



Avis public de radiodiffusion CRTC 2005-88

Ottawa, le 9 septembre 2005

Conclusions relatives à une demande de l'Association canadienne des télécommunications par câble en vue de modifier la politique du Conseil sur l'utilisation, par les entreprises de distribution de radiodiffusion par câble, des disponibilités locales prévues dans le signal des services de programmation par satellite américains

Dans le présent avis public, le Conseil rejette la demande de l'Association canadienne des télécommunications par câble (ACTC) que le Conseil modifie sa politique relative à l'utilisation, par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) par câble, des disponibilités locales prévues dans la programmation de certains services de programmation par satellite américains. Plus particulièrement, l'ACTC demande que les EDR par câble soient autorisées à utiliser les disponibilités locales pour y insérer des messages publicitaires ainsi que des messages de promotion des EDR ou de leurs affiliées offrant des services hors programmation, dont la téléphonie.

La décision du Conseil relative à la demande de l'ACTC a une incidence sur d'autres décisions annoncées aujourd'hui dans deux autres instances de radiodiffusion. Dans Proposition de modifications des conditions de licence, décision de radiodiffusion CRTC 2005-460, le Conseil refuse la demande de Vidéotron ltée, en son nom et au nom de deux filiales, de modifier les conditions de licence de différentes EDR par câble au Québec. Les modifications proposées auraient permis aux EDR d'insérer des messages publicitaires, dont des messages annonçant des services de radiodiffusion affiliés, dans 50 % des disponibilités locales prévues dans le signal de trois services de programmation par satellite américains. Dans Moyens de promouvoir et d'améliorer la visibilité des services dont la distribution nationale est exigée conformément à l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-89, le Conseil énonce ses décisions relatives aux mesures appropriées, y compris l'utilisation des disponibilités locales, pour promouvoir et améliorer la visibilité des services de programmation canadiens dont la distribution par les EDR est obligatoire en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion.

Historique

1. La politique actuelle relative à l'utilisation des disponibilités locales par des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) canadiennes a été énoncée pour la première fois par le Conseil dans *Proposition visant à insérer du matériel promotionnel dans les disponibilités locales des services par satellite américains*, décision CRTC 95-12, 18 janvier 1995 (la décision 95-12). L'expression « disponibilités locales » fait référence à la période approximative de deux minutes par heure de temps d'antenne réservée aux

distributeurs aux États-Unis dans la programmation de certains services de programmation par satellite américains. Bien que les services de programmation insèrent régulièrement dans leurs signaux par satellite leurs propres messages promotionnels ou commerciaux pendant ces deux minutes, les distributeurs américains sont autorisés à remplacer ces messages par leurs propres messages promotionnels ou publicitaires.

2. Dans la décision 95-12, le Conseil a déclaré qu'il n'était pas prêt à prendre en considération les demandes d'utilisation des disponibilités locales pour la distribution de messages publicitaires. Le Conseil a cependant autorisé Rogers Cable TV Limited, par condition de licence, à insérer, à son gré, du matériel promotionnel comme substitut aux messages compris dans les « disponibilités locales » de services par satellite non canadiens. Le Conseil ayant approuvé d'autres demandes d'EDR au cours des années suivantes, la majorité des EDR, et même les EDR par SRD, sont autorisées aujourd'hui par condition de licence, à utiliser les disponibilités locales pour distribuer du matériel publicitaire.
3. Selon cette politique, au moins 75 % de ces disponibilités locales doivent être mises à la disposition des services de programmation canadiens autorisés pour promouvoir leurs services respectifs ou être utilisées par les EDR pour la distribution de messages d'intérêt public canadiens non payés et de messages pour promouvoir le canal communautaire. Au plus 25 % des disponibilités locales peuvent être utilisées par les EDR pour la promotion des services et des blocs de services de programmation facultatifs, des services de renseignements à la clientèle, des réalignements de canaux, du service FM au câble et des prises de câble supplémentaires.
4. Le Conseil a précisé certains aspects de sa politique à plusieurs occasions. Dans *Demande visant à insérer du matériel promotionnel dans les disponibilités locales des services par satellite américains*, décision CRTC 98-271, 10 août 1998, le Conseil a décidé qu'on ne devait pas interdire aux EDR de facturer des frais pour récupérer le coût de l'insertion de matériel promotionnel des services de programmation autorisés dans les disponibilités locales des services par satellite américains. Dans *Promotion des services Internet aux canaux communautaires ou pendant les « disponibilités locales »*, avis public CRTC 1999-93, 27 mai 1999, le Conseil a précisé que « la liste de services qu'une EDR peut promouvoir, qui sont énumérés dans la condition de licence, n'inclut pas les services hors programmation disponibles sur une base commerciale. » Dans *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès*, avis public CRTC 1999-97, 11 juin 1999 (l'avis public 1999-97), le Conseil a conclu que « les EDR ne devraient pas facturer aux services de programmation canadiens, un montant excédant leur part des coûts directs de l'insertion de matériel publicitaire, dans les segments de disponibilités locales des services par satellite étrangers ». De plus, dans *Filiales de Shaw Communications Inc. et de Bragg Communications Incorporated – Non-conformité relative à l'utilisation des disponibilités locales*, décision de radiodiffusion CRTC 2003-383, 11 août 2003, le Conseil a précisé que « la condition de licence relative aux disponibilités locales ne permet pas la mention « en passant » des services que pourrait offrir une entreprise de distribution de radiodiffusion, par exemple des services Internet ou de téléphonie, et qui ne sont pas expressément mentionnés dans la condition de licence ».

