



Décision de radiodiffusion CRTC 2008-75

Ottawa, le 3 avril 2008

HDTV Networks Incorporated

L'ensemble du Canada

Demande 2006-1658-4 reçue le 14 décembre 2006

Audience publique dans la Région de la capitale nationale

12 février 2008

Service national de télévision numérique en direct en haute définition

Le Conseil refuse la demande déposée par HDTV Networks Incorporated en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter un service national de télévision numérique en direct en haute définition de langue anglaise.

L'opinion minoritaire du vice-président des Télécommunications, Len Katz, est jointe à la présente décision.

La demande

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par HDTV Networks Incorporated (HDTV Networks) visant à obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter un service national de télévision numérique en direct en haute définition (HD) de langue anglaise, avec des émetteurs à Vancouver (Colombie-Britannique), Calgary et Edmonton (Alberta), Winnipeg (Manitoba), Toronto et Ottawa (Ontario), Montréal (Québec) et Halifax (Nouvelle-Écosse).
2. L'ensemble de la programmation de ce service serait en format HD et émanerait d'un centre national de radiodiffusion situé à Vancouver, centre qui serait lui-même alimenté en contenu régional par des installations établies dans les villes citées plus haut. La programmation régionale serait limitée à cinq heures par semaine de contenu intégré aux émissions de nouvelles. Dans sa demande initiale, HDTV Networks a déclaré que le service ne diffuserait pas de programmation locale et ne solliciterait pas de publicité locale. La requérante a cependant annoncé à l'audience publique qu'elle était disposée à offrir 16 heures de programmation locale par semaine, ce qui n'aurait pas d'incidence appréciable sur son plan d'affaires. Cette deuxième proposition se fondait sur les hypothèses suivantes :
 - le service offrirait deux heures de programmation locale par marché par semaine;
 - le budget de programmation locale proviendrait de ses budgets de nouvelles et de programmation canadienne non prioritaire, tel que déposé devant le Conseil à l'audience publique.

3. HDTV Networks propose de consacrer 126 heures par semaine à la diffusion d'émissions en format HD et souligne que 60 % de la programmation diffusée entre 6 h et minuit et 50 % de la programmation diffusée entre 18 h et minuit serait composée d'émissions canadiennes. La requérante ajoute que son service diffuserait trois heures de programmation prioritaire par semaine de radiodiffusion pendant les quatre premières années de la période d'application de sa licence, puis quatre heures par semaine de radiodiffusion pour les trois années suivantes. Répondant aux interventions entourant sa demande, HDTV Networks a cependant revu cette proposition et a augmenté sa programmation prioritaire par semaine, offrant une moyenne de six heures par semaine pour les trois premières années d'exploitation, puis de huit heures par semaine pour les années suivantes.
4. La requérante propose que son service soit distribué par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) de la façon suivante :
 - au service de base analogique des EDR par câble jusqu'à ce que tous les services analogiques passent au service de base numérique et que les services de programmation de la télévision canadienne en direct passent du service de base analogique au service de base numérique;
 - en format numérique à définition standard (DS) au service de base des EDR par câble et des EDR numériques (les EDR qui utilisent la ligne d'abonné numérique [LAN] et les EDR par satellite de radiodiffusion directe) jusqu'à ce que les signaux des autres radiodiffuseurs canadiens en direct soient distribués en HD;
 - en format HD¹ au service de base des EDR numériques et au service de base numérique des EDR par câble.
5. Le Conseil a reçu de nombreuses interventions favorables, ainsi que des interventions commentant la demande. Le Conseil a également reçu quelques interventions en opposition. Les parties intéressées ont pu commenter d'autres documents qui ont été déposés après l'audience publique. Les interventions et les réponses aux interventions peuvent être consultées sur le site Web du Conseil, www.crtc.gc.ca, sous « Instances publiques ».

¹ Le Conseil note que c'est la version HD du signal qui serait diffusée en direct et que celle-ci serait donc le signal principal, c'est-à-dire le seul signal que les EDR terrestres seraient normalement tenues de distribuer en vertu du cadre actuel de réglementation. La requérante propose de fournir aux EDR un « signal direct » qui comprendrait une version DS de moindre qualité de son service de programmation et qui servirait à distribuer ce signal en même temps que leurs services analogiques et numériques DS.

