

L'ACCÈS FORCÉ AUX RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) vient d'ordonner aux compagnies de téléphone de vendre en gros à leurs concurrents des services Internet équivalents à ceux qu'elles offrent à leurs propres abonnés sur les nouveaux réseaux¹.

Personne ne croit que l'on devrait forcer les chaînes d'épicerie à partager leur réseau de distribution avec leurs concurrents, ou forcer Amazon.com à rendre son système de distribution en ligne disponible aux petites librairies. Par contre, plusieurs jugent nécessaire de forcer les compagnies de téléphone à offrir à des détaillants tiers un accès à leurs installations.



Cette Note économique a été préparée par **Pierre Lemieux**, économiste et professeur associé au Département des sciences administratives de l'Université du Québec en Outaouais.

Les grandes compagnies de téléphone – celles qui bénéficièrent de monopoles accordés par l'État et réglementés par le CRTC – ont construit leurs réseaux de fils de cuivre et leurs installations de commutation au fil des ans. À partir des années 1990, l'État a cessé de protéger ces monopoles, mais les a simultanément forcés à dégroupier des lignes téléphoniques et à les louer à leurs concurrents à prix réglementés. La langue bureaucratique appelle ces anciens monopoles (par exemple, Bell au Québec ou SaskTel en Saskatchewan) des *entreprises de services locaux titulaires* (ESLT). Grâce au dégroupement, leurs concurrents (Distributel ou Primus, par exemple), appelés *entreprises de services locaux concurrentiels* (ESLC), ont pu mettre en marché leurs propres services téléphoniques en utilisant le réseau des ESLT.

Entre-temps, l'industrie des télécommunications avait vécu deux grands changements. Premièrement, alors que les ESLT stagnaient, la concurrence explosait à leurs portes. De 2003 à 2007, les recettes du secteur filaire sont demeurées à peu près constantes et leurs recettes de gros (provenant de la location des réseaux aux

ESLC) ont chuté de 3,7 % par année. Pendant la même période, les recettes du sans-fil ont crû de 15,7 % par année, tandis que les câblodistributeurs capturaient presque 18 % des lignes de résidence et 55 % des abonnés résidentiels de l'Internet à haute vitesse². Le terme « titulaire » ne signifie donc pas grand-chose. Deuxièmement, les technologies de la fibre optique et du protocole Internet ont fait leur apparition avec les nouveaux réseaux.

Une décision de 2007 du CRTC fut interprétée comme excluant ces nouveaux réseaux des exigences d'accès obligatoire. Toutefois, Cybersurf, un concurrent qui convoitait l'accès à ces réseaux, a réussi à persuader le CRTC de lui accorder l'accès à ceux-ci.

Des économistes ont soutenu que cette politique étouffera l'incitation à investir dans les nouveaux réseaux³. Il reste que c'est la satisfaction des consommateurs, pas l'investissement, qui représente l'objectif ultime de l'activité économique. Au bout du compte, l'efficacité économique, définie en fonction des préférences individuelles, constitue le critère d'évaluation du dégroupement forcé.



1. CRTC, *Demande de Cybersurf Corp. concernant des exigences relatives à une vitesse équivalente à l'égard de services Internet de gros*, Décision de télécom 2008-117, 11 décembre 2008, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2008/dt2008-117.htm>; CRTC, *Demande de Cybersurf liée à la mise en œuvre de la décision de télécom 2008-117 en ce qui concerne les exigences relatives à une vitesse équivalente*, Ordonnance de télécom 2009-111, 3 mars 2009, <http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2009/2009-111.htm>.
2. CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, septembre 2008, <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2008/cmr2008.htm>, p. iv, 197, 207, 225.
3. Thomas W. Hazlett, « Rivalrous Telecommunications Networks With and Without Mandatory Sharing », *Federal Communications Law Journal*, vol. 58, no 3 (juin 2006), p. 477-509. Debra J. Aron et Robert W. Crandall, *Investment in Next Generation Networks and Wholesale Telecommunications Regulation*, Livre blanc, novembre 2008.

Le théorème de Coase

Un outil particulièrement fructueux pour examiner cette question fondamentale de l'efficacité se trouve dans l'approche développée par le lauréat Nobel d'économie Ronald Coase il y a un demi-siècle et appelée « théorème de Coase »⁴. Comment s'assurer que les ressources rares sont affectées à la production qui crée la plus grande valeur? Par exemple, quelle sorte d'institution fera en sorte que le bois soit employé à la fabrication des produits de plus grande valeur : doit-on produire du papier ou du bois d'œuvre et en quelles quantités?

