



Avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100

Ottawa, le 30 octobre 2008

Politique réglementaire

Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs

Table des matières	Paragraphe
<i>Sommaire</i>	
Introduction	1
Historique	5
Le système canadien de radiodiffusion	11
Le besoin d'un nouveau cadre de réglementation	27
Calibrer le rôle des entreprises de distribution de radiodiffusion et celui du secteur de la programmation	30
Les principaux éléments de l'Appel aux observations	34
Le cadre de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion	35
Service de base – entreprises de distribution de radiodiffusion terrestres	36
Service de base – entreprises par satellite de radiodiffusion directe	46
Règles relatives à l'accès pour les services canadiens de programmation	60
Règles relatives à l'accès pour les services payants et spécialisés en haute définition	74
Règles relatives à l'accès pour les services dans la langue de la minorité	80
Règles relatives à l'accès pour les services exemptés et les services sonores payants, et les services de catégorie B non liés	87
Prépondérance des services canadiens de programmation	95
Règles d'assemblage	103
Services en langues tierces distribués par les entreprises de distribution de radiodiffusion	129
Nouvelles formes de publicité offertes aux entreprises de distribution de radiodiffusion	139
La publicité dans les disponibilités locales des services non canadiens	144
Questions relatives au règlement des différends	154
La provenance et l'acheminement des signaux	169
Classes de licence et exemptions des entreprises de distribution de radiodiffusion	187
Autres questions relatives aux entreprises de distribution de radiodiffusion	202

Cadre de réglementation des entreprises de programmation payantes et spécialisées	235
Autorisation des services non canadiens	239
Exclusivité des genres des services canadiens	250
Limites de la publicité pour les services spécialisés	281
Traitement des demandes de catégorie B	287
Politiques relatives aux entreprises de télévision en direct	290
Signaux éloignés	291
Tarif de distribution	322
Appui à la programmation locale dans les petits marchés	335
Conclusion	385

Annexe 1 – Liste complète des services facultatifs, avec l'année d'attribution de sa licence et le groupe de propriété majoritaire

Annexe 2 – Principales entreprises canadiennes de distribution de radiodiffusion – Recettes provenant des activités de radiodiffusion et de télécommunication pour l'année 2007

Annexe 3 – Modèle Morin révisé

Annexe 4 – Suivis et procédures reliées

Opinion minoritaire du conseiller Peter Menzies

Opinion minoritaire du conseiller Michel Morin

Dans le présent avis public, le Conseil énonce ses décisions concernant sa révision du cadre réglementaire des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et des services de programmation facultatifs annoncée dans 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. Les principales questions traitées comprennent les points suivants :

- *Cadre de réglementation des EDR*
 - *les règles d'assemblage et d'accès pour les services de programmation canadiens*
 - *les nouvelles formes de publicité*
 - *les questions liées à la résolution de conflits*
 - *l'attribution de licences et d'exemptions aux EDR*
- *Cadre de réglementation pour les services spécialisés et payants*
 - *l'autorisation des services non canadiens*
 - *l'exclusivité de genre et la flexibilité en matière de programmation pour les services canadiens*

- *Politiques reliées aux entreprises de télévision en direct*
 - *les signaux éloignés*
 - *le tarif de distribution*
 - *l'appui pour la programmation locale dans les marchés de plus petite taille*

Sauf indication contraire, les modifications proposées au Règlement de distribution de radiodiffusion seront mises en œuvre le 31 août 2011, une date qui coïncide avec la date de transition du mode analogique au mode numérique.

Dans le contexte de cette révision, le Conseil a aussi publié aujourd'hui des appels aux observations relatifs aux questions suivantes :

- *un projet de cadre pour la vente de la publicité commerciale dans les disponibilités locales des services par satellite non canadiens.*
- *un projet de cadre de réglementation visant les entreprises de vidéo sur demande;*
- *des conditions de licence proposées pour les services spécialisées canadiens exploités concurrents consacrés aux genres d'intérêt général des sports et des nouvelles nationales*

Les détails concernant ces nouvelles instances et d'autres activités relatives à la mise en œuvre des nouvelles politiques du Conseil sont énoncés à l'annexe 4 du présent avis public.

Les opinions minoritaires des conseillers Peter Menzies et Michel Morin sont jointes au présent avis public.

Introduction

1. Dans l'appel aux observations annoncé dans l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2007-10 (l'Appel aux observations), le Conseil a annoncé qu'il tiendrait une audience publique à compter du 28 janvier 2008 dans la région de la Capitale nationale afin d'examiner les questions abordées dans cet avis portant sur la révision des cadres de réglementation applicables aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et aux services de programmation facultatifs¹. Le Conseil a sollicité des observations et des propositions écrites, avec preuves à l'appui, en réponse aux questions soulevées dans cet avis. Dans l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2007-10-5, le Conseil a annoncé que l'audience publique débiterait le 8 avril 2008.

¹ L'expression « services de programmation facultatifs » comprend les services payants et spécialisés (analogiques, de catégorie 1 et de catégorie 2), ainsi que les services de télévision à la carte et de vidéo sur demande. L'annexe 2 au présent avis public comporte un tableau énumérant tous les services facultatifs par année d'attribution de la licence et par principal groupe de propriété.

2. Le dossier et l'audience publique avec comparutions (l'instance) ont permis d'examiner la structure unique et complexe des relations entre les EDR canadiennes et les entreprises de programmation. Depuis 1968, cette structure s'est établie à partir des vagues successives d'avancées technologiques et des fusions de l'industrie elle-même. Cependant, une nouvelle réalité s'impose aujourd'hui. L'évolution rapide des technologies numériques connexes requiert une réglementation du système canadien de radiodiffusion plus souple qui lui permette d'atteindre les objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) afin de conserver toute sa pertinence et de continuer à rejoindre les Canadiens.
3. Les principes fondamentaux de la Loi exigent que le système canadien de radiodiffusion favorise le contenu canadien dans les deux langues officielles. Un principe tout aussi important veut que ce contenu d'émissions canadiennes soit accessible de sorte que les radiodiffuseurs puissent le diffuser sur tous les éléments du système et que les téléspectateurs puissent choisir ce qui les intéresse.
4. Afin de réaliser ces objectifs et de garantir que le système canadien de radiodiffusion puisse faire face à un environnement où les nouveaux médias sont en croissance fulgurante, le cadre de réglementation de la radiodiffusion doit satisfaire aux critères suivants :
 - toute réglementation doit être la plus souple et la plus adaptée possible;
 - la réglementation qui s'avère nécessaire doit être la plus ciblée possible et n'imposer que le minimum de contraintes;
 - les solutions provenant de l'industrie elle-même doivent, dans la mesure du possible, être privilégiées par rapport à une intervention réglementaire;
 - le système de radiodiffusion, dans sa totalité, doit être calibré, de sorte qu'aucun joueur individuel ou groupe de joueurs ne peut exercer une influence indue.

Historique

5. Les années 1960 et 1970 ont vu naître les EDR par câble, qui étaient alors de nouveaux éléments du système canadien de radiodiffusion. Les EDR étaient constituées à l'origine de systèmes analogiques à douze canaux et sont devenues aujourd'hui les éléments essentiels de la transmission numérique, par fibre optique et par satellite. Elles ont connu une croissance telle qu'elles offrent maintenant des centaines de canaux de même que des connexions Internet haute vitesse. Les EDR par câble représentent toujours le principal point d'entrée du système canadien de radiodiffusion pour près des deux tiers des Canadiens. Plus récemment, les entreprises par satellite de radiodiffusion directe (SRD) sont devenues des concurrentes importantes depuis que les premières licences leur ont été octroyées en 1995 et 1996. On estime que 90 % des foyers canadiens reçoivent aujourd'hui leurs émissions de télévision par l'intermédiaire d'un type ou autre d'EDR².

² CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2008*, p. iii

6. En 1976, le Conseil a publié les premiers règlements sur la câblodistribution. Ceux-ci ont par la suite été remplacés par le *Règlement de 1986 sur la télédistribution*, lequel à son tour a été abrogé et remplacé en 1998 par le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement sur la distribution).
7. Depuis ce temps, des changements fondamentaux, tels que présentés dans l'Appel aux observations, se sont produits tant au plan des nouvelles technologies, des attentes des consommateurs et de la structure de propriété des acteurs du système canadien de radiodiffusion. Un des développements importants au sein de ce secteur est l'augmentation considérable de la variété et de la diversité des services de programmation, tant canadiens que non canadiens, qui sont mis à la disposition des Canadiens aujourd'hui. Les règlements et politiques régissant ces services ont été élaborées, à l'origine, dans les années 1980 et ont évolué afin d'inclure les politiques relatives à la distribution numérique des services de programmation annoncées en 2000 et en 2006³. Ces changements fondamentaux et la complexité de l'environnement réglementaire actuel ont amené le Conseil à conclure que le moment est opportun pour revoir les cadres réglementaires des EDR et des services de programmation facultatifs, menant ainsi à la publication de cet Appel aux observations.
8. Le processus public ayant mené au présent avis public a comporté une audience publique avec comparution qui a eu lieu du 8 au 24 avril 2008 dans la région de la Capitale nationale. Cette audience avait été précédée de trois séries d'observations écrites. Lors de l'audience, des observations verbales ont été communiquées et, par la suite, des observations écrites finales ont été déposées. L'audience publique avec comparution a permis à 67 parties de se faire entendre. Le dossier public de cette instance peut être consulté sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca, sous « Instances publiques ».
9. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a indiqué que, tout en se fiant le plus possible aux forces du marché, il visait plus particulièrement à :
 - élaborer des cadres réglementaires stratégiques, directs, souples, équitables et tournés vers l'avenir;
 - maintenir une forte présence canadienne au sein du système de radiodiffusion grâce à une programmation et à des services canadiens variés et distincts;
 - reconnaître l'autonomie croissante des auditoires et des consommateurs, en leur offrant le plus grand choix possible de services à des prix abordables.
10. À la suite de la publication de l'Appel aux observations, le Conseil a élargi le champ d'action de l'instance pour y inclure les questions relatives à l'octroi d'un éventuel tarif de distribution des services de télévision en direct par les EDR. Plus tard, le Conseil a encore élargi le champ d'action de l'instance afin d'y inclure les questions relatives à la distribution par les EDR des signaux éloignés, c'est-à-dire les signaux de télévision en

³ Voir les avis publics 2000-6 et 2000-171, et les avis publics de radiodiffusion 2006-23 et 2006-74.

direct distribués par les EDR aux abonnés qui résident dans des marchés autres que ceux d'où proviennent les services en direct.

Le système canadien de radiodiffusion

11. L'instance a permis au Conseil de revoir des éléments clés du système canadien de radiodiffusion et d'examiner la mesure dans laquelle ce système est capable de faire face aux changements technologiques et aux attentes des consommateurs qui se manifestent déjà et qui devraient s'accroître au cours des cinq prochaines années. Elle lui a aussi fourni l'occasion de se pencher sur la façon dont le système s'est développé et sur les principes à la base de ses succès.
12. L'article 3(1)d)(ii) de la Loi prévoit que le système canadien de radiodiffusion devrait :
 - favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistiques canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien.

Le Conseil a en grande partie cherché à réaliser ces principaux objectifs de la Loi en attribuant des licences à des services canadiens de radiodiffusion offrant des émissions de divertissement et d'information distinctement canadiennes. Dans le domaine de la télévision, ces services comprennent les stations en direct privées et publiques, les services spécialisés et payants (y compris les services analogiques et les services numériques de catégorie 1 et de catégorie 2), les services de télévision à la carte (TVC) et de vidéo sur demande (VSD), de même que les entreprises de programmation communautaires.

13. Comme l'indique l'Appel aux observations, l'approche du Conseil à l'égard des services analogiques payants et spécialisés et des services numériques de catégorie 1 a consisté à leur fournir un environnement structuré et favorable afin qu'ils puissent apporter la meilleure contribution possible à la réalisation des objectifs de la Loi. Pour ce qui est des services numériques de catégorie 2, le Conseil a adopté une approche d'attribution de licence basée sur une entrée libre caractérisée par davantage de risques et de concurrence.
14. La Loi stipule non seulement que les activités des EDR ne sont pas uniquement assujetties aux principes généraux de la politique canadienne de radiodiffusion énoncés à l'article 3, mais précise également à l'article 3(1)t) les critères spécifiques des entreprises de distribution. Plus précisément, les entreprises de distribution :
 - (i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadiens, et ce, en particulier par les stations locales canadiennes,

(ii) devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,

(iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion,

(iv) peuvent, si le Conseil le juge opportun, créer une programmation – locale ou autre – de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et en particulier à permettre aux minorités linguistiques et culturelles mal desservies d'avoir accès aux services de radiodiffusion.