Analyse et décision du Conseil

6. Après avoir étudié la demande, les interventions et les réponses de la requérante aux interventions, et après avoir examiné le matériel déposé par HDTV Networks à la suite de l'audience publique, le Conseil considère que sa décision doit dans un premier temps tenir compte de la fourniture de programmation locale, et, dans un deuxième temps, du mode de distribution du service envisagé par la requérante et de l'incidence de ce projet de distribution sur le plan d'affaires de la requérante.

Offre de programmation locale

7. Plusieurs intervenantes, dont l'Association canadienne des radiodiffuseurs, CTVglobemedia Inc. (CTVgm), CanWest MediaWorks Inc. (aujourd'hui Canwest Media Inc.), Rogers Communications Inc. (Rogers) et Crossroads Television System, ont exprimé leurs préoccupations quant à l'offre de programmation locale. Elles avancent que, puisque HDTV Networks n'offrira pas suffisamment de programmation locale, elle ne mérite pas d'être autorisée à titre de télédiffuseur en direct. Elles poursuivent en affirmant que l'approbation de la demande aurait une incidence négative sur la capacité des stations locales existantes de continuer à se conformer à leurs engagements en matière de programmation et ont affirmé qu'il serait inapproprié d'autoriser la distribution du service alors que les stations en place sont tenues d'offrir de la programmation locale afin de continuer à être distribuées par les EDR.
8. En réponse à ces préoccupations, HDTV Networks a expliqué que sa proposition de ne pas fournir un volume important de programmation locale dans chacun des huit marchés ne contrevient pas à la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) et qu'elle a accepté de payer le prix associé à un renoncement de programmation locale en acceptant de ne pas solliciter de publicité locale dans ces marchés.
9. Le Conseil estime que la représentation locale ou régionale sont depuis toujours les éléments clés qui distinguent les services de télévision traditionnelle en direct des services spécialisés et que les services de télévision en direct sont la pierre angulaire de la diffusion de programmation locale. Tel que mentionné plus haut, la requérante a effectivement modifié sa proposition et a proposé de fournir deux heures par semaine de programmation locale dans chacun des huit marchés qu'elle souhaite desservir. Le Conseil constate cependant que la quantité moyenne de programmation locale fournie par les stations de télévision existantes dans ces marchés s'élève à plus de 22 heures par semaine. Le Conseil considère donc que la proposition révisée de programmation locale de HDTV Networks ne répondrait pas aux besoins et intérêts des marchés qu'elle propose desservir.

10. Le Conseil partage l'avis des nombreuses intervenantes qui reprochent à HDTV Networks de proposer une version canadienne du concept américain des « superstations ». Le Conseil n'a pas accepté de modèle de distribution nationale qui ne propose pas suffisamment de contenu de programmation locale approprié au Canada, un tel modèle n'étant pas conforme à la politique générale de la radiodiffusion en direct du Conseil. Il serait insoutenable et fondamentalement injuste de relever HDTV Networks de l'obligation de respecter l'exigence de contenu local (ou d'accepter un minimum de deux heures par semaine de radiodiffusion par région) tout en insistant pour que les autres stations fournissent une moyenne de 22 heures de contenu local par semaine de radiodiffusion. Bref, HDTV Networks a demandé un type de licence que le Conseil n'a pas autorisé et qu'il n'a pas l'intention d'autoriser puisque le concept global n'apparaît pas conforme à certains objectifs importants de la Loi. Dans ces circonstances, la requérante n'a pas donné au Conseil de raisons pouvant justifier une exception à la politique générale de la radiodiffusion en direct.

Mode de distribution envisagé pour le service et incidence sur la viabilité du plan d'affaires de la requérante

11. Plusieurs intervenantes s'inquiètent aussi du mode de distribution du service proposé. Selon CTVgm, la demande de la requérante de distribuer son service en modes analogique et numérique sans devoir respecter une seule des obligations imposées aux services qui détiennent des droits de distribution semblables est sans précédent et non conforme au cadre réglementaire du Conseil régissant la transition au numérique. Par ailleurs, Rogers déclare que la distribution du service aux services de base analogique et numérique DS est également non conforme avec le cadre réglementaire du Conseil dans la mesure où elle pourrait inciter les abonnés en mode analogique à se désintéresser des plateformes numériques et HD.
12. HDTV Networks a répondu qu'elle ne comptait pas lancer son service avant l'arrêt de l'exploitation des émetteurs analogiques aux États-Unis, le 17 février 2009, et que la plupart des EDR canadiennes auront à ce moment là une capacité de transmission largement suffisante puisqu'elles ne distribueront plus les signaux analogiques de la télévision traditionnelle américaine. Selon elle, ce délai devrait permettre aux EDR de prendre provisoirement en charge la double distribution de son service jusqu'à la fin de la conversion au numérique au Canada, c'est-à-dire août 2011. Elle ajoute que son plan de distribution est équitable et sert l'intérêt public puisqu'il lui permettrait de concurrencer efficacement les télédiffuseurs canadiens traditionnels de langue anglaise existants pendant cet intérim de deux ans – période où l'on estime que moins de moitié des foyers canadiens desservis par les EDR auront des boîtiers numériques.