Demande de l'Association canadienne des télécommunications par câble en vue d'une modification de la politique

5. Le 28 octobre 2002, l'Association canadienne de télévision par câble, qui porte maintenant le nom d'Association canadienne des télécommunications par câble, (ACTC) a demandé au Conseil de modifier sa politique afin que les EDR par câble soient autorisées à utiliser les disponibilités locales prévues dans la programmation de douze services de programmation américains transmis par satellite¹ pour y insérer des messages publicitaires, ainsi que des messages de promotion des affiliées des EDR qui offrent des services hors programmation, dont la téléphonie. Selon l'ACTC, les recettes annuelles découlant d'une telle utilisation des disponibilités locales totaliseraient entre 35 et 40 millions de dollars. Dans une lettre du 21 mai 2003, l'ACTC a modifié sa demande et a proposé que 25 % de ces recettes soient versées au Fonds canadien de télévision (FCT).
6. L'ACTC allègue que les EDR par câble ont besoin de ces recettes additionnelles pour faire face à la concurrence tant légale qu'illégale et compenser les coûts liés aux obligations réglementaires croissantes. Elle soutient aussi que la modification de politique proposée permettra d'exploiter, au bénéfice du système canadien de radiodiffusion, une valeur économique non utilisée à ce jour, puisque 25 % des recettes additionnelles, soit près de 10 millions de dollars, seront versées annuellement au FCT. L'ACTC affirme qu'il n'y aura aucune incidence financière négative importante sur les services de programmation canadiens autorisés parce que les recettes provenant de l'utilisation des disponibilités locales ne représenteraient que 2 % des recettes publicitaires de l'ensemble du marché canadien de la télévision. Elle déclare aussi que la promotion des services affiliés autres que de programmation n'aura aucune incidence sur ces recettes publicitaires.
7. En réponse à la proposition de l'ACTC, le Conseil a publié *Proposition de l'Association canadienne de télévision par câble en vue de modifier la politique relative à l'utilisation des disponibilités locales – Appel d'observations*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-47, 9 juillet 2004 (l'avis public 2004-47). Par la suite, dans *Appel de soumission de commentaires sur une proposition de l'Association canadienne des télécommunications par câble en vue de modifier la politique relative à l'utilisation des disponibilités locales*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-47-1, 21 janvier 2005 (l'avis public 2004-47-1), le Conseil a invité les parties intéressées à répondre aux commentaires reçus à la suite de l'avis public 2004-47. Le Conseil voulait ainsi s'assurer que ces questions feraient l'objet d'une étude complète.

¹ A&E, BET, CNN, CNBC, Court TV, Game Show, Golf, Headline News, The Learning Channel (TLC), Speed Channel, Spike TV et WTBS-TV

Autres instances pertinentes

8. Dans l'avis public 2004-47, le Conseil a noté qu'il avait reçu une demande de Vidéotron ltée (Vidéotron), en son nom et au nom de deux filiales, en vue de modifier les conditions de licence de différentes EDR par câble au Québec. Le Conseil a aussi annoncé qu'il avait reçu une demande de Vidéotron dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2004-48, 9 juillet 2004 (l'avis public 2004-48). Les modifications proposées permettraient aux EDR d'insérer de la publicité commerciale, y compris des messages annonçant des services de radiodiffusion affiliés, dans 50 % des disponibilités locales comprises dans le signal de trois services de programmation par satellite américains. Le Conseil a alors décidé que, parce que les questions soulevées par la demande de Vidéotron et par la proposition de l'ACTC étaient semblables, il étudierait la demande de Vidéotron à la lumière des commentaires reçus à la suite de son appel aux observations sur la proposition de modification de politique présentée par l'ACTC.
9. Dans l'avis public 2004-47, le Conseil a fait référence à une autre instance liée à l'utilisation possible des disponibilités locales, soit l'instance annoncée dans *Attribution de canaux à certains services dont la distribution nationale a été autorisée conformément à l'article 9(1)(h) de la Loi sur la radiodiffusion – Appel d'observations sur les moyens de promouvoir ces services et d'en améliorer la visibilité*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-46, 9 juillet 2004 (l'avis public 2004-46). Cet avis a été publié en même temps que les avis publics 2004-47 et 2004-48.
10. Deux ans auparavant, dans *Appel d'observations sur l'attribution de canaux aux services dont la distribution a été autorisée conformément à l'article 9(1)(h) de la Loi sur la radiodiffusion*, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-49, 16 août 2002, le Conseil avait sollicité des commentaires sur les questions relatives à l'attribution de canaux aux services de programmation, notamment en ce qui concernait Aboriginal Peoples Television Network (APTN) et TVA, dont la distribution par les EDR dans le cadre du service de base avait été exigée conformément à l'article 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi). Ces services sont généralement appelés « les services 9(1)(h) ». Dans l'avis public 2004-46, le Conseil a annoncé qu'au lieu d'attribuer des canaux à ces services, il exigerait que les distributeurs contribuent à une meilleure visibilité des services 9(1)(h) et qu'ils en améliorent la promotion. Le Conseil a donc, dans l'avis public 2004-46, sollicité des observations sur les moyens de promouvoir ces services obligatoires et d'en améliorer la visibilité. L'un des moyens de promotion proposés était un accès préférentiel des services 9(1)(h) aux disponibilités locales prévues dans les services de programmation par satellite américains.
11. Les décisions du Conseil sur la demande de Vidéotron décrite ci-dessus sont énoncées dans *Proposition de modifications des conditions de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2005-460, publiée aujourd'hui. Dans *Moyens de promouvoir et d'améliorer la visibilité des services dont la distribution nationale est exigée conformément à l'article 9(1)(h) de la Loi sur la radiodiffusion*, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-89 publié aujourd'hui (l'avis public 2005-89), le Conseil énonce ses décisions relatives aux moyens appropriés, dont l'utilisation des disponibilités locales, de promouvoir les services 9(1)(h) nationaux.