Supposons que les consommateurs de papier sont prêts à payer davantage pour le produit d'un arbre que ne le sont les consommateurs de bois d'œuvre. Il s'ensuit que les producteurs de papier feront, avec un arbre, plus de profit (disons 125 dollars) que les producteurs de bois d'œuvre (100 dollars par hypothèse). Imaginons un arbre qui appartient à un producteur de bois d'œuvre. Pour cet arbre, le producteur de papier est prêt à payer jusqu'à 125 dollars tandis que le producteur de bois d'œuvre ne peut espérer en tirer que 100 dollars de profit. Celui-ci vendra donc son arbre à celui-là. Supposons maintenant que le même arbre appartient plutôt, au départ, au producteur de papier. Ce dernier le vendrait à n'importe quel prix au-delà de 125 dollars. Le producteur de bois d'œuvre, par contre, n'est disposé qu'à payer un maximum de 100 dollars. Par conséquent, l'arbre ne changera pas de propriétaire. Quel que soit le propriétaire initial, l'arbre aboutira, par l'échange si nécessaire, entre les mains du producteur de papier, celui qui en tire la plus grande valeur. Selon le théorème de Coase, l'identité du titulaire initial d'un droit de propriété n'a aucun impact sur l'efficacité économique.

Le théorème de Coase dépend de deux conditions nécessaires. Premièrement, les coûts de transaction ne doivent pas être trop élevés. Par « coûts de transaction », on entend le coût de trouver un partenaire éventuel avec qui échanger, d'arriver à une entente et de la faire respecter. Une deuxième condition nécessaire du théorème de Coase est que les droits de propriété, quels que soient leurs titulaires, soient bien définis. Si l'arbre n'appartient à personne ou que personne ne sait à qui il appartient, l'échange est impossible et il n'y a pas de méthode automatique pour qu'il se retrouve dans les mains

des producteurs (et, en fin de compte, des consommateurs) qui y attachent la plus grande valeur. Les problèmes environnementaux surviennent justement quand les coûts de transaction sont trop élevés ou quand les ressources ne font pas l'objet de droits de propriété bien définis.

De la théorie à la réalité

Ce n'est pas tout à fait un hasard si Coase a publié un important article relatif aux télécommunications⁵ un an avant son fameux article sur le théorème de Coase. Dans le premier article, Coase soutenait que les fréquences du spectre électromagnétique devraient faire l'objet d'enchères, contrairement aux méthodes d'allocation politiques et bureaucratiques qui s'étaient développées depuis les années 1920. Avec des enchères et de vrais droits de propriété, expliquait Coase, les fréquences iraient aux usages qui créent la plus grande valeur puisque les enchérisseurs victorieux – et leurs clients – seraient précisément ceux qui attachent le plus de valeur à la chose. Il a fallu quatre décennies pour que la proposition de Coase soit adoptée – et seulement en partie.

Considérons un réseau de fils de cuivre, de fibre optique ou de tout autre conducteur fermé. Imaginons qu'une ligne téléphonique ou une bande passante rapporte au propriétaire du réseau un profit annuel de 50 dollars tandis qu'un concurrent qui louerait l'élément dégroupé réaliserait un profit de 75 dollars. Si le propriétaire du réseau vise à maximiser ses profits (ce que font toutes les entreprises commerciales), il dégroupera l'élément à un prix compris entre 50 et 75 dollars. Mieux vaut louer plus cher à un concurrent que vendre moins cher à ses propres clients. Par contre (autre cas de figure), si le concurrent ne peut réaliser qu'un profit de 25 dollars, il sera incapable de persuader le propriétaire de louer. Dans un cas comme dans l'autre, on obtient la solution efficace : l'élément est alloué à celui qui crée la plus grande valeur, comme le

Des économistes ont soutenu que le partage forcé des réseaux étouffera l'incitation des propriétaires à investir dans les réseaux de nouvelle génération.

4. Ronald H. Coase, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3 (octobre 1960), p. 1-44.

5. Ronald H. Coase, « The Federal Communications Commission », *Journal of Law and Economics*, vol. 2 (octobre 1959), p. 1-40.

prévoit le théorème de Coase. Il suffit que les propriétaires de réseaux et leurs concurrents soient libres de marchander pour que l'allocation des ressources soit optimale.