13. Le Conseil constate que le mode de distribution proposé est plus étendu que celui accordé à d'autres stations de télévision en direct et qu'il est, à ce titre, non conforme à la politique à l'égard de la distribution énoncée dans *Cadre de réglementation pour la distribution de signaux de télévision numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-61, 11 novembre 2003. Ces politiques visent à appuyer la transition au numérique ainsi que la distribution et la radiodiffusion HD. L'imposition d'exigences de distribution telles que celles suggérées par la requérante nuirait à cet objectif. En outre, la seule différence notable entre l'éventuel service de HDTV Networks et les stations en direct existantes est la programmation HD que propose la requérante. Par conséquent, le Conseil considère injustifié de permettre la distribution non HD d'une station qui pourtant ne se démarque que par sa technologie HD et d'obliger les EDR à distribuer ce service de la façon que HDTV Networks le propose.
14. De plus, le Conseil demande aux requérants de lui soumettre un plan d'affaires clair et solide, comprenant des projections financières nettes, pour lui permettre d'établir la viabilité d'un éventuel service et justifier ainsi sa distribution obligatoire par des EDR qui ont une capacité de transmission limitée. Bien que HDTV Networks ait fourni des informations sur la programmation, le budget et la distribution de son service, le Conseil considère que l'interdiction de la distribution de ce service au service analogique des EDR par câble modifie radicalement le plan d'affaires de la requérante et, par conséquent, met en doute la viabilité du service. Ceci a été confirmé à l'audience publique lorsque la requérante a indiqué que l'absence d'une distribution au service analogique pouvait signifier une baisse de 50 % des revenus prévus, qui passeraient de 654 millions \$ à 327 millions \$ pour une période de licence de sept ans.
15. Enfin, la requérante n'a pas soumis un plan d'affaires modifié reflétant les nouveaux engagements, en particulier l'engagement à l'égard des coûts reliés à l'augmentation dans la programmation prioritaire. Par conséquent, le Conseil n'a pas pu évaluer si HDTV Networks avait les moyens financiers de respecter ses engagements proposés et ses nouveaux engagements au titre de la programmation.

Conclusion

16. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande déposée par HDTV Networks Incorporated en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter un service national de télévision en direct en HD de langue anglaise, avec des émetteurs à Vancouver (Colombie-Britannique), Calgary et Edmonton (Alberta), Winnipeg (Manitoba), Toronto et Ottawa (Ontario), Montréal (Québec) et Halifax (Nouvelle-Écosse).

Secrétaire général

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

Opinion minoritaire du vice-président des Télécommunications Len Katz

Je me vois dans l'obligation de désapprouver respectueusement la décision prise par mes collègues de refuser si catégoriquement la demande de nouvelle entreprise de télévision numérique déposée par HDTV Networks.

Bien que je sois d'accord avec mes collègues pour dire que l'une des premières questions dont le Conseil doit tenir compte dans cette instance concerne la fourniture d'une programmation locale, je crois toutefois fermement que la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit tout aussi clairement que le *système canadien de radiodiffusion doit encourager l'expression canadienne et la diversité des points de vue*. Je ne pense pas qu'il soit contraire à la *Loi sur la radiodiffusion* ou aux règles s'y rattachant d'accorder à de nouvelles entreprises le temps de s'établir avant d'exiger qu'elles respectent les conditions auxquelles sont assujettis des membres de l'industrie déjà solidement implantés.

HDTV Networks propose un investissement d'environ 300 millions de dollars. De plus, elle offre de se conformer aux exigences normales associées à la programmation prioritaire, à la diffusion d'un contenu canadien et aux dépenses de programmation canadienne en y consacrant la somme de 350 millions de dollars pour la première période de licence de sept ans. Les seules exigences de programmation locale que ne respecte pas HDTV Networks sont les normes « moyennes » de programmation locale. Pourquoi ne pas offrir une période de transition qui permettrait aux nouvelles entreprises de prendre le temps de s'établir avant d'être traitées comme les entreprises déjà bien implantées sur le marché?