12. Dans la section suivante du présent avis, le Conseil étudie les questions clés soulevées par la proposition de l'ACTC, telles qu'elles ont été recensées par les quelque 50 parties intéressées qui ont déposé des observations à la suite des avis publics 2004-47 et 2004-47-1. Environ 30 % des observations reçues sont favorables à la proposition de l'ACTC. Celles-ci comprennent les points de vue d'EDR par câble individuelles, de leurs associations et de représentants de l'industrie canadienne de la publicité. Le reste des observations (environ 70 %), dont un bon nombre déposées par des entreprises de programmation individuelles et des producteurs d'émissions, des groupes intéressés et des associations de l'industrie ainsi que par plusieurs sociétés de télécommunications, s'opposent généralement au projet de modification de politique.

Questions clés soulevées par la proposition de l'ACTC, telles que traitées par les parties intéressées

Besoin économique

13. Dans sa proposition, l'ACTC allègue que les EDR par câble ont besoin des recettes additionnelles issues de l'utilisation des disponibilités locales, pour faire face aux pressions de la concurrence tant légale qu'illégale et compenser le coût lié aux obligations réglementaires croissantes. La Canadian Cable Systems Alliance Inc. partage l'avis de l'ACTC et ajoute que l'accès aux disponibilités locales est particulièrement important pour les câblodistributeurs de petite ou de moyenne envergure.
14. Cependant, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) cite des données économiques recueillies par le CRTC, lesquelles démontrent, selon elle, que l'industrie du câble jouit d'une rentabilité et de revenus croissants depuis 2001 et qu'elle n'a pas besoin des revenus additionnels que les disponibilités locales pourraient lui procurer. La Guilde canadienne des réalisateurs (la Guilde) et l'Association canadienne de production de films et de télévision (ACPFT) ne sont pas non plus convaincues de l'argument de l'ACTC relatif au besoin économique et sont d'avis que cette dernière n'a démontré ni la nécessité d'adopter sa proposition à l'heure actuelle, ni les avantages qui en résulteraient pour le système canadien de radiodiffusion.
15. Dans leurs commentaires, Bell ExpressVu², Cybersurf Corp., Saskatchewan Telecommunications et TELUS Communications Inc. traitent de la prétention de l'ACTC selon laquelle les EDR par câble ont besoin des recettes additionnelles issues de l'utilisation des disponibilités locales, pour faire face aux pressions de la concurrence. Ces parties sont toutes d'avis qu'il existe des moyens plus appropriés qu'une modification de la politique relative aux disponibilités locales pour répondre aux inquiétudes de l'ACTC concernant la concurrence ou toute autre question que l'ACTC pourrait associer à la différence de la réglementation qui régit les EDR par câble et de celle qui régit les autres EDR. Aliant Telecom Inc. (Aliant) prévoit que d'autres questions liées à la concurrence pourraient être soulevées par la modification de politique

² Bell ExpressVu Inc., (l'associé commandité), et BCE Inc. et 4119649 Canada Inc. (associés dans la société en nom collectif appelée Holdings BCE s.e.n.c., qui est l'associé commanditaire), faisant affaires sous le nom de Bell ExpressVu Limited Partnership.

proposée par l'ACTC. Cependant, tant Aliant que Bell ExpressVu indiquent que si le Conseil décide de modifier sa politique, toutes les EDR devraient alors être autorisées à bénéficier de la modification. MTS Allstream Inc. est aussi inquiète du fait qu'une modification de politique pourrait avantager les EDR par câble par rapport aux autres EDR et suggère un certain nombre de mesures faisant en sorte que l'ensemble des EDR puissent avoir accès aux disponibilités locales, et ce, aux mêmes conditions.