15. Comme l'indique l'Appel aux observations, la majorité des Canadiens ont maintenant le choix entre deux distributeurs autorisés ou plus. De plus, les EDR offrent généralement, outre une grande diversité de services de programmation canadiens et étrangers, des services de téléphonie filaire et sans fil ainsi que l'accès à Internet large bande. Depuis le dernier examen du Règlement sur la distribution, la concurrence s'est accrue dans ce secteur et, en même temps, la propriété s'est consolidée.
16. En se fondant sur les données recueillies au cours de l'instance, le Conseil estime que la plupart des abonnés sont satisfaits de la grande variété de services de programmation canadiens et étrangers offerts par la plupart des EDR.
17. Le système canadien de radiodiffusion doit relever de nombreux défis dont celui, qui n'est pas le moindre, de desservir une population éparse dans un très vaste territoire. À l'audience publique, on a attiré l'attention du Conseil sur le fait que la population canadienne de langue anglaise est moins nombreuse que celle de l'État de la Californie, alors que la population canadienne de langue française est inférieure à celle de la ville de San Francisco. La variété des services canadiens offerts aux téléspectateurs canadiens est pourtant plus grande que partout au monde mis à part aux États-Unis.
18. Afin d'assurer une présence canadienne distinctive au sein de la radiodiffusion canadienne, une réglementation, parfois même détaillée, a été jugée nécessaire. Il existe une certaine préoccupation à l'effet qu'en l'absence de réglementation, les radiodiffuseurs ne voient pas d'intérêt financier à fournir une gamme complète de programmation canadienne et cherchent à augmenter leurs profits principalement en important en grand nombre d'émissions américaines très populaires. En général, les émissions américaines récupèrent leurs coûts dans leur propre marché, de sorte que les droits à payer pour leur diffusion au Canada sont relativement peu coûteux.
19. La radiodiffusion au Canada est très concentrée. Dans le secteur de la distribution, les six sociétés les plus importantes regroupent plus de 90 % de l'ensemble des abonnés au câble et à la SRD⁴.

⁴ Bell télé (anciennement connue sous le nom de Bell ExpressVu), Cogeco, Quebecor (Vidéotron), Rogers, ainsi que Shaw et Star Choice.

20. Les EDR sont aussi autorisées à détenir le contrôle de services de programmation, y compris des entreprises de VSD. Le développement de sociétés de distribution importantes et rentables a permis à ces sociétés de réunir les capitaux nécessaires pour fournir à leurs abonnés les technologies essentielles afin qu'ils puissent profiter de la haute définition (HD), de la VSD et des émissions interactives. Un graphique démontrant les sources réglementées de revenus des principales sociétés de distribution se trouve à l'annexe 2 du présent avis public.
21. Des auditoires des services canadiens privés de télévision en direct et des services de programmation facultatifs sont également concentrés. Dans le secteur de la télévision de langue anglaise, deux sociétés recueillent plus de 60 % de l'ensemble de l'écoute des stations et des services canadiens, alors que dans le secteur de la télévision de langue française, les deux principales sociétés recueillent plus de 55 % de l'ensemble de l'écoute des stations et des services canadiens.
22. Cette concentration de propriété s'est produite en même temps que la fragmentation continue de l'auditoire et des revenus entre la télévision en direct, la télévision spécialisée et payante et les nouvelles plateformes numériques. Les radiodiffuseurs canadiens privés ont plaidé que, pour contribuer de manière appropriée à la création d'émissions canadiennes de qualité, ils devaient être en mesure d'acquérir les ressources nécessaires au financement de cette programmation. La préservation de la diversité des voix dans le système exige cependant l'adoption de limites raisonnables à la concentration de propriété. Le Conseil a récemment énoncé ses politiques en cette matière dans l'avis public de radiodiffusion 2008-4.
23. Les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion sont établis dans la Loi et ils ont été mis en œuvre dans les différentes politiques du Conseil. En résumé, ces politiques ont été conçues pour favoriser un système qui offre aux Canadiens un contenu canadien de qualité et l'accès aux services de programmation qui offrent ce type de contenu.
24. Le respect de ces objectifs ainsi que de bien d'autres énoncés dans la Loi a toujours exigé une intervention réglementaire et le Conseil prévoit qu'une certaine réglementation demeurera nécessaire.
25. En même temps, en examinant son cadre de réglementation des EDR et des services de programmation facultatifs, le Conseil n'a jamais perdu de vue le besoin, comme l'énonce l'Appel aux observations, d'éliminer la réglementation là où c'est possible et de s'assurer que la réglementation retenue ne soit pas un fardeau inutile.
26. Corus Entertainment Inc. (Corus), dans ses observations écrites finales, a adopté une position qui reflète le point de vue du Conseil :

[traduction] Le cadre de réglementation actuel sur les services facultatifs, bien que complexe à l'égard de certaines mesures détaillées, a réussi de façon spectaculaire à créer un secteur payant et spécialisé très sain qui offre aux téléspectateurs une abondance de choix à un coût raisonnable. Le système de

distribution canadien est également excellent. Corus prie le Conseil d'adopter dans son optique de simplification du système actuel une approche mesurée favorisant la poursuite de la réussite du secteur de la radiodiffusion et de ses contributions aux objectifs énoncés dans la Loi.

Le besoin d'un nouveau cadre de réglementation

27. Le système canadien de radiodiffusion, comme tous les autres systèmes de radiodiffusion au monde, s'adapte à de nouvelles technologies numériques multi-plateformes. Les chaînes de télévision linéaire traditionnelle⁵ attirent encore les auditoires et les revenus les plus importants, mais il ne fait aucun doute que les plateformes de nouveaux médias et la VSD ont une incidence croissante.
28. Le Conseil étudie les répercussions des nouveaux médias sur les médias traditionnels et il a d'ailleurs récemment publié l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2008-11 dans lequel il sollicite des réponses à toute une série de questions concernant la radiodiffusion par les nouveaux médias. Le système canadien de radiodiffusion, s'il veut être attrayant et concurrentiel dans ce nouvel environnement, doit être exploité en vertu d'un cadre de réglementation souple et qui favorise la transition des médias de masse analogiques vers des médias numériques personnels et interactifs. Le cadre doit répondre aux attentes des consommateurs canadiens et tenir compte de leur exigence de contenu de qualité disponible sur des plateformes multiples, y compris sur demande. Ce cadre doit encourager l'exploitation de nouvelles sources de revenus comme celles qui découlent de techniques avancées de publicité. Il doit aussi favoriser les objectifs de la Loi en s'assurant que tous les participants contribuent de façon appropriée à la création d'un nouveau contenu canadien qui convienne à toutes les plateformes.
29. Afin que la transition soit un succès et afin d'assurer un large éventail de programmation, un organisme de réglementation ne doit pas permettre qu'une seule entreprise ou un seul secteur du système puisse contrôler la création de programmation canadienne ou encore l'accès à celle-ci. À cet égard, le Conseil reconnaît le rôle clé que jouent les EDR terrestres et par satellite dans la fourniture aux Canadiens de programmation variée qui permet au système canadien de radiodiffusion de fonctionner efficacement.

Calibrer le rôle des entreprises de distribution de radiodiffusion et celui du secteur de la programmation

30. La preuve présentée au cours de l'instance a confirmé au Conseil que les EDR canadiennes ont un pouvoir très important sur le marché au sein du système de radiodiffusion. Ce pouvoir découle d'une part du fait que plus de 90 % des foyers canadiens reçoivent leur programmation télévisuelle d'une EDR et d'autre part du fait que les EDR les plus importantes sont maintenant intégrées verticalement avec les entreprises de programmation. La position dominante des EDR dans le système canadien

⁵ L'expression « télévision linéaire » renvoie aux services de programmation à horaire fixe qui offrent des émissions à des heures précises, plutôt qu'aux services de contenu sur demande qui permettent aux abonnés de choisir leurs heures d'écoute.

de radiodiffusion pourrait leur permettre de contrôler l'éventail de services offerts à leurs abonnés, tandis que l'intégration verticale soulève des inquiétudes légitimes sur le fait que les EDR pourraient, dans l'assemblage des services de télévision et leur mise en marché, accorder une préférence indue à leurs propres affiliés⁶.

31. De l'avis du Conseil, un cadre de réglementation pour guider le système pendant cette période de transition ne doit pas permettre à un secteur d'exercer un contrôle déraisonnable sur les services offerts aux abonnés. Parce que les services canadiens de programmation et les émissions canadiennes qu'ils diffusent sont essentiels au système canadien de radiodiffusion, le Conseil estime qu'il a l'obligation de s'assurer que ces services soient offerts aux abonnés des EDR à des conditions raisonnables.
32. L'instance a aussi mis en lumière le rôle important que continuent de jouer les services de télévision traditionnelle en direct. Même si leur part d'auditoire diminue et que leurs revenus publicitaires ont, en moyenne, cessé d'augmenter, les services de télévision en direct demeurent les pierres angulaires du système canadien de radiodiffusion. Pour la plupart des Canadiens, la station en direct locale constitue leur fenêtre sur le monde grâce aux nouvelles locales, nationales et internationales qu'elle diffuse. Ce rôle, qui relève des stations privées et publiques, est un élément essentiel d'un système de radiodiffusion efficace et capable d'offrir aux Canadiens une diversité de points de vue éditoriaux sur des questions d'intérêt public. Ce sont toujours les services de télévision en direct qui sont en mesure de consacrer les ressources nécessaires à l'achat des droits des nouvelles émissions prioritaires canadiennes, particulièrement les dramatiques.
33. Le Conseil estime par conséquent que tout nouveau cadre de réglementation doit reconnaître et favoriser le rôle important du secteur de la télévision en direct et, tout particulièrement, son rôle dans la fourniture de programmation canadienne, y compris les nouvelles locales et régionales.

Les principaux éléments de l'Appel aux observations

34. Les sections suivantes énoncent les décisions du Conseil à l'égard des nouveaux cadres politiques sur les EDR et les services de programmation facultatifs, de même que ses politiques relatives à la distribution par les EDR des signaux éloignés en direct et la question du tarif de distribution des signaux de télévision en direct par les EDR. À moins qu'il ne soit précisé autrement, les nouvelles politiques s'appliquent aux services numériques et entreront en vigueur le 31 août 2011, ce qui coïncide avec la date à laquelle la télévision canadienne en direct doit passer du mode de transmission analogique au mode de transmission numérique⁷. Un grand nombre des nouvelles politiques exigeront des modifications aux règlements pertinents du Conseil. D'autres seront mises en œuvre par voie de conditions de licence appropriées. Dans certains cas,

⁶ Le Conseil a officiellement permis aux entreprises de câblodistribution de posséder des services facultatifs analogiques en 2001, à la suite d'un processus public. Dans l'avis public 2001-66-1, le Conseil énonce l'historique de ses politiques antérieures qui restreignaient la propriété par les entreprises de câblodistribution, des motifs justifiant la modification de ses politiques et des principes devant s'appliquer à la lumière de la nouvelle politique. Le Conseil avait déjà permis aux EDR de posséder des services numériques dans l'avis public 2000-6.

⁷ Voir l'avis public de radiodiffusion 2007-53.

le Conseil a décidé de soumettre les nouvelles politiques à d'autres observations du public avant de prendre une décision finale.

Le cadre de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion

35. Dans la présente section, le Conseil énonce ses politiques à l'égard des EDR selon les rubriques suivantes :

- service de base – EDR terrestres;
- service de base – entreprises par SRD;
- règles relatives à l'accès pour les services canadiens de programmation;
- règles relatives à l'accès pour les services payants et spécialisés HD;
- règles relatives à l'accès pour les services dans la langue de la minorité;
- règles relatives à l'accès pour les services exemptés, les services sonores payants et les services de catégorie B non liés;
- prépondérance des services canadiens de programmation;
- règles d'assemblage;
- services en langues tierces distribués par les EDR;
- nouvelles formes de publicité offertes aux EDR;
- publicité dans les disponibilités locales des services non canadiens;
- questions relatives au règlement des différends;
- provenance et acheminement des signaux;
- classes de licence et exemptions des EDR;
- autres questions relatives aux EDR;

Service de base – entreprises de distribution de radiodiffusion terrestres

Les questions

36. Le service de base englobe les services de programmation que les EDR distribuent à tous leurs abonnés. L'article 17 du Règlement sur la distribution énonce les services dont la distribution est présentement obligatoire dans le cadre du service de base sur les systèmes terrestres de grande taille. Pour l'instant, le Conseil a déréglémenté le tarif du service de base de plus de 95 % des EDR terrestres.
37. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a estimé qu'il était toujours approprié d'offrir un service de base, mais a soulevé un certain nombre de questions sur sa composition. À l'audience publique, les discussions ont surtout porté sur le bien-fondé d'exiger que les EDR offrent un service de base réduit, exclusivement canadien, à moindre coût. La Société Radio-Canada (SRC) et d'autres parties ont allégué qu'une telle exigence serait dans l'intérêt des abonnés, surtout de ceux qui ne peuvent se permettre tous les services de base présentement offerts par la majorité des EDR.
38. Par contre, la majorité des EDR ont fait remarquer qu'aucun indice ne permet de croire que les abonnés désirent un service de base réduit; elles ont allégué que l'exploitant d'une EDR est le mieux placé pour évaluer les besoins de ses clients. Les EDR ont aussi noté qu'environ 95 % de leurs abonnés optent pour des forfaits plus avantageux que le service de base, ce qui signifie que le coût n'est pas un enjeu majeur pour les abonnés. Bell télé (anciennement Bell ExpressVu) a allégué qu'elle avait déjà offert un service de base réduit à moindre coût, mais que les abonnés n'ont pas démontré beaucoup d'intérêt pour le service.

Les décisions du Conseil

39. Réglementer à nouveau les tarifs du service de base et les limites imposées sur la taille et la structure des services de base garantirait la disponibilité d'un service de base réduit, à moindre coût, et entièrement canadien. Toutefois, le Conseil estime qu'une telle mesure irait à l'encontre de l'approche du Conseil de s'en remettre, dans la mesure du possible, aux forces du marché. Le Conseil estime que la concurrence entre les EDR suffira à assurer que les tarifs sont abordables. De plus, à la lumière des discussions tenues à l'audience, le Conseil estime qu'il n'existe aucune preuve selon laquelle les abonnés des EDR s'intéressent à un service de base réduit.
40. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'exigera pas que les EDR distribuent un service de base réduit exclusivement canadien.