Je vois peu de différence entre un nouvel exploitant du secteur du sans fil qui affronterait en entrant sur le marché des exploitants tels que Rogers, Bell et Telus et un nouveau radiodiffuseur de réseau qui affronterait CTVglobemedia, CanWest et Rogers Media. Dans le cas du sans fil, Industrie Canada a constaté les défis que devaient relever les nouveaux venus et leur a proposé diverses concessions pour leur permettre de s'établir et de concurrencer les autres joueurs d'une économie de marché. Pourtant, mes collègues ont choisi de refuser d'offrir une étape de transition à un nouveau réseau national de radiodiffusion encore en formation.

Dans ce cas précis, l'argument de la transition est encore plus convaincant. HDTV Networks, qui est un télédiffuseur uniquement numérique, ne peut rejoindre un auditoire suffisamment important pour financer la même proportion de programmation locale que les titulaires qui, elles, rejoignent l'ensemble de la population canadienne. Aujourd'hui, la télévision numérique n'est disponible que dans environ 50 % des foyers canadiens. Pourtant, HDTV Networks s'est totalement engagée à respecter toutes les autres obligations, notamment celles associées à la diffusion d'un contenu canadien, à la programmation prioritaire et aux dépenses de programmation canadienne.

La demande a été repoussée par des titulaires existants qui avançaient que l'arrivée d'un nouveau venu ne ferait qu'accélérer le déclin d'un secteur déjà en perte de vitesse. Quant aux répercussions de l'arrivée d'un nouveau joueur sur les recettes publicitaires nationales, je ne suis pas convaincu qu'un éventuel préjudice financier ne serait pas compensé par le bénéfice apporté au système de radiodiffusion. En outre, les enjeux financiers de ce secteur feront l'objet d'une prochaine instance (voir *Révision des cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10, 5 juillet 2007) qui pourra aborder cette question si elle est jugée nécessaire.

Enfin, pour ce qui est de la viabilité financière, je remets en question le rôle du Conseil lorsque vient le temps d'évaluer les chances de succès d'un nouveau venu. Selon moi, le mandat du Conseil ne comprend pas la responsabilité de la gestion des marchés. Les nouveaux venus apportent avec eux des modèles d'affaires différents. Qui peut prédire le succès d'un modèle plutôt que d'un autre? Je préfère laisser ce soin au marché. Nous ne devons pas confondre l'objectif de la *Loi sur la radiodiffusion* de protéger la culture et l'identité canadiennes avec celui de protéger les marchés canadiens... surtout lorsqu'il s'agit de sociétés canadiennes, bâties par des Canadiens pour des Canadiens.

Imposer les mêmes règles à tout le monde, c'est refuser aux entreprises toute possibilité d'innover. À l'heure où nous entrons dans une nouvelle ère numérique, la pénurie des fréquences ne sera plus le facteur restrictif qu'il a déjà été. De nouvelles possibilités de se différencier se présenteront d'elles-mêmes. Le Conseil doit faire preuve d'ouverture et accepter de nouvelles façons de faire.

Le Conseil a récemment publié *Diversité des voix*, Politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-4, 15 janvier 2008, qui traite de la nécessité de préserver une diversité de voix. Existe-t-il meilleur moyen d'atteindre cet objectif que d'autoriser de nouveaux réseaux?

Je crois que le refus de la proposition de HDTV Networks envoie un mauvais message non seulement à la requérante, mais aussi à tous les éventuels entrepreneurs et innovateurs canadiens. En effet, ce refus signifie que les nouveaux joueurs doivent prendre les mêmes engagements que les joueurs établis pour entrer dans le système canadien. Voilà qui laisse peu de place à la flexibilité ou à la créativité, voire aucune.

J'aurais préféré que le Conseil accorde à HDTV Networks une licence comportant des conditions claires qui l'aurait relevée de l'obligation de respecter certaines exigences de contenu pendant ses premières années, mais qui l'aurait obligée à augmenter graduellement ses engagements à mesure qu'elle s'établirait.

Par conséquent, je crois que le moment aurait été opportun d'accorder une licence de réseau numérique à HDTV Networks. Cette licence aurait dû être assortie de l'obligation bien définie d'accroître sa programmation locale au fur et à mesure de l'augmentation de l'auditoire ayant accès au numérique au Canada.