Prévisions de recettes publicitaires et incidence sur la télévision traditionnelle et spécialisée

16. Tel que mentionné ci-dessus, l'ACTC estime que les recettes de publicité commerciale que pourraient toucher les EDR par câble grâce à l'utilisation des disponibilités locales atteindront entre 35 et 40 millions de dollars. Elle affirme [traduction] « qu'aucune recette publicitaire n'échappera aux entreprises de programmation au profit des EDR » et que les disponibilités locales « sont trop peu nombreuses dans le marché publicitaire pour avoir une incidence importante sur l'ensemble des recettes ou sur les tarifs publicitaires des entreprises de programmation ». Cogeco Câble inc. croit aussi que la modification de politique proposée n'aura qu'une incidence négligeable sur les radiodiffuseurs.
17. L'ACR et CTV Inc. (CTV) ont commandé leurs propres études pour les joindre à leurs commentaires. L'étude de l'ACR conclut que la modification de politique proposée procurera aux EDR des recettes de publicité commerciale de l'ordre de 45 à 61 millions de dollars. Selon l'ACR, les recettes publicitaires additionnelles que gagnera l'industrie du câble auront une incidence négative sur les recettes publicitaires de tous les secteurs de l'industrie de la radiodiffusion, y compris la radio. CTV est d'avis que ces recettes atteindront entre 76 et 97 millions de dollars. CTV prétend que la modification de politique proposée par l'ACTC pourrait avoir une incidence négative sur les recettes publicitaires des entreprises de programmation.
18. La perte de recettes publicitaires au détriment des radiodiffuseurs canadiens ainsi que la diminution des occasions de promotion des services de programmation canadiens et des émissions sont, aux yeux de la Société Radio-Canada (SRC), deux raisons de refuser la modification de politique proposée. Plus précisément, la SRC estime que l'approbation de la proposition de l'ACTC signifiera pour elle une perte de recettes publicitaires de l'ordre de 7 à 10 millions de dollars, perte qui diminuera sa capacité de respecter son mandat et ses obligations réglementaires.

Incidence sur les dépenses consacrées au contenu canadien

19. Selon la proposition de l'ACTC, les EDR par câble verseront au FCT 25 % de leurs recettes publicitaires additionnelles provenant de la vente de messages commerciaux insérés dans les disponibilités locales. L'ACTC allègue que cet engagement se traduira par une augmentation nette des ressources destinées au développement de la programmation canadienne.

20. Inversement, l'ACR déclare que la proposition de l'ACTC aura comme effet de réduire les dépenses consacrées à la programmation canadienne. Elle estime que 25 % des recettes publicitaires additionnelles représentent environ 10 millions de dollars. Elle prétend que le versement de cette somme au FCT par les EDR par câble ne compensera pas la diminution de la capacité de financement de la programmation canadienne par les services de télévision traditionnelle et spécialisés canadiens; cette diminution sera causée par la diminution des recettes publicitaires, elle-même une conséquence de la modification de politique proposée par l'ACTC.
21. Global Television Network Inc. (Global), Jim Pattison Broadcast Group³, Newfoundland Broadcasting Company Limited et Thunder Bay Electronics Limited font état de l'incidence négative probable qui, selon eux, se fera sentir sur les plus petits radiodiffuseurs et soulignent le lien entre les recettes publicitaires et la capacité de ces radiodiffuseurs à offrir de la programmation locale.

Incidence sur la viabilité des nouveaux services canadiens

22. Dans ses commentaires originaux, l'ACTC déclare qu'il n'y aura aucune incidence économique importante sur les services de programmation canadiens autorisés, parce que les revenus tirés de l'utilisation des disponibilités locales ne représenteront que 2 % des recettes publicitaires de l'ensemble du marché canadien de la télévision.
23. Dans ses commentaires, l'ACR répond que le temps d'antenne destiné à la publicité dans les grilles-horaires des quelque 60 nouveaux services numériques spécialisés qui sont en exploitation depuis 2001 n'est pas entièrement utilisé. Selon elle, l'accès aux disponibilités locales des services de programmation par satellite américains populaires que gagnera l'industrie canadienne de la publicité en vertu de la proposition de l'ACTC nuira à la capacité des services numériques spécialisés de monnayer leur temps d'antenne destiné à la publicité.

Incidence sur la disponibilité des occasions de promotion des services canadiens

24. L'ACTC déclare que [traduction] « dans un milieu où les services de programmation semblent accorder moins d'importance à l'utilisation des disponibilités locales qu'ils ne le prétendent dans leurs interventions et dans lequel un grand nombre d'entreprises de programmation ont accès à des disponibilités sur des médias de radiodiffusion qui leur appartiennent, il n'est ni nécessaire ni approprié d'offrir ces services à un coût moindre ». Elle allègue qu'elle est prête à accueillir la promotion des services 9(1)h dans les disponibilités locales, mais qu'elle croit que [traduction] « la promotion des services 9(1)h ne se traduira pas par une augmentation importante de leur part d'auditoire ».

³ Jim Pattison Broadcast Group Ltd. (l'associé commandité) et Jim Pattison Industries Ltd. (l'associé commanditaire), faisant affaires sous le nom de Jim Pattison Broadcast Group Limited Partnership.