41. La plupart des parties sont d'accord pour que les EDR soient tenues de distribuer, dans le cadre de leur service de base, les stations locales en direct (y compris la SRC), de même que les services dont la distribution au service de base est obligatoire selon une ordonnance rendue en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi (les services 9(1)h))⁸. Les radiodiffuseurs revendiquent aussi la distribution des services éducatifs provinciaux et des stations régionales. En général, les EDR se déclarent favorables à un service de base réduit et à une parité raisonnable des exigences entre les entreprises par câble et les entreprises par SRD.
42. Le Conseil est d'avis que, même si les EDR devraient bénéficier de la souplesse nécessaire pour offrir le service de base le plus attrayant et le plus concurrentiel possible, la réalisation des objectifs de la Loi exige que tous les Canadiens aient accès aux stations de télévision en direct autorisés, qu'elles soient locales ou régionales, privées ou publiques. Les Canadiens devraient également avoir accès aux chaînes communautaires et aux services de l'Assemblée législative, lorsqu'un de ces services est offert par une EDR. Les services 9(1)h) doivent aussi continuer à faire partie du service de base.
43. Par conséquent, le Conseil modifiera le Règlement sur la distribution afin d'exiger que les EDR terrestres distribuent les services prioritaires suivants à leur service de base (l'ordre des services établit la priorité aux fins de la substitution simultanée, le cas échéant) :
- les stations de télévision locales de langue française et de langue anglaise détenues et exploitées par la SRC qui diffusent dans le marché desservi;
 - le service de programmation de télévision éducative dont l'exploitation relève des responsables en matière d'éducation nommés par la province dans laquelle la zone de desserte de l'entreprise est située (le service provincial de programmation éducative);
 - toutes les autres stations de télévision locales;
 - les stations régionales détenues et exploitées par la SRC, si aucune station locale de la SRC n'est déjà distribuée;
 - toutes les autres stations régionales autres que les stations régionales affiliées aux stations locales du même réseau déjà distribuées;

⁸ En date du présent avis public, les services 9(1)h) sont les suivants : The Accessible Channel, CBC Newsworld (dans les marchés francophones), Le Réseau de l'information (dans les marchés anglophones) et Avis de Recherche (abonnés du Québec seulement) (voir décision de radiodiffusion 2007-246); les services de langue française et de langue anglaise de La Chaîne d'affaires publiques par câble Inc. (CPAC) (voir décision de radiodiffusion 2002-377); VoicePrint (voir décision 2000-380); Aboriginal Peoples Television Network (voir avis public 1999-70); et TVA (voir avis public 1999-27).

- au moins une station de télévision de langue anglaise détenue et exploitée par la SRC, ou qui y est affiliée, ainsi qu'une station de télévision de langue française détenue et exploitée par la SRC, ou qui y est affiliée, dans la mesure où ces stations ne sont pas déjà distribuées;
- les services dont la distribution au service de base est obligatoire en conformité avec une ordonnance en vertu de l'article 9(1)h de la Loi.

44. Le service de base doit également comprendre :

- la chaîne communautaire, si elle est offerte par l'EDR;
- le service de télédiffusion des délibérations de la législature provinciale pertinent, s'il est offert par l'EDR; à moins que le service n'en consente autrement.

45. Tel que proposé dans l'Appel aux observations, l'obligation actuelle de distribuer le service de la Chambre des communes sera retirée du Règlement sur la distribution. Au lieu, cette obligation sera intégrée dans l'ordonnance de distribution pour les services complémentaires en langue française et en langue anglaise de La Chaîne d'affaires publiques par câble Inc. (CPAC).

Service de base – entreprises par satellite de radiodiffusion directe

Les questions

46. Les exigences relatives au service de base des entreprises par SRD ont été établies au moment des premières attributions de licence à ces entreprises, en 1995 et 1996. À cette époque, le Conseil avait établi un cadre de réglementation qui d'une part reconnaissait le caractère national de la zone de desserte des entreprises par SRD et, d'autre part, réduisait les exigences de distribution obligatoire afin de favoriser l'émergence de concurrents viables aux EDR terrestres. Par conséquent, comme l'énonce l'article 37 du Règlement sur la distribution, les entreprises par SRD sont tenues de distribuer un service de langue anglaise et un service de langue française de la SRC ainsi qu'un service de chacun des réseaux nationaux. Les entreprises par SRD ont aussi l'obligation de distribuer les services 9(1)h).
47. Les articles 42 et 43 du Règlement sur la distribution exigent de plus que les entreprises par SRD, sur demande d'un radiodiffuseur canadien, suppriment la programmation distribuée par un service non canadien ou un service canadien éloigné qui est identique à celle distribuée dans le périmètre de rayonnement de classe B par le radiodiffuseur qui présente la demande.

48. Présentement, les deux titulaires canadiennes de SRD doivent distribuer un nombre équitable de stations locales en direct de chacun des grands groupes de propriété (c.-à-d. la SRC, CTV, TVA, Canwest, TQS et Rogers) et au moins 13 stations de télévision en direct en provenance de petits marchés. En contrepartie, les radiodiffuseurs n'exercent pas leurs droits à la suppression de la programmation. De plus, les titulaires de SRD sont assujetties à des conditions de licence exigeant qu'elles distribuent au moins une station de télévision de langue française et une station de langue anglaise de la SRC de chaque fuseau horaire. Bien que les différentes exigences mentionnées plus haut constituent les exigences minimales, les titulaires de SRD offrent en réalité un nombre beaucoup plus important de stations publiques et privées, de même que tous les services provinciaux de programmation éducative.
49. Pour ce qui est de la distribution des stations de télévision locales, les parties ont exprimé des opinions variées. L'Association canadienne des radiodiffuseurs (l'ACR) a allégué que les titulaires de SRD devraient être tenues de distribuer toutes les stations de télévision canadiennes qui produisent de la programmation afin de s'assurer que tous les abonnés à la SRD aient accès à la programmation locale et régionale de chaque station. CTVglobemedia Inc. (CTVgm) et Canwest Media Inc. (Canwest) ont toutes deux proposé, comme solution de rechange, que les entreprises par SRD aient l'obligation de distribuer toutes les stations de télévision des marchés locaux dans lesquels elles ont atteint une pénétration du marché de 30 % ou plus.
50. D'un autre côté, les titulaires de SRD s'opposent vivement à toute exigence en vue de distribuer toutes les stations locales, y compris à la solution de rechange de CTVgm et Canwest. Elles allèguent qu'elles ont besoin de souplesse réglementaire afin de continuer à concurrencer les EDR terrestres et d'être en mesure de gérer leur capacité limitée par la demande croissante pour des services HD.
51. D'autres EDR ont signalé que les règlements du Conseil actuellement en vigueur imposent un fardeau plus lourd aux EDR terrestres qu'aux entreprises par SRD à l'égard de la distribution des stations de télévision locales. Elles insistent sur l'importance de régler cette disparité concurrentielle en augmentant les obligations des entreprises par SRD à l'égard de la distribution des stations de télévision locales.

Les décisions du Conseil

52. Le Conseil reconnaît la différence entre les services par SRD, qui sont distribués à l'échelle nationale, et les services d'EDR terrestres, qui exploitent des réseaux de distribution à l'échelle locale ou régionale. De plus, il est beaucoup plus difficile pour les exploitants de SRD d'augmenter leur capacité pour accommoder de nouveaux services et la télévision HD à large bande. Ces différences signifient qu'il est déraisonnable de s'attendre à ce que les entreprises terrestres et celles par SRD soient assujetties à une réglementation parfaitement identique. Le Conseil reconnaît néanmoins que les entreprises par SRD font maintenant une forte concurrence aux EDR terrestres et qu'un cadre de réglementation équitable devrait être mis en place afin d'offrir à tous les abonnés canadiens l'accès aux services canadiens essentiels.

53. Le Conseil estime qu'il est déraisonnable d'exiger des entreprises par SRD qu'elles distribuent les 148 stations de télévision locales canadiennes. Après avoir examiné les mises à jour de capacité planifiées, le Conseil estime qu'une telle exigence accaparerait une proportion déraisonnable de la capacité par satellite dont disposent Bell télé et Star Choice. En raison de l'importance de prévoir la capacité nécessaire pour la distribution des services canadiens HD, il n'est pas dans l'intérêt public d'exiger la distribution de signaux locaux qui, dans certains cas, n'ont que peu de programmation locale et ne font que reprendre un grand nombre d'émissions non locales.
54. Cependant, le Conseil estime aussi que les abonnés au SRD devraient avoir accès à une diversité raisonnable de services de télévision locaux et régionaux qui reflètent les questions et les préoccupations propres à leur lieu de résidence. Selon le Conseil, une approche raisonnable serait d'exiger la distribution, au service de base dans chaque province, d'un choix de stations locales à base provinciale, y compris les services éducatifs. Plus précisément, les entreprises par SRD seraient obligées de distribuer une station de télévision par province, lorsqu'une telle station existe, de chacun des groupes de propriété en radiodiffusion les plus importants : SRC (anglais), SRC (français), CTV, Canwest, TQS, TVA et Rogers. Cette approche ressemble à la proposition de la SRC selon laquelle les entreprises par SRD devraient avoir l'obligation de distribuer une station de chacun des groupes de propriété de radiodiffusion par province. Cette politique ferait augmenter de façon significative l'exigence réglementaire des entreprises par SRD en ce qui a trait aux services de télévision locaux et régionaux, mais n'exigerait pas la distribution d'un nombre aussi important de stations locales que le nombre distribué actuellement par les entreprises par SRD.
55. En ce qui a trait aux stations locales indépendantes, c'est-à-dire les stations qui ne sont pas la propriété de l'un des grands groupes de propriété, le Conseil estime que les titulaires de SRD devraient être tenus de distribuer au moins une de ces stations en provenance de chaque province où les stations ont été autorisées. Cette exigence remplacerait l'obligation actuelle de distribuer 13 stations indépendantes. À cet égard, le Conseil note qu'une partie de son nouveau cadre à l'égard des signaux éloignés, énoncé plus loin dans le présent avis public, est de maintenir le fonds actuel d'émissions locales des petits marchés. Ce fonds compense les stations locales indépendantes des petits marchés pour le préjudice causé par la migration des téléspectateurs vers les services par SRD, laquelle est particulièrement significative dans les régions rurales et éloignées du Canada.
56. En ce qui concerne les quatre provinces de l'Atlantique, le Conseil estime que l'approche provinciale relative aux services de télévision locaux et régionaux et aux stations de télévision locales indépendantes pourrait imposer un fardeau trop lourd sur les entreprises de SRD à la lumière des demandes croissantes pour la bande passante. De plus, les téléspectateurs de ces provinces pourraient être bien desservis grâce à une approche régionale, par exemple, grâce à l'obligation de distribuer au moins deux

stations de chaque groupe de propriété dans la région. Par conséquent, les titulaires de SRD doivent déposer auprès du Conseil des informations à jour sur leurs niveaux de capacité projetés en date de 31 août 2011. Ces informations, qui doivent être déposées au plus tard le 31 décembre 2008, permettront au Conseil de décider de la nécessité d'adopter des règles différentes pour les provinces de l'Atlantique.

57. En ce qui concerne les services provinciaux de programmation éducative, Bell Canada (Bell) a suggéré que leur distribution continue à être facultative. Shaw Communications Inc (Shaw)⁹ ne s'est pas prononcée précisément à ce sujet. Le Conseil est d'avis que les titulaires de SRD, à l'instar des autres EDR, devraient être tenues d'offrir ces services aux abonnés de la région pertinente.
58. Sous réserve de la décision finale du Conseil relativement aux provinces de l'Atlantique, le Conseil modifiera le Règlement sur la distribution afin d'obliger les entreprises par SRD à distribuer les services suivants au service de base dans chaque province où les stations sont autorisées (les stations spécifiques devant être distribuées seront ultimement choisies par les entreprises de SRD) :
 - une station de télévision par province de chacun des grands groupes de propriété suivants : SRC français et SRC anglais, Canwest, CTV, Rogers, TQS et TVA;
 - une station locale de télévision indépendante par province¹⁰;
 - le service provincial de programmation éducative, dans chaque région pertinente;
 - les services dont la distribution au service de base est obligatoire selon une ordonnance rendue en vertu de l'article 9(1)h de la Loi.

En ce qui a trait aux territoires, chaque abonné devrait recevoir un service de base qui comprend au moins un signal du service de la SRC nord ainsi que l'ensemble des stations de télévision le plus approprié d'une des provinces.

59. Tel que noté plus haut, l'obligation actuelle de distribuer le service de la Chambre des communes sera intégrée à l'ordonnance de distribution des services complémentaires en langue française et en langue anglaise de CPAC.

⁹ Au nom de Shaw Cablesystems et de Star Choice Television Network Incorporated

¹⁰ Une « station locale de télévision indépendante » signifie une station locale de télévision en direct autorisée qui n'est pas détenue par un des groupes de propriété les plus importants identifiés immédiatement plus haut et qui offre, dans une des langues officielles, de la programmation locale, y compris des nouvelles locales, à la communauté qu'elle est autorisée à desservir.