On observe déjà de tels échanges quand les ESLT ne sont pas forcées de conclure des contrats avec leurs concurrents. Entre la moitié et les deux tiers des recettes que les ESLT tirent de leurs ventes en gros viennent de services qu'elles ne sont pas obligées d'offrir⁶. Le théorème de Coase n'est pas que de la théorie, on l'observe dans la pratique des compagnies de télécommunications.

Le partage des pylônes d'antenne et de leurs sites fournit une autre illustration. Il y a à peine quelques années, ce partage, bien qu'encouragé par Industrie Canada, n'était pas obligatoire. Or, les compagnies de télécommunications n'avaient pas attendu la contrainte pour passer des ententes efficaces, c'est-à-dire profitables : 32 % de tous les sites cellulaires étaient partagés⁷.

Les processus bureaucratiques sont incapables de déterminer s'il est efficace ou non qu'une nouvelle entreprise entre dans l'industrie en achetant l'accès à un réseau existant; la réponse ne peut venir que des transactions réelles sur le marché. Si le nouvel entrant est capable de se payer un accès, son entrée est efficace; elle est inefficace s'il est incapable de persuader le propriétaire du réseau de conclure une entente libre et mutuellement profitable. Une entreprise suffisamment efficace pourrait toujours, de toute manière, construire son propre réseau. Le théorème de Coase contredit la conception de l'efficacité que semble entretenir le CRTC⁸. L'argument s'applique autant aux réseaux de cuivre qu'aux nouveaux réseaux.

Donc, point n'est besoin de forcer l'accès ni d'en contrôler le prix. Puisque ce genre de mesure revient à donner à des tiers un droit de propriété sur les réseaux, on est tenté de soutenir

que ça ne change rien en vertu même du théorème de Coase : un propriétaire de réseau rachèterait simplement son droit de propriété s'il est efficace de le faire. Cette solution, toutefois, non seulement serait vraisemblablement illégale, mais elle inciterait des compagnies qui n'ont aucune intention d'accéder au réseau à vendre une abstention bidon.

La principale justification de l'État se rapporte à la nécessité de définir et de protéger les droits de propriété. Dans le cas qui nous occupe, le CRTC semble faire exactement le contraire : l'incertitude réglementaire qu'il crée compromet l'existence de droits de propriété bien définis.

Le marché en tant qu'arbitre

La promotion de la concurrence constitue la justification officielle des mesures forçant les anciens monopoles à mettre leurs réseaux à la disposition de leurs concurrents. D'un point de vue théorique, cette justification repose sur une conception statique et ampoulée de la concurrence. Dans la réalité, la concurrence qui vient de l'extérieur d'un marché étroitement défini a souvent plus d'impact que la concurrence dans ce marché même⁹, ce que l'on observe justement dans les télécommunications. Malgré leurs vastes réseaux, les anciens monopoles téléphoniques ont vu leur marché envahi par des câblodistributeurs, par des compagnies de téléphonie cellulaire et par l'Internet. Leur part de marché dans la fourniture de services Internet tourne autour de 50 % seulement¹⁰. Sauf contrainte réglementaire, tous les fournisseurs de télécommunications doivent composer avec un marché très concurrentiel.

Une vaste littérature économique examine différentes formules (par exemple, l'*efficient component pricing rule*) pour déterminer le prix d'accès « optimal » quand l'interconnexion est rendue obligatoire¹¹. Ces formules soulèvent plusieurs

Avec des enchères et de vrais droits de propriété, expliquait Coase, les fréquences iraient aux usages qui créent la plus grande valeur puisque les enchérisseurs victorieux seraient ceux qui attachent le plus de valeur à la chose.

6. Bell Aliant Communications régionales, Bell Canada, Saskatchewan Telecommunications et Télébec (2007), *Telecom Public Notice CRTC 2006-14: Review of Regulatory Framework for Wholesale Services and Definition of Essential Services – Reply Argument*, décembre 2007, par. 71, http://www.crtc.gc.ca/public/partvii/2006/8663/c12_200614439/840332.zip.

7. David A. Townsend, *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne*, Industrie Canada, décembre 2004, p. 147, [http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/antennareport-f.pdf/\\$FILE/antennareport-f.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/antennareport-f.pdf/$FILE/antennareport-f.pdf).

8. CRTC, *op. cit.*, note 2, par. 21.

9. Neil Quigley, *Dynamic Competition in Telecommunications*, Institut C.D. Howe, février 2004, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_194.pdf.