25. Star Choice Television Network Incorporated est aussi d'avis qu'il existe suffisamment de possibilités de publicité croisée pour les services spécialisés sans qu'il soit nécessaire d'utiliser les disponibilités locales pour ce faire. De plus, elle croit que le marché canadien de la publicité est assez sain pour faire face au temps d'antenne qui sera rendu disponible par les disponibilités locales des services de programmation par satellite américains.
26. Le National Broadcast Reading Service Inc. et Friends of Canadian Broadcasting prétendent qu'une modification de politique réduira les occasions de promotion des émissions et des services de programmation canadiens. Ils proposent plutôt que la part de 75 % des disponibilités locales présentement réservée aux services de programmation canadiens autorisés pour la promotion de leurs services respectifs, pour la promotion du canal communautaire et pour les messages d'intérêt public canadiens non payés, soit divisée également entre des messages de promotion des services 9(1)h et des messages annonçant des émissions dramatiques canadiennes.
27. L'ACR et la SRC croient aussi que la proposition de l'ACTC se traduira par une diminution des occasions de promotion d'émissions canadiennes. Aboriginal Peoples Television Network Incorporated (APTN) note l'importance que revêtent les occasions de promotion pour les services de programmation canadiens. L'ACR ajoute que l'approbation de la proposition de l'ACTC incitera les EDR par câble à promouvoir les services de programmation par satellite américains, de préférence aux services canadiens, afin d'augmenter l'auditoire et la valeur commerciale des disponibilités locales comprises dans ces services américains.
28. Bell ExpressVu est également d'avis qu'en raison de la diminution des occasions de promotion de la programmation canadienne, la modification de politique entraînera une augmentation des tarifs d'abonnement, causée par une hausse des droits d'affiliation demandés par les services américains qui réagiront à l'augmentation de valeur des disponibilités locales aux yeux des câblodistributeurs canadiens.
29. CHUM limitée (CHUM) note particulièrement l'incidence négative sur les occasions de promotion des nouveaux services numériques, alors qu'Astral Media inc. signale l'importance des occasions de promotion des services payants.

Incidence sur les politiques du Conseil

30. Dans ses commentaires, l'ACR allègue que la proposition de l'ACTC nuira à la réalisation des objectifs de la politique d'incitation du Conseil à l'égard des dramatiques de langue anglaise. Elle prétend aussi que la proposition [traduction] « ruinera » la politique du Conseil qui lie la fourniture de programmation locale au privilège de diffuser de la publicité locale. Selon l'ACR, l'approbation de la modification de politique proposée permettra la vente de publicité canadienne [traduction] « sans qu'il y ait d'émissions canadiennes dans les services sur lesquels cette publicité est diffusée ».

31. L'ACTC rejette l'argument de l'ACR selon qui sa proposition est contraire au principe de politique qui lie la publicité locale à la diffusion de programmation locale. Selon l'ACTC, [traduction] « le principe relève exclusivement de l'attribution de licences aux entreprises de programmation. » Elle ajoute que les annonceurs locaux continueront à annoncer pendant les nouvelles locales et les autres émissions de télévision locales afin de joindre un vaste auditoire local et que [traduction] « les EDR font déjà largement leur part à l'égard de la programmation locale et des communautés qu'elles desservent ».

Incidence sur la structure du système canadien de radiodiffusion

32. L'ACTC allègue que sa proposition procurera une nouvelle source de revenus aux EDR et [traduction] « améliorera leur capacité concurrentielle sans pour autant exiger de modifications importantes à la structure du système canadien de radiodiffusion ».
33. L'Association canadienne des annonceurs partage l'avis de l'ACTC. Elle déclare que le média publicitaire est sous-développé au Canada et que la modification de politique proposée contribuera à l'augmentation des recettes publicitaires sans pour autant accroître la fragmentation des auditoires. Les annonceurs locaux et régionaux font valoir que l'accès aux disponibilités locales ne doit pas être réservé aux annonceurs nationaux.
34. Dans ses commentaires, Quebecor Média inc. prétend que l'incidence sur le marché de langue française sera négligeable. Elle ajoute que, même si le Conseil en vient à la conclusion qu'une modification de politique ne sera d'aucun avantage à l'échelle nationale, on devrait envisager la mise en œuvre de la proposition sur le marché francophone, où les auditeurs s'intéressent moins à la programmation non canadienne qu'à la programmation canadienne.
35. Dans ses commentaires, Only Imagine Inc. déclare qu'elle ne voit aucun avantage net pour le système canadien de radiodiffusion d'adopter une modification de politique, mais elle reconnaît qu'on puisse tirer des bénéfices importants des disponibilités locales; elle est donc d'avis que le Conseil devrait faire preuve d'ouverture en ce qui a trait à d'autres utilisations possibles de celles-ci.
36. CHUM et CTV, quant à elles, voient dans la proposition de l'ACTC un changement fondamental des fondements financiers du système canadien de radiodiffusion. De plus, CTV prévoit que le fait de permettre aux EDR de vendre de la publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales des services de programmation par satellite américains conduira les titulaires de télévision traditionnelle, y compris celles qui exploitent des stations canadiennes éloignées, à demander l'accès aux marchés publicitaires locaux, sans pour autant devoir satisfaire aux obligations correspondantes à l'égard du service local. CTV ajoute que les services spécialisés rechercheront probablement aussi un tel accès, sans devoir satisfaire à certaines obligations relatives au service local.