Règles relatives à l'accès pour les services canadiens de programmation

Les questions

60. La question de savoir quel accès, le cas échéant, doit être accordé aux services canadiens, autres que ceux dont la distribution est obligatoire au service de base, a été centrale tout au long de l'instance. En vertu du Règlement sur la distribution, les exigences d'accès sont basées sur des facteurs comme la taille de l'EDR, sa capacité et sa technologie de distribution ainsi que sur la langue du marché qu'elle vise. Par exemple, une EDR de classe 1¹¹ est généralement tenue de distribuer tous les services canadiens payants et spécialisés analogiques et tous les services numériques d'émissions spécialisées de catégorie 1 pertinents au marché linguistique qu'elle dessert. Les EDR terrestres doivent distribuer au moins un service TVC canadien pertinent au marché linguistique et les entreprises par SRD doivent distribuer tous les services analogiques et les services payants et spécialisés de catégorie 1 ainsi qu'au moins un service TVC de langue anglaise et un de langue française. Les obligations relatives à l'accès qui s'appliquent aux EDR terrestres numériques se basent en partie sur la bande passante du système. Il existe aussi des obligations particulières relatives à l'accès pour les services destinés aux minorités linguistiques et les services en langues tierces; ces questions seront abordées plus loin dans le présent avis public.
61. Le Conseil note également qu'il attribue des licences à des services payants et spécialisés de catégorie 2, lesquels ne bénéficient d'aucun droit d'accès et doivent donc négocier avec les EDR pour assurer leur distribution.
62. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a proposé que le temps était venu d'envisager la suppression d'une grande partie, sinon de toutes les obligations actuelles sur l'accès et d'adopter plutôt une exigence générale selon laquelle les EDR seraient tenues de distribuer une majorité (c.-à-d. 50 % plus un) de services canadiens de radiodiffusion. Cette exigence garantirait que la majorité des services que les abonnés reçoivent de leurs ERD seraient des services canadiens.
63. Une majorité d'EDR se sont déclarées favorables à une telle approche en alléguant que les règles actuelles relatives à l'accès étaient devenues de plus en plus contraignantes, complexes et coûteuses. Elles ont déclaré que la suppression des règles relatives à l'accès leur procurerait plus de souplesse pour répondre rapidement aux nouvelles demandes des consommateurs et permettraient aux EDR de donner un caractère plus distinctif à leurs services. Cependant, TELUS Communications Company (TELUS) a déclaré que les règles relatives à l'accès constituaient des mesures raisonnables pour garantir que le système de radiodiffusion canadien demeure canadien et qu'elles ne posaient aucun problème notable aux distributeurs et aux consommateurs.

¹¹ Les EDR de classe 1 sont des EDR avec plus de 6 000 abonnés.

64. Les services de programmation et les organisations culturelles étaient fortement favorables au maintien des règles actuelles relatives à l'accès, dans certains cas avec des modifications mineures. Ces parties ont allégué que la suppression de l'accès garanti pour les services canadiens, même en présence d'une exigence de prépondérance, accorderait trop de pouvoir aux EDR. Selon un bon nombre de radiodiffuseurs, les négociations avec certaines EDR, que ce soit au sujet des tarifs, des assemblages ou de la mise en marché, sont déjà extrêmement difficiles, et ce, en dépit de l'accès garanti. Cela s'avère particulièrement lorsque le service de programmation est indépendant d'un grand groupe de propriété. Ces parties ont aussi fait remarquer que les contributions élevées à la programmation canadienne fixées par le Conseil sont basées sur le principe de l'accès garanti. En l'absence d'une telle garantie, les contributions devraient être rééquilibrées résultant ainsi en une inévitable diminution de l'ensemble du soutien aux émissions canadiennes.

Les décisions du Conseil

65. Le Conseil estime que la question des droits d'accès est fondamentale à tout cadre de réglementation de l'univers numérique. Supprimer la plupart des exigences relatives à l'accès résulterait indéniablement en une politique plus simple, plus souple et plus orientée vers le marché. Cependant, une telle politique orientée vers le marché ne doit pas être établie aux dépens des autres objectifs, en particulier ceux qui favorisent la diversité des choix de programmation et qui appuient les services canadiens par la production et l'acquisition de la programmation canadienne.
66. L'un des facteurs importants de la réussite des services canadiens analogiques et de catégorie 1 a été leur capacité de développer un genre unique de programmation et de la présenter aux téléspectateurs canadiens. Un grand nombre de ces services, qu'on estime maintenant être des succès, n'auraient probablement pas eu la chance de se développer si les EDR n'avaient pas été obligées de les distribuer. L'accès garanti a permis non seulement le développement de services canadiens très populaires dans des genres comme les nouvelles ou les sports, mais aussi celui de services plus spécialisés, que ce soit dans le domaine de l'histoire, de la cuisine ou des voyages, qui ont trouvé leur auditoire et sont devenus rentables. Le Conseil est préoccupé par le fait que la suppression de la majorité des exigences relatives à l'accès pourrait provoquer la disparition de certains services canadiens plus spécialisés, et par conséquent la diminution de la diversité dans l'ensemble du système.
67. On ne doit pas négliger non plus l'incidence qu'aurait la suppression des règles relatives à l'accès sur les contributions des services analogiques et des services de catégorie 1 vis-à-vis la création de programmation canadienne. Les obligations à l'égard du contenu canadien varient selon le genre de services spécialisés, mais comme groupe, ceux-ci consacrent environ 40 % de la totalité de leurs revenus à l'acquisition et à la production d'émissions canadiennes. Ces contributions sont essentielles à la création d'émissions canadiennes de tous genres. Elles soutiennent également le secteur de la production canadienne indépendante et permettent d'offrir aux téléspectateurs un système de radiodiffusion qui reflète les besoins, les préoccupations et les valeurs des Canadiens.

68. À la lumière de ce qui précède, le Conseil est d'avis qu'il faut conserver dans l'univers numérique des règles relatives à l'accès pour les services canadiens analogiques et les services payants et spécialisés de catégorie 1. Dans le Règlement modifié sur la distribution, les services bénéficiant de droits d'accès seront appelés les services de catégorie A. Les services de catégorie 2 existants et tout nouveau service que le Conseil décidera d'autoriser sans droits d'accès seront appelés les services de catégorie B. Cette terminologie prévaudra pour le reste du présent avis public.
69. À compter du 31 août 2011, les EDR autorisées ne seront tenues de distribuer les services de catégorie A qu'en mode numérique; à compter de la même date, les EDR ne seront plus tenues de distribuer les services de catégorie A en mode analogique. Dans la mesure où les EDR désirent continuer à offrir à leurs abonnés des services en mode analogique, le Conseil proposera de nouvelles règles afin de couvrir une telle distribution lorsqu'il publiera ses modifications proposées au Règlement sur la distribution.
70. Le Conseil estime que l'éventail actuel des services de catégorie A offre aux Canadiens un étalage varié de genres d'émissions, alors que les services de catégorie B leur donnent l'occasion de se consacrer à des auditoires plus particuliers. Le Conseil note néanmoins que les goûts en matière de programmation changent. C'est pourquoi il estime qu'il est inutile et inapproprié de limiter les services de catégorie A à leur nombre actuel.
71. Par conséquent, le Conseil sera disposé à recevoir des demandes pour des nouveaux services de catégorie A au plus tard le 1^{er} avril 2010 en vue de publier les décisions (d'approbation ou de refus) avant le 31 août 2011. Le Conseil note que, pour obtenir un accès garanti, les requérantes devront démontrer clairement que le service proposé est à la fois unique et d'importance pour les abonnés.
72. À l'audience publique, le conseiller Michel Morin a présenté un modèle (le modèle Morin) afin de déterminer les services auxquels le Conseil devrait accorder une distribution obligatoire au service de base et ceux auxquels l'accès garanti devrait être refusé. Le modèle Morin proposait un calcul mathématique qui utilise une extrapolation de l'addition d'une part du pourcentage de contenu canadien de la titulaire et d'autre part du pourcentage des revenus consacrés à la programmation canadienne, soustraction faite de tout tarif de gros reçu d'une EDR. Afin de déterminer les services auxquels on accordera la distribution au service de base, le résultat du calcul précédent sera comparé à des barèmes prédéterminés, qui seront fixés par le Conseil; les services dont le résultat excède le barème bénéficieront alors d'une distribution obligatoire, alors que toutes les autres ne bénéficieront pas d'un accès garanti. Afin d'être admissible en vertu du modèle Morin, le service aurait également à tirer au moins un tiers de ses revenus de sources autres que de revenus d'abonnement.

73. En choisissant un droit d'accès pour les services de catégorie A, le Conseil est conscient des conséquences possibles de l'attribution de licence à de nouveaux services de catégorie A sur la capacité des EDR, surtout dans un contexte où les services optent pour un format HD. À cet égard, dans son examen de demandes pour des nouveaux services de catégorie A, le Conseil évaluera comment ces services contribueront à l'atteinte des objectifs de la Loi, y compris la contribution significative à la diversité de l'éventail des genres offerts aux Canadiens. Ce critère sera complété par un second test d'évaluation objective, basé sur le modèle Morin. On trouve un exemple de cet outil dans l'annexe 3 du présent avis public. Le modèle Morin révisé sera également un facteur retenu lors de l'examen par le Conseil de demandes pour la distribution obligatoire au service de base numérique par l'entremise d'ordonnances de distribution en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi.

Règles relatives à l'accès pour les services payants et spécialisés en haute définition

74. En vertu du cadre de réglementation relatif à l'attribution de licences et à la distribution des services payants et spécialisés HD énoncé dans l'avis public de radiodiffusion 2006-74, le Conseil a adopté une approche hybride selon laquelle il accorde des droits d'accès aux nouvelles titulaires HD dans la mesure où elles souscrivent des engagements précis à l'égard de pourcentages minimaux de programmation HD, ou encore il permet, pour une période de temps, aux services existants d'offrir une version HD de leurs services moyennant une condition de licence en ce sens. De tels services HD ne possèdent pas de droits d'accès.
75. Le Conseil remarque que, jusqu'à présent, aucun service n'a demandé une licence HD qui les obligerait à diffuser un minimum de contenu HD en échange du maintien de l'exclusivité des genres et de droits d'accès. Toutefois, un grand nombre de services, qui sont en exploitation maintenant, ont demandé l'autorisation d'offrir une version HD moyennant une condition de licence en ce sens. Le Conseil note également que, selon le rapport annuel 2006-2007 du Fonds canadien de télévision (FCT), la production canadienne HD a augmenté de 7 % en 2003-2004 à 30 % en 2006-2007. La production HD de langue anglaise représentait 44 % de l'ensemble de la production de langue anglaise en 2006-2007.
76. À la lumière de la croissance importante de la production de programmation canadienne HD, le Conseil estime que les forces du marché sauront garantir aux téléspectateurs canadiens un accès à des services HD. De plus, compte tenu que les EDR devront augmenter leur capacité de bande passante de façon significative afin de satisfaire à la demande pour des services HD, le Conseil estime qu'une modification du cadre HD est appropriée.

77. Par conséquent, le Conseil conclut que l'obligation des EDR de distribuer les services de catégorie A en mode numérique s'appliquera à la version en définition standard (DS) ou à la version HD d'un service. Le Conseil estime que cette mesure suffira à assurer la distribution des services canadiens HD là où ces services sont mis à la disponibilité des EDR. Ainsi, les politiques pertinentes relatives aux licences HD de transition énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2006-74 ne feront pas partie du Règlement modifié sur la distribution. Les titulaires continueront d'être autorisées à offrir des versions HD de leurs services par condition de licence.
78. Le Conseil s'attend à ce que les EDR traitent les services HD canadiens et les services HD non canadiens de manière équitable.
79. Le Conseil entend modifier le *Règlements de 1990 sur la télévision payante* et le *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* afin d'exiger clairement que les services de catégorie A fournissent leurs signaux aux EDR.

Règles relatives à l'accès pour les services dans la langue de la minorité

Les questions

80. Chaque marché desservi par une EDR terrestre est désigné comme étant soit un marché de langue française, soit un marché de langue anglaise. Dans les marchés de langue française, les services de langue anglaise sont considérés comme des services dans la langue de la minorité, alors que dans les marchés de langue anglaise, les services de langue française sont considérés comme des services dans la langue de la minorité.
81. Les règles existantes sur la langue de la minorité s'appliquant aux EDR terrestres varient en fonction de la taille des EDR et de leur capacité numérique et selon qu'elles offrent un service numérique. En général, les EDR qui disposent d'une capacité numérique importante doivent distribuer tous les services analogiques et tous les services spécialisés de catégorie 1 dans la langue de la minorité. Les EDR de moindre taille doivent distribuer un service spécialisé dans la langue de la minorité pour dix services distribués dans la langue de la majorité (règle du 1 pour 10)¹². Les plus petites EDR ne sont pas tenues de distribuer de service dans la langue de la minorité. Dans les marchés de langue anglaise, les EDR les plus importantes doivent continuer à distribuer en mode analogique le même nombre de services de langue française qu'elles en distribuaient le 10 mars 2000.
82. Les entreprises par SRD sont tenues de distribuer tous les services payants et spécialisés de langue anglaise et de langue française, autres que les services de catégorie 2.

¹² Le Conseil a énoncé cette règle pour la première fois dans l'avis public 2001-26.

83. Au cours de l'instance, un certain nombre d'EDR, dont Shaw, TELUS et Access Communications Co-operative Limited (Access) ont proposé de supprimer toutes les règles relatives à l'accès pour les services dans la langue de la minorité. D'autres comme Rogers Communications Inc. (Rogers), Quebecor Média inc. (QMI), Cogeco Câble inc. (Cogeco) et Bragg Communications Inc. (Bragg) ont plutôt proposé de retenir des variantes de la règle du 1 pour 10. La plupart des EDR ont estimé que la règle relative à la distribution en mode analogique des services de langue française dans les marchés de langue anglaise était inutile dans un univers numérique.
84. La plupart des radiodiffuseurs n'ont pas abordé de façon spécifique la question des règles relatives à l'accès pour les services de la langue de la minorité, bien que tant TV5 Québec Canada (TV5) qu'Astral Media inc. (Astral) aient proposé que les EDR soient tenues de distribuer tous les services spécialisés de langue française, et ce, dans un même assemblage.

