed. (1975), *Stress and contradiction in modern capitalism : public policy and the theory of the state*, London, D.C. Heath.

Lindblom, C.E. (1977), *Politics and Markets : The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books.

Lipietz, A. (1997), *La société en sablier*, Paris, La Découverte.

Lowi, T.J., Stone, A., ed. (1978), *Nationalizing government : public policies in America*, Beverly Hills, Sage.

Manitoba Telephone System (1984), *Submission to the Federal Telecommunications Policy Review*, mai.

Noam, E.M., ed. (1983), *Telecommunications Regulation Today and Tomorrow*, New York, Harcourt Brace.

Noël, A. (1992), « Les fils respectueux de l'économétrie », *Cahiers de recherche sociologique*, no 17., p.105-125.

Noll, R. (1991), *The Economics and Politics of Deregulation*, Florence, European University Institute.

Nortel Ltd. (1981), *Soumission à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, 17 juillet.

Nortel, *Rapports annuels*, Ottawa.

O'Connor, J. (1984), *Accumulation crisis*, Oxford, Blackwell.

Offe, C. (1996), *Modernity and the state : East, West*, Cambridge, Polity Press.

Ontario Hospital Association, *et. al.* (1982), *Final Argument to the CRTC on Terminal Attachment*, 18 janvier.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press.

Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.

Porat, M. (1978), « Communications Policy in an Information Society », in Robinson, G., *Communications for Tomorrow : Policy Perspectives for the 1980s*, New York, Praeger.

Poulantzas, N. (1980), *Repères : hier et aujourd'hui ; textes sur l'état*, Paris, Maspero.

Przeworski, A. (1990), *The State and the Economy under Capitalism*, Chur, Harwood Academic Publishers.

Putnam, R.D. (1993), « Diplomacy and Domestic Politics, The Logic of Two-Level Games, » in Evans, Jacobson, Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy*, Berkley, University of California Press.

Rens, J.-G. (1993), *L'Empire invisible : histoire des télécommunications au Canada*, Vol.2, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Romer, P.M. (1994), « The Origins of Endogenous Growth », *Journal of Economic Perspectives*, Vol.8, N.1, hiver, pp.3-22.

Romer, P.M. (1990), « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy* 98:5, pp.71-102.

Rosenberg, N., Mowery, D.C. (1989), *Technology and the Pursuit of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rosenberg, N. (1985), *Perspectives on Technology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Schiller, D. (1982), *Telematics and Government*, Norwood (New-Jersey), Ablex.

Schmookler, J. (1966), *Invention and Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.

Schott, K.(1984), *Policy, Power and Order. The Persistence of Economic Problems in Capitalist States*, New Haven, Yale University Press.

Schultz, R. (1983), « Regulation as Maginot Line : Confronting the Technological Revolution in Telecommunications », *Canadian Public Administration*, no 16, été.

Schultz, R.J., Hudson, N.J. (1993), *Freedom to Compete: Reforming the Canadian Telecommunications System*, Ottawa, Bell Canada.

Schumpeter, J.A. (1950), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper Torchback.

Shefrin, I.H. (1993), « The North American Free Trade Agreement : Telecommunications in Perspective », *Telecommunication Policy*, Vol.17, No.1, jan./fév., pp.14-26.

Spicer, K. (1992), « Responses to Globalization of Telecommunications », *Telecommunication Policy*, Vol.16, No.9, déc., pp.717-720.

Stanbury, W.T. (1996), ed., *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*, Montréal, IRPP.

Stanbury, W.T., ed. (1986), *Telecommunications policy and regulation : the impact of competition and technological change*, Montréal, IRPP.

Stanbury, W.T., *et al.* (1996), « Chronology of Canadian Telecommunications », in Stanbury, W.T., ed. (1996), *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*, Montréal, IRPP.

Statistique Canada (1981), *Telephone Statistics*, Ottawa, Ministère de l'approvisionnement et des services.

Stentor (1992), Communiqué de presse, Ottawa, le 29 janvier.

Stigler, G. (1971), « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, No.1.

Strange, S. (1996), *The Retreat of the State – The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Télécom Canada (1982), *Statistics*, Ottawa.

Tunstall, J. (1986), *Communications deregulation: the unleashing of America's communications industry*, Oxford, Blackwell.

US House of Representatives (1981), *Telecommunications in Transition: The Status of Competition in the Telecommunications Industry*, a report by the Majority Staff of the Subcommittee on Telecommunications, Washington, US Government Printing Office.

Weber, M. (1927), *Universal Economic History*, New York, Greeberg.

Wilson, K.G. (1996), « Canada's New Regulatory Framework. Convergence, Competition and the Information Highway », *Telecommunication Policy*, Vol.20, No.8, oct., pp.607-622.

Woodrow, R.B., Woodside, K.B. (1986), « Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Policy and Regulation in Canada » in Stanbury, W.T., ed., *Telecommunications Policy and Regulation : The Impact of Competition and Technological Change*, Montréal, IRPP.