Promotion de services de communication autres que de programmation par les services de radiodiffusion

37. L'ACTC allègue [traduction] « qu'on ne peut tirer de la politique de radiodiffusion aucun argument décisif justifiant les restrictions imposées aux distributeurs qui utilisent leurs propres avantages en vue de promouvoir des produits accessoires affiliés comme Internet, la téléphonie ou les services sans-fil ». Dans leurs commentaires à ce sujet, CHUM et Pelmorex Communications Inc. reconnaissent toutes deux que les EDR par câble devraient pouvoir faire la promotion des services de télécommunications affiliés en utilisant la part de 25 % des disponibilités locales qu'elles sont présentement autorisées à utiliser pour la promotion de leurs propres services et forfaits.
38. Aliant, Cybersurf Corp. et MTS Allstream Inc. s'inquiètent du fait que permettre aux EDR par câble de promouvoir des services de télécommunications affiliés pourrait avoir une incidence anticoncurrentielle.

Incertitude à l'égard de l'incidence future de la modification de politique proposée

39. Dans ses commentaires, l'ACR allègue que la proposition de l'ACTC constitue [traduction] « un premier empiètement ». Selon elle, la modification de politique devrait être étudiée en fonction non seulement de son incidence immédiate, mais aussi de son incidence future. L'ACR déclare que [traduction] « l'augmentation du nombre de canaux américains distribués par câble, y compris un grand nombre de canaux américains par câble très bien cotés... augmentera le nombre de canaux qui pourront faire partie des disponibilités locales, ce qui augmentera par le fait même l'incidence négative ». L'ACR prévoit aussi que les EDR par câble chercheront à obtenir l'autorisation de consacrer un plus grand nombre de minutes à la distribution de leurs messages commerciaux.
40. Ethnic Channels Group Limited et Fairchild Television Ltd. sont d'avis que la viabilité des services canadiens en langues tierces existants ou à venir est déjà compromise par la nouvelle approche du Conseil à l'égard de l'évaluation des demandes de distribution de canaux de télévision en langues tierces aux auditeurs canadiens (voir *Améliorer la diversité des services de télévision en langues tierces – Approche révisée à l'égard de l'évaluation des demandes d'ajout de services non canadiens de télévision en langues tierces aux listes des services par satellite admissibles à une distribution en mode numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-96, 16 décembre 2004. Selon elles, si la proposition de l'ACTC est adoptée et, dans l'avenir, sa portée élargie pour inclure les disponibilités locales prévues dans les services non canadiens en langues tierces à caractère ethnique, l'incidence sur les services canadiens en langues tierces n'en sera alors que plus importante.

41. En réponse à l'argument de l'ACR selon lequel la modification de politique proposée constitue « un premier empiètement », l'ACTC déclare que ce point de vue [traduction] « se base sur des prévisions extrêmement exagérées de l'incidence économique éventuelle des changements » qui résulterait de sa proposition. Elle ajoute que si de tels changements surviennent, comme le prévoit l'ACR, ils n'auront rien à voir avec l'utilisation qu'elle propose des disponibilités locales et que toute proposition faite dans l'avenir [traduction] « devra alors être jugée sur son bien-fondé à ce moment-là. »

Analyse et décisions du Conseil

Besoin économique

42. La marge bénéficiaire totale avant intérêts et impôt (BAII) et le rendement des investissements sur les immobilisations nettes moyennes comptent parmi les indices dont le Conseil se sert afin d'évaluer la santé financière d'une EDR. Pour ce qui est de l'industrie du câble dans son ensemble, la marge BAII et le rendement des investissements ont tous deux augmenté au cours des deux dernières années grâce à une croissance constante des revenus, à la réduction du taux de croissance des dépenses d'exploitation et à la diminution de l'amortissement. La marge BAII des EDR par câble de classe 1 a atteint 23,2 % en 2004, comparé à 17,5 % en 2003 et à 15,4 % en 2002. Le rendement des investissements de ces EDR a atteint un taux de 20,4 % en 2004, comparé à 14,2 % en 2003 et à 11,5 % en 2002.
43. Du point de vue du Conseil, l'industrie du câble a largement profité des possibilités de regroupement de ses services, c'est-à-dire de combiner dans différents forfaits la vidéo, Internet et, dans certains cas, des services sans fil. L'industrie semble aussi être en position d'assurer sa croissance et d'augmenter sa capacité de grouper ses services, grâce à son entrée dans le domaine de la téléphonie.
44. Pour ces motifs, le Conseil n'est pas convaincu du bien-fondé de l'argument de l'ACTC qui affirme que l'industrie du câble a besoin des recettes additionnelles issues de l'approbation de sa proposition de modification de politique.

Estimation des recettes publicitaires et de leur incidence sur la télévision traditionnelle et spécialisée

45. Tel que mentionné ci-dessus, l'ACTC estime que les recettes publicitaires découlant de l'approbation de sa proposition atteindront entre 35 et 40 millions de dollars par année, alors que CTV les évalue plutôt entre 76 et 97 millions de dollars. L'ACR croit que ces recettes atteindront entre 45 et 61 millions de dollars par année. Le Conseil note que la méthodologie adoptée par l'ACTC en vue d'estimer l'incidence de sa proposition relativement aux recettes est essentiellement la même que celle utilisée par l'ACR. L'approche de CTV est différente, mais le Conseil est d'avis que les deux méthodes sont appropriées. Cependant, le Conseil n'est pas d'accord avec certaines hypothèses et comparaisons faites par les parties, notamment celles de CTV et de l'ACTC.