Les décisions du Conseil

85. Le Conseil estime que les présentes règles relatives à l'accès pour les services de la langue de la minorité sont complexes. Néanmoins, une assurance raisonnable que les collectivités de la langue de la minorité partout au Canada continueront à recevoir des services canadiens dans leur langue demeure un objectif incontournable du système canadien de radiodiffusion. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a proposé d'appliquer la règle du 1 pour 10 à toutes les EDR terrestres, ce qui d'une part simplifierait le Règlement sur la distribution et d'autre part ferait en sorte que le nombre de services dans la langue de la minorité distribués resterait stable.
86. Par conséquent, le Conseil conclut qu'à compter du 31 août 2011, les règles actuelles relatives à l'accès pour les services de la langue de la minorité s'appliquant aux EDR terrestres seront remplacées par une règle unique selon laquelle toutes les EDR terrestres autorisées seront tenues de distribuer un (1) service de catégorie A ou de catégorie B dans la langue de la minorité, lorsqu'un tel service est autorisé¹³, pour dix (10) services distribués dans la langue de la majorité. Les entreprises par SRD continueront à être tenues de distribuer tous les services de catégorie A.

¹³ Le Conseil ne désire pas que cette règle limite le nombre de services dans la langue de la majorité qui pourraient ultimement être distribués.

Règles relatives à l'accès pour les services exemptés et les services sonores payants, et les services de catégorie B non liés

Les questions

87. Le Règlement sur la distribution prévoit qu'une EDR doit distribuer, pour chaque service de catégorie 2¹⁴ d'une entreprise de programmation liée qu'elle distribue, au moins cinq services de catégorie 2 d'entreprises non liées. Une entreprise de programmation liée est celle dont la titulaire, une affiliée, ou les deux, contrôlent plus de 10 % de l'ensemble des actions émises et en circulation.
88. Les EDR qui se sont prononcées sur cette règle ont, de façon générale, exprimé l'avis qu'elle était inutile et que les problèmes de traitement préférentiel relatifs à des entreprises de programmation liées pouvaient être réglés par une demande en vertu de la disposition sur les préférences indues déjà prévue dans le Règlement sur la distribution.
89. Les radiodiffuseurs – et particulièrement le Canadian Independent Programming Services (CIPS) qui représente plusieurs petits services indépendants et facultatifs – se sont déclarés en faveur de règles spécifiques en vue de protéger les services indépendants. L'ACR a suggéré que la règle existante pourrait être supprimée si le Conseil conservait les règles relatives à l'accès et renforçait la règle de la prépondérance. Astral a fait remarquer que la règle actuelle ne visait aucune langue en particulier et a recommandé qu'elle ne s'applique qu'aux langues officielles.

Les décisions du Conseil

90. Le Conseil reconnaît que les EDR offrent présentement plus de services de catégorie B que la règle existante ne l'exige. Cependant, le Conseil comprend aussi que les règles sur les préférences indues à elles seules peuvent être insuffisantes pour garantir que les services de catégorie B non liés soient distribués à juste titre dans le système. Bon nombre d'intervenants ont noté que les entreprises de programmation hésitent souvent à déposer des plaintes de préférence indue de peur de représailles. Ils notent également que les plaintes ne se règlent pas toujours en leur faveur. De plus, le processus entourant ces plaintes exige parfois beaucoup de temps et d'énergie.
91. Par contre, alors que la règle existante est simple et efficace, elle peut soulever des inquiétudes pour certaines EDR – plus particulièrement étant donné que les versions HD des services canadiens et non canadiens exigent davantage de capacité. Selon le Conseil, un ratio de trois services de catégorie B non liés pour un service lié accorderait une plus grande souplesse aux EDR, tout en continuant à assurer la distribution au sein du système d'une gamme de services de catégorie B non liés.

¹⁴ Aux fins de cette exigence, les services de catégorie 2 comprennent les services en langue tierce exemptés, tel qu'énoncé dans l'avis public de radiodiffusion 2007-33.

92. En outre, le Conseil convient que la règle existante serait améliorée si on exigeait que, pour les services de langue française, les services de catégorie B non liés soient de langue française. De plus, le ratio peut être moindre pour les services de langue française, car il existe relativement moins de services de catégorie B de langue française.
93. Par conséquent, le Conseil conclut que les EDR doivent distribuer, sans égard à la langue, trois (3) services de catégorie B non liés pour chaque (1) service de catégorie B lié distribué. De plus, lorsqu'une EDR assure la distribution d'un service lié de catégorie B de langue française, elle doit s'assurer que deux (2) des trois (3) services de catégorie B non liés sont des services de langue française. Aux fins de cette exigence, les services de catégorie B doivent comprendre les services en langue tierce exemptés.
94. Le Conseil appliquera les règles actuelles relatives à l'accès aux services non liés exemptés et aux services sonores spécialisés et aux services sonores payants non affiliés. Cependant, le Conseil conclut que, pour que ces services soient considérés non liés, le pourcentage de propriété, présentement fixé à 15 % pour les services exemptés et présentement fixé à 30 % pour les services sonores payants, sera abaissé à 10 %. Toute EDR qui, à la date du présent avis public, assure la distribution d'un service non lié dont elle est propriétaire à plus de 10 % pourra continuer à assurer la distribution de ce service en tant que service non lié.

Prépondérance des services canadiens de programmation

Les questions

95. Le Règlement sur la distribution prévoit que les EDR doivent faire en sorte que la majorité des canaux vidéo et des canaux sonores reçus par les abonnés, tant par voie de la technologie analogique que de la technologie numérique, soient consacrés à la distribution de services canadiens de programmation, à l'exception de la programmation distribuée sur les canaux de reprise. Aux fins de la prépondérance, les services de programmation canadiens incluent les services canadiens de vidéo et de programmation sonore tant autorisés qu'exemptés.
96. Au cours de l'instance, les EDR ont déclaré en général qu'une simple règle de prépondérance au niveau de l'abonné devrait remplacer les exigences détaillées sur l'accès.
97. Plusieurs radiodiffuseurs et groupes culturels ont plaidé qu'outre les exigences sur l'accès, le Conseil devrait appliquer aux EDR une règle de « double prépondérance ». Selon cette règle, les EDR seraient tenues de distribuer en tout temps une majorité de services canadiens, et ce, en plus de s'assurer que chaque abonné reçoive une majorité de services canadiens.
98. L'ACR a allégué qu'il serait inopportun d'inclure, dans le calcul de la prépondérance, les services canadiens qui doivent être distribués au service de base, parce que selon elle [traduction] « les abonnés sont déjà obligés de recevoir ces services, et les inclure dans le calcul de la prépondérance n'incitera pas davantage les abonnés à les choisir. »

Les décisions du Conseil

99. Le Conseil note que, selon le modèle actuel, qui comprend à la fois des règles relatives à l'accès et sur la prépondérance des services reçus, la plupart des EDR offrent beaucoup plus de services canadiens que de services non canadiens. Par exemple, à l'audience publique, Canwest a noté qu'environ 75 % de l'ensemble des services présentement distribués par Rogers à Toronto étaient canadiens.
100. L'adoption d'une nouvelle réglementation qui exigerait aussi une prépondérance générale de services canadiens, en plus de la règle existante selon laquelle la majorité des chaînes qu'un abonné reçoit doivent être consacrées à des services canadiens de programmation, serait, de l'avis du Conseil, de répondre à un problème dont l'existence n'a pas été démontrée et ne ferait sans doute que limiter inutilement la diversité des services à la disposition des abonnés. La combinaison actuelle de règles relatives à l'accès et sur la prépondérance au niveau de l'abonné a réussi à assurer que les services de programmation canadiens rejoignent les auditoires et que les abonnés canadiens puissent choisir les services qui les intéressent parmi un éventail de services à prépondérance canadienne.
101. De même, pour ce qui est d'exclure, dans le calcul de la prépondérance, les services dont la distribution est obligatoire au service de base, le Conseil est d'avis qu'on ne lui a pas démontré la nécessité d'adopter une telle approche.
102. De l'avis du Conseil, la règle de prépondérance actuelle est à la fois simple et efficace. Elle a réussi à faire en sorte que les abonnés canadiens ont accès à un système de radiodiffusion canadien qui ne restreint que de façon minimale le choix des consommateurs. Par conséquent, le Conseil conclut que l'actuelle règle de la prépondérance énoncée au paragraphe 95 du présent avis public sera comprise dans le Règlement modifié sur la distribution.

Règles d'assemblage

Les questions

103. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a déclaré son intention de laisser, de manière générale, aux entreprises de programmation et aux distributeurs le soin de régler entre eux la question de l'assemblage des services de programmation. Par conséquent, il a proposé d'éliminer la plupart des règles d'assemblage existantes, à l'exception de celles à l'égard des services pour adultes et des services à caractère religieux à point de vue unique.
104. Les présentes règles de distribution et d'assemblage¹⁵, adoptées à l'origine en vue de soutenir les services canadiens, énoncent une grande gamme de règles d'assemblage pour différents types d'EDR. Entre autres choses, ces règles précisent que pour chaque service spécialisé non canadien offert dans un bloc, il doit y avoir un service spécialisé canadien

¹⁵ Voir les avis publics de radiodiffusion 2007-51 et 2007-52.

[la règle du 1 pour 1] et que, pour cinq services payants non canadiens offerts dans un bloc, il doit y avoir un service payant canadien[la règle du 5 pour 1]. De plus, il existe d'autres règles plus détaillées sur la distribution de services de langue française dans les marchés de langue française, de même que des règles sur les services en langues tierces.

105. Dans l'avis public de radiodiffusion 2006-23, le Conseil a énoncé ses politiques relatives à la migration au numérique des services payants et spécialisés. Entre autres, ces politiques prévoient l'obligation des EDR d'offrir des services analogiques et des services numériques de catégorie 1 dans un bloc avant de les offrir sur une base individuelle. De plus, les EDR doivent reproduire les blocs analogiques en mode numérique (le concept des « blocs miroir »), c'est-à-dire que les blocs analogiques existants doivent aussi être offerts en mode numérique au moins jusqu'en janvier 2010, et subséquemment jusqu'au premier des deux événements suivants : soit que 85 % des abonnés des EDR se soient convertis au mode numérique, soit la date du 1^{er} janvier 2013.
106. À l'audience publique, la majorité des parties ont convenu que les diverses règles d'assemblage détaillées devraient être éliminées ou à tout le moins réduites le plus possible. Cependant, certaines parties ont proposé qu'il y ait une obligation de prépondérance des services canadiens dans chaque bloc offert par une EDR, ou encore que les blocs se composant exclusivement de services non canadiens soient interdits.

L'analyse du Conseil

Prépondérance dans les blocs

107. Une règle imposant aux EDR que chaque bloc facultatif de services offert à leurs abonnés se compose d'un plus grand nombre de services canadiens que de services non canadiens serait plus contraignante que la présente règle du 1 pour 1 dans le cas des services spécialisés et de la règle du 5 pour 1 dans le cas des services payants. Si une règle de prépondérance dans les blocs eux-mêmes devait s'ajouter à la règle de prépondérance générale et aux règles relatives à l'accès, les EDR bénéficieraient de moins de souplesse que maintenant.
108. Le Conseil note qu'aucune partie n'a offert de preuve concluante que l'absence d'une règle de prépondérance dans les blocs individuels causerait un problème significatif. Au contraire, il semble évident que la plupart des abonnés préfèrent des blocs thématiques. De plus, il est dans l'intérêt des EDR d'offrir à la fois des services canadiens et des services non canadiens pour que les abonnés reçoivent le meilleur éventail possible de services pertinents au thème du bloc.

Blocs non canadiens

109. Les règles actuelles ne permettent pas aux EDR d'offrir un bloc se composant exclusivement de services non canadiens. À l'audience publique, CTVgm a allégué que cette règle devrait être conservée, puisque les blocs non canadiens pourraient nuire aux services de programmation facultatifs canadiens et à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion.

110. Cependant, MTS Allstream Inc. (MTS) s'est opposée à cette règle. Elle croit qu'il peut y avoir des circonstances où des blocs non canadiens sont appropriés et que la règle de prépondérance générale suffit à la fois pour prévenir tout préjudice à l'égard des services de programmation facultatifs et pour assurer le caractère canadien du système dans son ensemble.
111. Le Conseil n'a entendu aucune preuve selon laquelle le maintien de l'interdiction des blocs exclusivement non canadiens soit nécessaire pour soutenir les services canadiens ou réaliser les objectifs de la Loi. Le Conseil estime que la combinaison des règles relatives à la distribution obligatoire de services canadiens au service de base, des droits d'accès pour les services de catégorie A et de l'exigence de prépondérance générale suffit à assurer que les abonnés recevront des offres distinctement canadiennes et qu'aucun bloc exclusivement non canadien ne nuira aux services de programmation facultatifs canadiens. Encore ici, la preuve veut que la plupart des blocs seront thématiques et comprendront les services canadiens pertinents. Certains blocs non canadiens, par exemple des blocs de services de nouvelles internationales, peuvent ajouter de la diversité dans les choix offerts aux abonnés.