10. CRTC, *op. cit.*, note 2, p. 225-226.

11. Marcel Boyer *et al.*, *Real Option, Network Development, and Network Access*, CIRANO, à paraître; Ingo Vogelsang, « Price Regulation of Access to Telecommunications Networks », *Journal of Economic Literature*, vol. 41, no 3 (septembre 2003), p. 830-862.

problèmes, notamment la capacité des politiciens et des bureaucrates de savoir ce qui maximise l'« utilité collective » (ce que visent les règles optimales), les incitations des bureaux de réglementation¹² et l'impossibilité de colliger toutes les informations nécessaires. Notons aussi que les coûts de transaction et les problèmes d'information asymétrique sont souvent plus lourds dans les opérations politiques que dans les transactions économiques¹³. En pratique, les bureaux comme le CRTC adoptent les règles les plus simples, les moins libérales et les moins défendables¹⁴.

Même si la concurrence n'est pas parfaite en fonction de quelque norme irréaliste, la réglementation ne l'est pas non plus. Les échecs réglementaires sont au moins aussi courants que les échecs du marché. Il faut relire ce qu'écrivait Coase en 1959, en réponse à un critique qui avait péjorativement décrit la mise aux enchères du spectre électromagnétique comme « une théorie inédite » : « Cette "théorie inédite" (inédite jusqu'à Adam Smith) est évidemment celle qui soutient que l'allocation des ressources devrait répondre aux forces du marché plutôt qu'aux décisions étatiques. Au-delà de la mauvaise allocation qu'entraînent les pressions politiques, un bureau gouvernemental qui cherche à se substituer au système des prix [...] sera incapable, de par la nature des choses, d'obtenir toutes les informations nécessaires dispersées

Les processus bureaucratiques sont incapables de déterminer s'il est efficace ou non qu'une nouvelle entreprise entre dans l'industrie en achetant l'accès à un réseau existant; la réponse ne peut venir que des transactions réelles sur le marché.

parmi les dirigeants de toutes les entreprises qui utilisent ou pourraient utiliser les fréquences électromagnétiques, sans parler des préférences des consommateurs pour les divers biens et services susceptibles d'utiliser ces fréquences »¹⁵.

De manière générale, on crée une valeur maximum ou un maximum d'opportunités en laissant les participants du marché conclure leurs propres ententes, et non pas en imposant des « contrats » à certains d'entre eux. L'accès forcé redistribue les profits des propriétaires de réseaux à leurs concurrents, étouffe les incitations à l'investissement et réduit le bien-être des consommateurs. Que cette redistribution soit bonne ou mauvaise est, en fin de compte, non pas une question économique, mais une question éthique, laquelle ne doit pas se cacher derrière le prétexte de la quête d'efficacité.

De même, des intérêts catégoriels se cachent sous la jupe de l'« intérêt public »¹⁶. Adam Smith écrivait : « Je n'ai jamais vu que ceux qui aspiraient, dans leurs entreprises de commerce, à travailler pour le bien général, aient fait beaucoup de bonnes choses »¹⁷. Ici comme ailleurs, l'intérêt public demande que, devant le choc des intérêts privés, ce soit la liberté des échanges et la liberté contractuelle qui jouent le rôle d'arbitre.



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
MICHEL KELLY-GAGNON

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2009

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoît Lafond

Infographie :
Valna inc.

12. Terry M. Moe, « The Positive Theory of Public Bureaucracy » dans Dennis C. Mueller (dir.), *Perspectives on Public Choice – A Handbook*, Cambridge University Press, 1997, p. 455-480.

13. Pierre Lemieux, *Comprendre l'économie. Ou comment les économistes pensent*, Les Belles Lettres, 2008, chapitres 18 et 19.

14. Voir Boyer *et al.*, *op. cit.*, note 11.

15. Ronald H. Coase, *op. cit.*, note 5, p. 18.

16. CRTC, 8622-C122-200808785 - *Cybersurf Corp. - Demande visant le réexamen de l'obligation des ESLT de fournir aux concurrents une parité de services lors de l'introduction de nouveaux débits pour le service LNPA – Lettre de Cybersurf Corp.*, 31 juillet 2008, par. 7, http://www.crtc.gc.ca/public/partvii/2008/8622/c122_200808785/933466.DOC.

17. Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, Livre IV, ch. 2.