46. Le Conseil a utilisé les deux approches, en faisant des réajustements et des mises à jour, pour en arriver à estimer les recettes que pourraient rapporter aux EDR par câble la vente de publicité commerciale dans les disponibilités locales. Selon le Conseil, ces recettes atteindront entre 43,6 et 52,0 millions de dollars par année. Le Conseil note, par comparaison, que la totalité des recettes publicitaires gagnées en 2004 par les stations privées de télévision traditionnelle et par les services spécialisés canadiens ont été, respectivement, de 1,9 milliard de dollars et de 708 millions de dollars.
47. Le Conseil remarque donc que l'incidence de la proposition de l'ACTC sur les recettes sera relativement faible, en comparaison des recettes publicitaires de l'industrie canadienne de la télévision traditionnelle et de celles des services de télévision spécialisés. Cependant, comme le Conseil le précise ci-dessous, il est préoccupé par toute incidence négative de la proposition de l'ACTC sur la capacité des services canadiens de programmation en place de respecter leurs obligations découlant de la Loi, l'intérêt de tout éventuel nouveau venu à faire une demande de licence, la capacité de services récemment mis en exploitation à consolider leur position, la réalisation des objectifs de la politique du Conseil, et la structure du système canadien de radiodiffusion.

Incidence sur les dépenses consacrées au contenu canadien

48. Le Conseil remarque qu'en 2004, les services privés de télévision traditionnelle de langue anglaise ont consacré en moyenne 26 % de leurs recettes publicitaires à la programmation canadienne. La même année, les services spécialisés de langue anglaise ont consacré en moyenne 42 % de leurs revenus à ce type de programmation. Bien que le Conseil note que l'ACTC propose de verser au FCT 25 % des revenus additionnels des EDR par câble provenant de l'utilisation des disponibilités locales, il craint néanmoins que la modification de politique proposée par l'ACTC entraîne une diminution des sommes consacrées au contenu canadien par les titulaires de services de télévision traditionnelle et de services spécialisés.

Incidence sur la viabilité des nouveaux services canadiens

49. À ce jour, le Conseil a autorisé plus de 290 services de catégorie 2, dont environ 60 sont en exploitation. Tous les nouveaux services canadiens mis en exploitation depuis peu sont en concurrence pour vendre aux annonceurs canadiens l'auditoire visé par un créneau de programmation spécifique. L'approbation de la proposition de l'ACTC fournira aux annonceurs canadiens à la recherche de tranches de population bien déterminées un accès aux disponibilités locales comprises dans les grilles-horaires de plusieurs services de programmation par satellite américains populaires. Le Conseil craint que cette augmentation du temps d'antenne réservé à la publicité dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion nuise à la capacité de ces nouveaux services de catégorie 2 de consolider leur position et décourage d'autres services de catégorie 2 de mettre leur service en exploitation.

Incidence sur la disponibilité des occasions de promotion des services canadiens

50. Un certain nombre de commentaires déposés lors de la présente instance soulignent l'importance des occasions de promotion offertes aux services de radiodiffusion canadiens. Cependant, le Conseil estime que les informations versées au dossier public sont insuffisantes pour évaluer de façon définitive l'incidence sur les services canadiens si ces derniers n'avaient plus accès aux occasions de promotion que représentent actuellement les disponibilités locales des services de programmation par satellite américains.
51. Le Conseil reconnaît toutefois depuis longtemps l'importance de promouvoir les émissions canadiennes. Dans l'avis public 1999-97, le Conseil a mis en place des mesures incitatives à l'égard des émissions canadiennes, y compris l'attribution du statut d'émissions prioritaires aux magazines de divertissement canadiens et l'exclusion de la définition de « matériel publicitaire » des messages promotionnels de tout long métrage canadien et de toute émission canadienne. Dans cet avis, le Conseil a aussi signalé que « la disposition actuelle permettant aux EDR d'insérer du matériel promotionnel, dans les disponibilités locales des services par satellite américains, est une occasion rêvée pour les services canadiens de faire leur propre promotion ».
52. De l'avis du Conseil, en raison des progrès de la transition vers le numérique et de l'augmentation du choix de programmation offert aux Canadiens, il devient de plus en plus important de préserver les occasions de promotion des émissions et des services canadiens.

Incidence sur les politiques du Conseil

53. En ce qui concerne les préoccupations de l'ACR à l'égard de l'incidence de la proposition de l'ACTC sur l'efficacité des mesures incitatives du Conseil relatives aux dramatiques de langue anglaise, le Conseil note que ces mesures ont été conçues en vue d'augmenter la production, la diffusion, la part d'auditoire et le financement des émissions dramatiques canadiennes de langue anglaise originales et de grande qualité. Les radiodiffuseurs ont accès à des minutes additionnelles de publicité en échange de la commande de dramatiques canadiennes et d'un plus grand nombre d'heures consacrées à leur diffusion. Le programme de mesures incitatives à l'égard des dramatiques se base sur le principe que les minutes additionnelles de publicité ont une valeur commerciale.
54. L'analyse du Conseil de l'incidence économique de la vente de publicité commerciale insérée dans les disponibilités locales révèle l'existence d'une telle incidence, bien que relativement faible, sur les recettes publicitaires des services traditionnels et spécialisés; en effet, le marché publicitaire ne se développera pas immédiatement pour remplir le temps d'antenne additionnel réservé à la publicité. Cependant, le Conseil croit qu'une incidence négative, même faible, sur les titulaires pourrait diminuer l'efficacité du programme incitatif, puisque les messages publicitaires pourraient perdre de la valeur face à l'augmentation de l'ensemble du temps d'antenne réservé à la publicité.