Règles relatives à la migration au numérique : la distribution dans un bloc et sur une base individuelle

112. Les règles d'assemblage actuelles exigent que les EDR offrent tous les services numériques de catégorie 1 dans un bloc avant de les offrir sur une base individuelle. Dans le cadre pour la migration au numérique, cette obligation inclut maintenant les services spécialisés analogiques. Cette règle empêche les EDR de délaier certains services spécialisés en ne les offrant que sur une base individuelle, souvent à un coût plus élevé.
113. Des radiodiffuseurs, dont l'ACR, Alliance Atlantis Communications Inc. (Alliance Atlantis) et Corus, ont proposé de conserver la règle et d'en élargir la portée à tous les services spécialisés.
114. Rogers et TELUS se sont opposées à cette proposition. Elles ont fait valoir que celle-ci serait plus contraignante pour les distributeurs, mais n'ont fourni aucune autre raison à leur opposition.
115. Le Conseil note que la règle en elle-même n'oblige pas les EDR à distribuer un service précis, pas plus qu'elle ne limite le droit des abonnés de recevoir des services d'une façon particulière en vertu de cette règle. Cependant, elle favorise plutôt les services spécialisés en s'assurant qu'ils bénéficient des avantages de faire partie d'un bloc avec d'autres services.

La migration au numérique : bloc comprenant tous les services spécialisés de langue française

116. Le cadre relatif à la migration au numérique exige aussi que toutes les EDR par câble exploitées dans les marchés de langue française offrent à leurs abonnés au service numérique un bloc qui comprend tous les services spécialisés de langue française qui ont été approuvés avant le cadre d'attribution de licences aux services numériques de 2000. Ces services peuvent également être offerts dans d'autres blocs plus petits ainsi que sur une base individuelle.
117. La plupart des radiodiffuseurs ont présenté des observations en faveur du maintien de la règle et les EDR ne s'y sont pas opposées.
118. Dorénavant, le Conseil estime que cette règle procure probablement de grands avantages aux abonnés ainsi qu'aux services spécialisés canadiens de langue française. De plus, le Conseil estime que les règles devraient également s'appliquer aux trois services numériques de catégorie 1 de langue française existants (Mystère, Argent et Réseau Info Sport) et devraient s'appliquer à toutes les EDR autorisées exploitées dans des marchés de langue française. Appliquer cette règle à tous les services de catégorie A n'impose pas de limites déraisonnables à la souplesse dont bénéficient les EDR, puisque, dans un univers numérique, elles pourront aussi offrir ces services dans d'autres blocs ou sur une base individuelle en plus d'offrir ce bloc.

La migration au numérique : règles de miroir

119. La Canadian Cable Systems Alliance (CCSA), QMI, Rogers et Cogeco se sont toutes opposées aux règles portant sur les blocs miroir, énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2006-23, principalement parce que, selon elles, elles imposent des exigences aux services de câblodistribution sans les imposer aux entreprises par SRD ou aux entreprises d'abonnement par ligne numérique (LAN).
120. Peu de radiodiffuseurs ont fait des observations à l'égard des règles portant sur le bloc miroir. L'ACR n'a avancé aucune proposition précise, mais a suggéré que la migration des services payants et spécialisés vers le numérique devrait se faire [traduction] « dans un délai raisonnable, par exemple deux ans [après la conversion des stations de télévision en direct] ».
121. Le Conseil estime que les règles actuelles portant sur les blocs miroirs sont inutilement complexes dans le nouvel environnement réglementaire. De l'avis du Conseil, les nouvelles règles relatives au service de base, à l'accès et à la prépondérance suffiront à protéger suffisamment les services de programmation. Le Conseil fait également remarquer qu'il conserve les règles exigeant que les EDR avisent les services de programmation à l'avance de toute modification quant à leur assemblage de blocs.

122. Enfin, le Conseil note que les présentes règles avaient été adoptées à titre de mesures provisoires en vue de favoriser les services de programmation pendant la transition de l'analogique au numérique. Le cours de cette transition est maintenant plus clair, ce qui permet aux politiques qui seront établies par suite de la présente instance d'être plus appropriées au nouvel environnement. Par conséquent, le Conseil estime inutile de conserver les exigences de blocs miroir à la suite de la mise en place du Règlement modifié sur la distribution, le 31 août 2011.
123. En ce qui concerne la suggestion de l'ACR mentionnée ci-dessus, le Conseil note que les titulaires de services de programmation bénéficieront de plus de deux ans pour se préparer à la transition vers le numérique entre la date de publication du présent avis public et la date à laquelle ces modifications entreront en vigueur en août 2011.

Services pour adultes

124. Les règles actuelles interdisent l'assemblage d'un service pour adultes d'une façon telle que les abonnés doivent s'abonner au service afin de se procurer d'autres services de programmation. Cela empêche les abonnés d'être obligés de recevoir des services pour adultes en raison de leur abonnement à d'autres services de programmation. Le Conseil est d'avis que cette règle est une façon importante de gérer la distribution de services pour adultes et, par conséquent, il estime qu'il est approprié de la conserver dans le Règlement modifié sur la distribution.

Facturation combinée

125. Les présentes règles d'assemblage exigent que les EDR paient des tarifs de gros aux services payants et spécialisés pour chaque résidence desservie, y compris lorsqu'un même compte vise de multiples résidences. Le Conseil note qu'aucune partie ne s'y est opposée. Le Conseil estime donc qu'il est approprié de conserver cette règle dans le Règlement modifié sur la distribution.

Services à caractère religieux à point de vue unique

126. Les règles actuelles interdisent l'assemblage de services à caractère religieux à point de vue unique avec des services de programmation d'autres types. Le Conseil remarque que, conformément à l'avis public 1993-78, cette règle vise à s'assurer que les abonnés ne soient pas obligés de recevoir un service faisant la promotion d'une religion en particulier par suite de leur abonnement à d'autres services de programmation.
127. Les parties à l'instance n'ont pas proposé de modification à cette règle et le Conseil estime qu'il est approprié de la retenir pour le moment. Toutefois, le Conseil estime que son cadre réglementaire à l'égard des émissions à caractère religieux bénéficierait d'un examen et que la pertinence de cette règle devrait alors être évaluée dans le contexte d'un tel examen.

Les décisions du Conseil

128. À la lumière de ce qui précède, à compter du 31 août 2011, le Conseil éliminera les règles d'assemblage du 1:1 et du 5:1. Les nouvelles règles comprendront les exigences d'assemblage suivantes :
- les EDR devront offrir les services de catégorie A dans un bloc avant de les offrir sur une base individuelle;
 - les EDR autorisées à desservir les marchés de langue française devront offrir un bloc facultatif comprenant tous les services de catégorie A de langue française (à l'exception des services de langue française dont la distribution au service de base est obligatoire);
 - les services pour adultes ne devront pas être assemblés de façon à obliger les abonnés à se procurer le service afin de se procurer d'autres services de programmation;
 - les EDR devront payer des tarifs de gros aux services payants et spécialisés pour chaque résidence desservie, y compris lorsqu'un même compte vise de multiples résidences;
 - les services à caractère religieux à point de vue unique ne devront pas être assemblés avec d'autres genres de services.

Services en langues tierces distribués par les entreprises de distribution de radiodiffusion

Les questions

129. Il existe présentement cinq services canadiens à caractère ethnique autorisés à être distribués en mode analogique (maintenant de catégorie A) et un grand nombre de services de catégorie 2 (maintenant de catégorie B) en langues tierces, ces derniers ne bénéficiant d'aucun droit d'accès. De façon générale, le Conseil définit un service en langue tierce comme celui qui offre au moins 90 % de sa programmation dans une langue autre que le français ou l'anglais.
130. Dans l'avis public de radiodiffusion 2004-96, le Conseil a établi un nouveau cadre d'attribution de licence pour les services non canadiens en langues tierces. Afin d'accroître la diversité et les choix disponibles pour les collectivités de langues tierces mal desservies, le Conseil a adopté une approche plus souple à l'égard de l'ajout de services non canadiens d'intérêt général en langues tierces, en déclarant qu'ils seraient de façon générale autorisés. En vue de continuer à favoriser les services canadiens en langues tierces, le Conseil a adopté des règles d'assemblage particulières exigeant que tout service non canadien en langues tierces de même langue que l'un des cinq services à caractère ethnique fasse partie d'un bloc comprenant le service canadien en question.

131. À moins d'une condition de licence à l'effet contraire, tous les services par SRD doivent distribuer les cinq services à caractère ethnique. Les titulaires d'EDR de classe 1 doivent distribuer ces services selon les conditions suivantes :

- la titulaire distribuait le service en date du 16 décembre 2004, ou
- 10 % de la population de la zone de desserte est de la même origine ethnique que celle à laquelle le service est consacré.

132. Au cours de l'instance, les radiodiffuseurs en langues tierces étaient de façon générale favorables au maintien des règles existantes. Certaines parties ont proposé d'ajouter des mesures de protection des services canadiens en langues tierces, par exemple l'imposition d'une règle d'assemblage de 1 pour 1 dans le cas des services canadiens et des services non canadiens.

Les décisions du Conseil

133. Le Conseil note que le marché des services en langues tierces au Canada, bien que de taille relativement petite, ne cesse de croître et que ces services contribuent de façon remarquable à ce qu'une perspective canadienne soit présentée dans les langues des diverses collectivités ethniques. C'est pourquoi le Conseil estime que le maintien des règles favorables aux services canadiens en langues tierces est encore nécessaire.

134. Le Conseil estime néanmoins que les règles existantes pourraient être simplifiées et qu'un meilleur équilibre pourrait être atteint entre le soutien apporté à ces services et la simplicité des règles.

135. Selon le Conseil, pour ce qui est d'identifier ces services ethniques de catégorie A qui doivent être distribués, la date du présent avis public devrait être retenue plutôt que le 16 décembre 2004. De même, une règle d'assemblage simplifiée pour les services en langues tierces bénéficierait tant aux distributeurs canadiens qu'aux entreprises de programmation. Sur le premier point, retenir la date du présent avis public garantit que ces services ne verront pas leur distribution actuelle réduite. Sur le deuxième point, étant donné que les EDR qui distribuent ces services sont incitées à les inclure dans des blocs les plus intéressants possibles, ces services seront vraisemblablement inclus dans des blocs comprenant des services non canadiens attrayants et d'intérêt pour les téléspectateurs visés.

136. Le Conseil estime qu'une simple règle d'assemblage exigeant la présence d'un service canadien à caractère ethnique/en langues tierces, s'il existe, avec jusqu'à trois services non canadiens en langues tierces dans une même langue inciterait les EDR à créer des blocs attrayants comprenant des services non canadiens populaires et des services canadiens appropriés. Cela augmenterait aussi les revenus à la fois des EDR et des services canadiens de programmation.

137. Dans ses efforts de simplification de ses règles, le Conseil modifiera sa politique actuelle sur les services non canadiens de créneau en langues tierces. Une simple règle d'assemblage prévoyant un service canadien en langues tierces pour trois services non canadiens s'appliquera à tous les services non canadiens en langues tierces, qu'il s'agisse de services d'intérêt général ou de services de créneau. De plus, les services de créneau non canadiens en langue tierce seront assujettis à la même approche en vue d'être autorisés à titre de services d'intérêt général non canadiens en langue tierce.
138. En résumé, les nouvelles règles sur les services à caractère ethnique/en langues tierces seront composées de ce qui suit :
- Toutes les EDR distribuant en date du présent avis public l'un des services à caractère ethnique, que ce soit Telelatino, Odyssey, Talentvision, Fairchild ou Asian TV Network, auront l'obligation de continuer à le faire.
 - Les EDR terrestres seront tenues de distribuer le(s) service(s) à caractère ethnique pertinent(s) parmi les services susmentionnés lorsque 10 % de la population de la zone de desserte d'une EDR terrestre sera de la même origine ethnique que celle visée par le(s) service(s).
 - Les services non canadiens en langues tierces ne peuvent être offerts que dans un bloc comprenant des services canadiens à caractère ethnique / en langues tierces dans une même langue, si un tel service existe, en respectant le ratio d'un (1) service canadien pour trois (3) services non canadiens.

Nouvelles formes de publicité offertes aux entreprises de distribution de radiodiffusion

139. Il est clairement ressorti des discussions à l'audience publique que les nouvelles formes numériques de publicité représenteraient pour tous les secteurs de la radiodiffusion canadienne une occasion d'augmenter leurs revenus de façon significative. Dans la majorité des cas, l'utilisation de ces nouvelles formes de publicité exigera une collaboration entre les radiodiffuseurs, lesquels contrôlent la programmation, et les distributeurs, lesquels possèdent les réseaux numériques adressables qui rejoignent les abonnés et les téléspectateurs.
140. Les nouvelles formes de publicité, comme la publicité ciblée qui permet aux annonceurs de rejoindre différents segments de l'auditoire, exigeront que l'article 7 du Règlement sur la distribution soit modifié en vue de permettre aux EDR d'apporter les changements nécessaires à la programmation fournie par les entreprises de programmation.
141. Le Règlement sur la distribution prévoit qu'une EDR « ne peut retirer ou modifier un service de programmation ». À l'audience publique, Bell, Cogeco et Rogers ont proposé une formulation qui permettrait à une EDR de procéder aux changements nécessaires, avec le consentement des entreprises de programmation.

142. Le Conseil convient qu'une telle modification sera une étape importante en ce qu'elle permettra aux EDR et aux radiodiffuseurs de collaborer en vue d'administrer et d'exploiter les possibilités qu'offrent les nouvelles formes de publicité. Par conséquent, le Conseil modifiera l'article 7 du Règlement sur la distribution pour y ajouter une disposition similaire à ce qui suit :

7. Le titulaire ne peut modifier ou retirer un service de programmation au cours de sa distribution dans une zone de desserte autorisée sauf si, selon le cas :

g) la modification ou le retrait a pour but d'insérer dans un service de programmation un message publicitaire, conformément à une entente conclue entre l'exploitant de ce service ou le réseau ayant la responsabilité de ce service.