55. De plus, le Conseil note qu'à l'époque où il a mis en place son programme incitatif à l'égard des dramatiques de langue anglaise, il savait que l'augmentation conséquente du temps d'antenne réservé à la publicité pouvait avoir une certaine incidence négative sur les services traditionnels et spécialisés de moindre envergure. Par conséquent, il a adopté des mesures de protection visant à réduire cette incidence, dont un plafond de 14 minutes de publicité par heure pour les titulaires de télévision traditionnelle les plus importants. Selon le Conseil, l'augmentation du temps d'antenne réservé à la publicité qui résulterait de l'approbation de la proposition de l'ACTC pourrait réduire l'efficacité de ces mesures de protection.
56. En vertu d'une politique en vigueur depuis longtemps, le Conseil fait de la fourniture de programmation locale une condition d'accès au marché publicitaire local. L'objectif de cette politique vise à s'assurer que les radiodiffuseurs locaux fournissent de la programmation locale. Cette politique, jumelée au règlement relatif à la substitution simultanée, protège de la concurrence les titulaires de télévision qui, dans un marché donné, diffusent des émissions locales; cette concurrence pourrait provenir des titulaires de stations de télévision éloignées intéressées à solliciter de la publicité locale et dont les signaux rejoignent le marché par l'intermédiaire des câblodistributeurs ou d'autres EDR. Selon le Conseil, l'approbation de la proposition de l'ACTC conduira les radiodiffuseurs à faire concurrence aux EDR et, indirectement, aux services de programmation par satellite américains, afin de profiter des recettes de publicité locale. Cela affaiblira la protection accordée aux recettes publicitaires des stations de télévision locales et régionales et diminuera par conséquent leur capacité à respecter leurs engagements à l'égard de la programmation canadienne, dont la programmation locale.

Incidence sur la structure du système canadien de radiodiffusion

57. Les titulaires d'EDR peuvent aussi détenir des licences de services de programmation, ou encore, d'entreprises de programmation exemptées. Cependant, elles ne sont pas autorisées à tirer des revenus directement de la vente et de la distribution de publicité commerciale sur leurs EDR; elles doivent plutôt se financer au moyen des tarifs d'abonnés. Les radiodiffuseurs traditionnels, par contre, tirent leurs revenus essentiellement de la vente de publicité nationale et, selon leurs contributions à la programmation locale, de la publicité locale. Les services spécialisés canadiens, pour leur part, tirent leurs revenus à la fois des tarifs d'abonnés et de leur accès à la publicité commerciale nationale.
58. Le Conseil a décidé que permettre aux EDR par câble d'insérer des messages commerciaux dans les disponibilités locales constituerait un changement fondamental à l'égard de cet aspect important du système canadien de radiodiffusion. Le Conseil conclut que l'ACTC n'a pas démontré que les avantages pour le système canadien de radiodiffusion sont suffisamment clairs et importants pour justifier un changement aussi fondamental.

Promotion des services autres que de programmation sur les services de radiodiffusion

59. Le Conseil estime que l'ACTC n'a pas réussi à justifier, au sens de la Loi, l'utilisation par les EDR par câble des disponibilités locales prévues dans les services de programmation par satellite américains, en vue de promouvoir des services de téléphonie ou des services autres que de programmation. De plus, le Conseil estime que l'ACTC n'a pas non plus démontré de façon concluante que l'utilisation des disponibilités locales par les EDR en vue d'annoncer leurs propres services ou des services hors programmation affiliés n'aura aucune incidence sur la concurrence. Le Conseil conclut aussi qu'il serait de façon générale difficile de remédier aux effets d'une telle incidence.

Conclusion

60. Pour tous les motifs énoncés ci-dessus, le Conseil rejette la proposition de l'ACTC et maintient sa politique relative aux disponibilités locales, d'abord énoncée dans la décision 95-12, puis précisée dans des décisions et des avis publics subséquents qui sont résumés au paragraphe 4 du présent avis et finalement révisée dans l'avis public 2005-89 publié aujourd'hui.
61. Dans leurs commentaires, l'ACR, Ethnic Channels Group Limited et Fairchild Television Ltd. ont exprimé leur préoccupation face à l'incidence éventuelle de l'approbation de la proposition de l'ACTC dans l'avenir, particulièrement si sa portée est étendue à d'autres services de programmation par satellite américains ou à d'autres classes d'EDR que celles par câble. Le Conseil note que, compte tenu de sa décision énoncée ci-dessus, il n'est pas nécessaire d'étudier plus avant les questions soulevées par ces parties.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>