143. Compte tenu que les nouvelles formes de publicité offriront à toutes les parties et au système canadien de radiodiffusion en général d'autres possibilités de nouveaux revenus et que, dans la plupart des cas, la collaboration entre les radiodiffuseurs et les EDR sera nécessaire, le Conseil estime qu'il serait peut-être indiqué de réunir un groupe de travail de l'industrie qui sera chargé de développer des pratiques exemplaires à l'égard des différentes ententes qui seront négociées entre les radiodiffuseurs et les EDR. Ces ententes pourront notamment porter sur la façon de choisir la partie qui vendra l'inventaire de publicité et sur la méthode de partage des coûts et des revenus. Le Conseil estime que le meilleur moment pour fonder un tel groupe de travail pourrait être après l'adoption d'un cadre de réglementation pour les entreprises de VSD, à l'égard de laquelle il a lancé un appel aux observations aujourd'hui dans l'avis public de radiodiffusion 2008-101.

La publicité dans les disponibilités locales des services non canadiens

Les questions

144. Dans l'Appel aux observations, le Conseil sollicitait des observations sur des propositions relatives à différentes nouvelles sources de revenus pour les distributeurs et les entreprises de programmation, y compris la possibilité d'insérer de la publicité dans les disponibilités locales des services spécialisés américains. Ces disponibilités locales sont des périodes réservées à la publicité (généralement deux minutes par heure) au cours des émissions produites par les services spécialisés non canadiens (américains). Ces périodes peuvent être vendues par les distributeurs américains par câble ou par satellite. Au Canada, lorsque les mêmes services sont distribués par des EDR canadiennes, la politique du Conseil était d'exiger que les EDR emploient ces périodes pour la promotion des services canadiens de programmation et des autres services offerts par les EDR.

145. À l'audience publique, les EDR ont allégué qu'elles payent déjà les services de programmation américains pour avoir le droit d'insérer des messages publicitaires pendant les périodes de disponibilités locales de leurs services. Ces EDR ont fait valoir que le Conseil devrait par conséquent modifier sa politique afin de leur permettre d'insérer de tels messages publicitaires.
146. La plupart des EDR ont accepté que, dans l'éventualité où elles étaient autorisées à insérer de la publicité dans les disponibilités locales, elles devraient verser une contribution appropriée au soutien de la programmation canadienne. Par exemple, Rogers a proposé que 50 % des revenus nets soient versés au FCT; Bragg a proposé que 30 % des revenus bruts soient consacrés au canal communautaire de l'EDR en question, alors que Cogeco a proposé que 50 % des disponibilités locales soient réservées à la promotion des services de programmation canadiens indépendants.
147. De façon générale, les radiodiffuseurs se sont opposés à toute modification de la politique actuelle en alléguant que l'inventaire supplémentaire de publicité que représenteraient les disponibilités locales diluerait la valeur de la publicité sur leurs services. Ils ont fait remarquer la diminution de la croissance de la publicité de la majorité des services linéaires, tout en signalant que la publicité est la seule source de revenus des services en direct.

Les décisions du Conseil

148. Le Conseil estime qu'en certaines circonstances, les revenus provenant de la vente de publicité dans les disponibilités locales des services spécialisés non canadiens pourraient représenter un net avantage pour le système canadien de radiodiffusion.
149. Le Conseil estime aussi que tout nouvel inventaire de publicité issu des disponibilités locales devrait favoriser le développement de nouvelles formes de contenu publicitaire qui profiteront du potentiel des plateformes numériques. Une telle publicité très ciblée devrait représenter une valeur ajoutée aux yeux des annonceurs et ainsi procurer de nouvelles sources de revenus au système. Le Conseil est d'avis que les EDR sont les mieux placées pour exploiter ces nouvelles formes de publicité.
150. Toute nouvelle source de revenus devrait néanmoins procurer un net avantage au système de radiodiffusion canadien, y compris une contribution au secteur de la programmation canadienne, et augmenter les fonds disponibles à la création de nouvelles émissions canadiennes.
151. Le Conseil estime cependant qu'il ne dispose pas d'un dossier assez étoffé pour évaluer avec justesse les coûts et les revenus potentiels pouvant découler de l'exploitation de ces nouvelles formes de publicité. Plus particulièrement, le Conseil exige des informations à jour, d'une part sur les échéanciers de développement de l'infrastructure technologique qui supportera les nouvelles formes de publicité, d'autre part sur la pénétration prévue de ces nouvelles plateformes, et finalement, sur le plan d'affaires projeté en ce qui concerne leur exploitation.

152. Par conséquent, le Conseil est d'avis qu'afin de favoriser la réalisation des objectifs de la Loi, il doit examiner ces questions avant de décider de quelle façon les disponibilités locales devraient servir à la publicité, jusqu'à quel point ces nouvelles plateformes numériques doivent être exploitées et comment s'assurer que l'utilisation des disponibilités locales offrira un net avantage au système canadien de radiodiffusion.
153. Dans l'avis public de radiodiffusion 2008-102, également publié aujourd'hui, le Conseil sollicite les observations des parties intéressées relativement à ses objectifs à l'égard de l'utilisation des disponibilités locales ainsi que sur les meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs; il demande aussi des informations détaillées sur les projets des titulaires en ce qui concerne le développement et l'exploitation des nouvelles formes de publicité. Après l'examen de toutes les observations déposées, le Conseil rendra sa décision finale sur l'utilisation des disponibilités locales, de façon à ce que le système puisse bénéficier de cette nouvelle source de revenus le plus rapidement possible.

Questions relatives au règlement des différends

Les questions

154. Dans l'Appel aux observations, le Conseil sollicitait des observations du public sur le rôle que devrait jouer le mécanisme de règlement des différends dans un environnement où la réglementation sera moins présente; il demandait aussi des observations sur toute modification jugée nécessaire aux articles pertinents du Règlement sur la distribution et aux politiques connexes.
155. En même temps, le Conseil proposait également qu'à l'égard des différends portant sur les préférences indues, il serait approprié d'ajouter une disposition renversant le fardeau de la preuve aux règlements s'appliquant aux titulaires d'EDR, de services payants (y compris les services de TVC et de VSD) et spécialisés. Cette disposition serait semblable à celle prévue à l'article 27(4) de la *Loi sur les télécommunications*.
156. Au cours de l'instance, un certain nombre de parties ont demandé que le Conseil fasse preuve d'une plus grande rigueur dans le processus de règlement des différends, notamment en adoptant des délais relativement plus courts. Astral, dans un rapport annexé à son intervention¹⁶, a proposé une politique, basée sur un arbitrage de l'offre finale, selon laquelle les parties soumettraient leur différend à des arbitres tierces parties plutôt qu'au personnel du Conseil. En prenant sa décision sur cette question, le Conseil a soigneusement examiné ce rapport.
157. En ce qui concerne la disposition prévoyant le renversement du fardeau de la preuve, la plupart des parties l'ont appuyée ou n'y ont exprimé aucune opposition. Par contre, Shaw a tenu à signaler que le renversement du fardeau de la preuve pourrait encourager le dépôt de plaintes frivoles, alors que Bell a proposé que les problèmes de préférences indues pourraient être traités au moyen d'un processus très clair de communication des documents pertinents.

¹⁶ *Dispute Resolution between Broadcast Distribution Undertakings and Programming Undertakings in a Less-regulated Environment*. [Traduction] Résolution de différends entre les entreprises de distribution de radiodiffusion et les entreprises de programmation dans un environnement moins réglementé.

Les décisions du Conseil

158. Le Conseil note qu'à ce jour, la plupart des allégations à l'égard de la préférence induite ont été déposées par des entreprises de programmation à l'encontre des EDR. Le Conseil reconnaît que, dans la plupart des cas, les EDR sont les seules détentrices d'informations importantes sans lesquelles les plaignantes ne peuvent plaider leur cause. Le Conseil estime donc qu'une disposition prévoyant le renversement du fardeau de la preuve, semblable à celle prévue par la *Loi sur les télécommunications*, serait appropriée en ce qui concerne les EDR. Une disposition du renversement du fardeau de la preuve préciserait qu'un plaignant doit démontrer l'existence d'une préférence ou d'un désavantage; une fois cette démonstration faite, l'EDR aurait alors l'obligation de démontrer que cette préférence ou ce désavantage n'est pas indu.
159. En conséquence, le Conseil publiera le plus tôt possible une proposition de modifications au Règlement sur la distribution relativement à un renversement du fardeau de la preuve.
160. En se basant sur le dossier de l'instance, le Conseil n'est pas convaincu que le même problème se pose à l'égard des allégations de préférence induite au détriment des entreprises de programmation, et n'est donc pas disposé à leur imposer une disposition renversant le fardeau de la preuve en ce moment.
161. Le Conseil prévoit également insérer dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* des dispositions relatives à la préférence induite.
162. Le Conseil reconnaît sa responsabilité dans le règlement des différends entre les EDR et les entreprises de programmation lorsque ces différends sont assujettis à la réglementation et à la supervision du système canadien de radiodiffusion.
163. Trois méthodes différentes visant à régler, avec l'aide du Conseil, les différends en temps utile sont présentées ci-dessous. Le Conseil note le caractère unique de chaque méthode et fait remarquer que le choix de la méthode appartient aux parties. Le Conseil note en outre que les parties peuvent, en vertu des dispositions réglementaires actuelles, négocier directement entre elles ou encore avoir recours à des arbitres tierces parties pour résoudre leurs différends, et ce, sans l'intervention du Conseil.
164. La première méthode, qui existe présentement et continuera à être offerte aux parties, est la médiation avec l'aide du personnel du Conseil. Ce processus peut être démarré par toute partie à un différend et implique que le personnel du Conseil aide les parties à trouver une solution négociée à leur différend. La participation au processus est obligatoire pour les deux parties, sauf si les deux parties se sont entendues sur un exposé des faits et qu'elles demandent une des deux autres méthodes énoncées plus bas. Dans la médiation avec l'aide du personnel, la solution proposée n'est pas exécutoire. De plus, le médiateur peut imposer une limite de temps au processus de médiation.

165. La deuxième méthode, à laquelle les parties peuvent faire appel lorsqu'elles n'ont pu résoudre le différend par la voie de la négociation, une méthode qui n'est offerte que lorsque les différends sont d'ordre pécuniaire, est l'arbitrage sur l'offre finale. Le Conseil agit alors comme arbitre. Chaque partie au différend fait part de sa position à titre « d'offre finale »; le Conseil, à titre d'arbitre, ne peut imposer de solution différente de celle mise de l'avant par une des deux parties. Ainsi, le processus amène normalement chaque partie à adopter une position modérée, de crainte qu'une position extrême ne porte l'arbitre à choisir la position de l'autre partie. L'une ou l'autre des parties peut choisir cette méthode. Le résultat du processus est une décision ayant force exécutoire.
166. La troisième méthode est celle selon laquelle une partie demande au Conseil de tenir une audience selon la procédure accélérée. Elle peut s'appliquer à des différends qui ne sont pas exclusivement de nature pécuniaire. Le Conseil accordera, en tout ou en partie, le remède proposé s'il conclut en faveur du requérant.
167. Le Conseil peut décider de préserver la confidentialité de toute information reçue à l'occasion d'un processus de règlement de différend, que ce soit par voie de médiation avec l'aide de son personnel, d'arbitrage sur l'offre finale ou d'une audience tenue selon la procédure accélérée; il peut aussi décider de préserver la confidentialité du processus lui-même et de la décision qui en résulte.
168. Au plus tard le 1^{er} avril 2009, le Conseil publiera un bulletin d'information qui énoncera en détail les étapes procédurales à suivre ainsi que les délais retenus qui s'appliqueront à chacune des trois méthodes décrites ci-dessus.

La provenance et l'acheminement des signaux

169. Dans l'Appel aux observations, le Conseil sollicitait des observations du public sur la nécessité de modifier ses politiques actuelles relatives aux entreprises de distribution par relais satellite (EDRS) et aux entreprises de réseaux de distribution par relais terrestre (ERDRT). Ces entreprises agissent généralement à titre de grossistes lorsqu'elles acheminent des services de radiodiffusion aux EDR qui, à leur tour, les offrent à leurs abonnés. Au Canada, le secteur de la distribution par relais est présentement dominé par une entreprise, Shaw Broadcast Services (anciennement Cancom).
170. Le dossier de la présente instance a soulevé cinq questions sur la provenance et l'acheminement des signaux de radiodiffusion :
- l'exigence actuelle du Conseil selon laquelle les services doivent être reçus d'une EDRS autorisée;
 - la possibilité d'exempter les EDRS;
 - le besoin d'inclure l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés dans les licences d'EDRS;
 - la pertinence des restrictions actuelles imposées aux ERDRT;

- la responsabilité à l'égard du coût et de l'acheminement des services payants et spécialisés.

L'exigence actuelle du Conseil selon laquelle les services doivent provenir d'une entreprise de distribution par relais satellite autorisée

171. Généralement, il est interdit aux EDR autorisées de distribuer certains services¹⁷ à leurs abonnés à moins que ceux-ci proviennent d'une EDRS autorisée. Ces services comprennent les signaux des quatre réseaux commerciaux américains (CBS, NBC, ABC, FOX) et du réseau non commercial américain PBS (collectivement appelés « les signaux américains 4+1 »), les superstations américaines et les signaux éloignés canadiens.
172. Le Conseil a accordé des exceptions à cette obligation à un certain nombre d'EDR qui souhaitaient utiliser leurs propres installations pour recevoir et acheminer ces signaux. De plus, toutes les parties qui ont déposé des observations à ce sujet, étaient favorables à la suppression de cette règle. Par conséquent, le Conseil supprimera cette exigence du Règlement sur la distribution en modifiant dès que possible les *Listes révisées des services par satellite admissibles* (les Listes).

La possibilité d'exempter les entreprises de distribution par relais satellite

173. Présentement, les EDRS sont des entreprises autorisées et leurs obligations réglementaires sont énoncées dans leurs conditions de licence. Ces obligations comprennent les suivantes :
- distribuer une prépondérance de services canadiens;
 - distribuer des pourcentages minimaux de services de programmation en langue française (Shaw Broadcast Services seulement);
 - fournir le service à toute EDR, selon une entente négociée;
 - n'accorder aucune préférence indue;
 - se soumettre au processus de règlement des différends du Conseil;
 - consacrer 5 % de leurs revenus annuels bruts à la production canadienne.
174. Les EDRS ont allégué que les règles auxquelles elles sont assujetties n'apportent aucune contribution d'importance à la réalisation des objectifs de la Loi et qu'elles devraient être exemptées de l'obligation d'obtenir une licence. Au lieu, elles ont proposé d'être assujetties à une ordonnance d'exemption semblable à celle qui s'applique présentement aux ERDRT.

¹⁷ Ces services sont identifiés par un astérisque dans la *Listes révisées des services par satellite admissibles*, qui peuvent être consultées sur le site web du Conseil, sous « Aperçu des industries ».

175. Tel que noté plus haut, le secteur des EDRS est dominé par une entreprise, Shaw Broadcast Services. Le Conseil estime que, jusqu'à ce qu'une réelle concurrence émerge, l'exemption des EDRS ne bénéficierait pas au système canadien de radiodiffusion. De plus, le Conseil note que les EDRS consacrent présentement environ 900 000 \$ par année aux fonds de production. Le Conseil est d'avis que cette somme représente une contribution importante à la réalisation des objectifs de la Loi.

176. Par conséquent, le Conseil continuera à attribuer des licences aux EDRS. Cependant, lors des prochains renouvellements des licences des EDRS, le Conseil est prêt à examiner toute preuve à l'égard des questions présentement soulevées et à envisager s'il est opportun d'accorder une exemption à ce moment-là.

La nécessité d'inclure l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés dans les licences des entreprises de distribution par relais satellite

177. Les licences des ERDS prévoient actuellement la réception et l'acheminement aux EDR terrestres des stations de télévision en direct et des services de programmation non canadiens, mais non des services canadiens payants et spécialisés. Au fil du temps, la nécessité d'acheminer efficacement ces signaux aux distributeurs de l'ensemble du Canada (c'est-à-dire leur liaison ascendante au satellite et leur liaison descendante aux EDR terrestres) a amené ces derniers à utiliser les installations des EDRS d'une manière quasi identique à celle mise en place pour les services de télévision en direct et les services de programmation non canadiens.

178. Les parties n'ont pas déposé de commentaires à ce sujet au cours de l'instance, mais le Conseil est d'avis que la question de la transmission par satellite des services canadiens payants et spécialisés par les EDRS devrait être traitée dans les licences de ces dernières. Par conséquent, le Conseil réexaminera les éléments probants lors des prochains renouvellements des licences des EDRS et verra s'il est opportun de prévoir l'acheminement non réglementé par satellite des services payants et spécialisés dans les licences ou une ordonnance d'exemption pour les EDRS.

Pertinence des restrictions actuelles imposées aux entreprises de réseaux de distribution par relais terrestre

179. L'ordonnance d'exemption visant les ERDRT¹⁸ impose quatre restrictions à ces entreprises, à savoir :

- elles ne doivent pas utiliser de technologie par satellite;
- elles ne doivent ni modifier ni supprimer de la programmation;
- elles doivent être locales ou régionales;

¹⁸ Voir l'avis public 2000-10.

- elles doivent être affiliées à l'EDR à laquelle elles acheminent des services de programmation (c.-à-d. qu'elles doivent distribuer des signaux à la suite d'une entente avec l'EDR).

180. Les EDR, qui exploitent généralement les ERDRT, ont allégué que toutes les restrictions visant leur capacité d'approvisionnement et d'acheminement des signaux devraient être supprimées. La CCSA et MTS ont demandé d'autoriser sans restriction les EDR à acheminer des services à d'autres EDR.
181. Le Conseil propose de supprimer les obligations selon lesquelles les ERDRT doivent être locales ou régionales et être affiliées aux EDR auxquelles elles fournissent un service. Selon le Conseil, la suppression de ces obligations stimulera la concurrence dans le secteur de l'acheminement des signaux. Le Conseil exigera aussi que les ERDRT respectent les obligations relatives au règlement des différends. Enfin, pour des raisons de clarification, le Conseil note que les EDR ou d'autres parties peuvent acheminer des services de programmation à d'autres EDR en vertu de l'ordonnance d'exemption visant les ERDRT. Le Conseil publiera, au plus tard le 1^{er} avril 2009, une ordonnance d'exemption révisée et sollicitera des observations du public.

Responsabilité à l'égard du coût et de l'acheminement des services payants et spécialisés

182. Le Conseil estime habituellement raisonnable de s'attendre à ce que les services payants et spécialisés qui bénéficient de droits d'accès soient responsables de l'acheminement de leurs services aux distributeurs (et en payent le coût). Sans être une exigence formelle, cette règle est devenue une politique du Conseil et une pratique de l'industrie.
183. Le coût de l'acheminement des services payants et spécialisés est devenu un enjeu plus important en raison de l'augmentation des coûts d'acheminement des versions HD de ces services.
184. La plupart des EDR ont proposé que les services bénéficiant de droits d'accès continuent à payer tous les coûts d'acheminement, alors que les coûts d'acheminement des services ne bénéficiant pas de droits d'accès devraient toujours être négociés entre les distributeurs et les services de programmation. La CCSA a proposé d'obliger les services payants et spécialisés à offrir les versions DS et HD de leurs services à toutes les EDR aux mêmes conditions.
185. Le Conseil rappelle qu'il a décidé, dans le contexte de cet examen, de maintenir les droits d'accès des services de programmation de catégorie A. Pour ce qui est des coûts d'acheminement des signaux DS et HD jusqu'aux têtes de ligne ou centres de liaison ascendante des EDR, le Conseil estime qu'il est raisonnable d'exiger que les services de catégorie A en assument la responsabilité, et il modifiera les règlements pertinents en conséquence.

186. En ce qui a trait au tarif parfois facturé aux services payants et spécialisés par l'entreprise par SRD Bell télé relativement à l'allégation d'interfinancement de Star Choice par l'EDR de Shaw Broadcasting Service, puisque ce tarif est établi par le biais d'ententes d'affiliation individuelles conclues entre Bell télé et ces services payants et spécialisés, le Conseil estime qu'il serait plus approprié d'examiner cette question dans le contexte de son processus de résolution des différends.

Classes de licence et exemptions des entreprises de distribution de radiodiffusion

Questions

187. Les licences des EDR terrestres se divisent actuellement en trois classes qui sont principalement basées sur le nombre d'abonnés desservis par l'EDR dans une zone de desserte locale. En règle générale, ces classes sont les suivantes :
- classe 1 – plus de 6 000 abonnés;
 - classe 2 – de 2 000 à 6 000 abonnés;
 - classe 3 – moins de 2 000 abonnés.
188. Lorsqu'une nouvelle EDR terrestre choisit d'exploiter son entreprise dans la zone de service d'une entreprise titulaire concurrente, le Conseil lui accorde la même classe de licence que celle de l'entreprise existante, peu importe le nombre d'abonnés réellement desservis par la nouvelle entreprise. Cette politique vise à s'assurer que la concurrence entre les EDR terrestres sera équitable et que les entreprises concurrentes seront assujetties aux mêmes obligations réglementaires.
189. Le Conseil a aussi publié deux ordonnances d'exemption visant des EDR¹⁹ : une pour les EDR qui desservent moins de 2 000 abonnés et une pour les EDR qui desservent de 2 000 à 6 000 abonnés. L'ordonnance d'exemption visant les EDR qui desservent moins de 2 000 abonnés ne prévoit que des conditions minimales. Celle qui vise les EDR qui desservent de 2 000 à 6 000 abonnés prévoit des conditions plus contraignantes, semblables aux exigences réglementaires qui s'appliquent aux EDR de classe 2. Les EDR exemptées desserviraient environ 420 000 abonnés.
190. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a sollicité des observations du public sur la pertinence de simplifier les trois classes de licence des EDR terrestres et sur la pertinence de modifier les ordonnances d'exemption actuelles.

¹⁹ Voir les avis publics de radiodiffusion 2007-125 et 2002-74.

191. De façon générale, les EDR ont proposé de réduire le nombre de classes de licence sans toutefois offrir beaucoup de suggestions précises. Les EDR terrestres ont fait valoir qu'elles ne devraient pas être placées en situation de désavantage concurrentiel vis-à-vis des entreprises de SRD en raison d'exigences réglementaires applicables à une classe particulière de licence. La CCSA, qui représente les petits câblodistributeurs, a proposé d'exempter toutes les EDR qui desservent moins de 20 000 abonnés. Elle a revu cette position par la suite afin de faire valoir que tous les systèmes qui ne sont pas affiliés à l'un des quatre plus grands groupes d'opérateurs de systèmes multiples (Rogers, Shaw, Cogeco et Vidéotron) devraient être exemptés.

192. Les EDR ont aussi présenté différentes propositions en vue d'élargir la portée des ordonnances d'exemption existantes et de les simplifier.

Les décisions du Conseil

193. Le Conseil estime qu'il est possible de simplifier le régime actuel d'attribution de licence et d'exempter de la réglementation un plus grand nombre de petites EDR sans pour autant nuire de façon importante à la mise en place de la politique canadienne de radiodiffusion.

194. Ces choix permettraient aussi de réduire considérablement le fardeau de réglementation du Conseil à l'égard des EDR.

195. Par conséquent, le Conseil a décidé d'exempter, en vertu d'une seule ordonnance, toutes les EDR terrestres qui desservent moins de 20 000 abonnés, y compris les entreprises par câble et par LAN et les systèmes de distribution multipoint (SDM). Il établira aussi une classe unique de licence pour les EDR non exemptées. La politique d'exemption du Conseil s'appuiera sur les principes suivants :

- les EDR terrestres qui desservent moins de 20 000 abonnés dans un marché pourront être exemptées;
- les EDR terrestres qui compteront 20 000 abonnés et plus ou qui concurrenceront, dans un marché, une autre EDR qui dessert plus de 20 000 abonnés devront continuer à demander une licence;
- les EDR exemptées ne seront pas tenues de demander une licence si une EDR autorisée d'une région voisine choisit d'étendre sa zone de service et de les concurrencer dans leur petit marché;
- les EDR qui desservent à la fois des grands et des petits marchés en vertu d'une même licence régionale pourront décider s'il est plus avantageux pour elles de continuer à desservir tous les marchés en tant qu'entreprise unique avec une licence unique ou s'il vaut mieux poursuivre leurs activités dans les petits marchés en tant qu'activités distinctes admissibles à une exemption.

196. En ce qui concerne ce dernier principe, toute EDR titulaire d'une licence régionale peut demander d'exclure certaines zones de service de sa licence afin de pouvoir exercer ses activités comme entreprise exemptée dans ces zones. Deux conditions doivent être remplies pour bénéficier de ce traitement sur mesure : a) la totalité ou une partie de la zone de service exclue de la licence régionale doit déjà être desservie par une EDR concurrente exemptée, b) l'EDR régionale autorisée doit être exploitée en tant qu'entreprise distincte dans cette zone de service. L'expression « entreprise distincte » sera définie dans la procédure évoquée ci-dessous.
197. Le Conseil publiera le 1^{er} avril 2009 un appel aux observations sur une proposition d'ordonnance révisée qui contiendra les modalités et conditions minimales jugées nécessaires relativement aux EDR qui desservent moins de 20 000 abonnés en vertu de la politique énoncée plus haut. Dans le contexte de sa réflexion sur les conditions et modalités relatives aux EDR exemptées, le Conseil sollicitera aussi des observations sur les critères précis qui permettront de définir une « entreprise distincte ».
198. Les EDR exemptées pourront demander au Conseil des documents qui précisent qu'elles sont des EDR autorisées en vertu de l'ordonnance d'exemption. Avant de répondre à leur demande, le Conseil exigera que les EDR lui fournissent l'assurance qu'elles sont effectivement exploitées conformément aux modalités de l'ordonnance d'exemption.
199. Les EDR exemptées devront fournir au Conseil tous les ans certains renseignements de base jugés pertinents²⁰. La teneur de ces renseignements sera précisée sous peu dans la nouvelle ordonnance d'exemption qui sera publiée pour observations.
200. Enfin, le Conseil estime que les EDR exemptées devraient être tenues de se soumettre à la procédure de règlement des différends et être aussi éligibles à renvoyer les différends au Conseil qui se chargera de les régler.
201. Le Règlement sur la distribution sera modifié de façon à refléter l'adoption d'une classe unique de licence d'EDR terrestres. Tel qu'indiqué plus haut, le Conseil publiera un appel aux observations sur une proposition d'ordonnance d'exemption révisée le 1^{er} avril 2009.

Autres questions relatives aux entreprises de distribution de radiodiffusion

202. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a sollicité des observations à l'égard d'un certain nombre de questions secondaires. Dans de nombreux cas, le Conseil a proposé de supprimer des dispositions réglementaires devenues inutiles et d'en simplifier d'autres. Certaines questions ont été soulevées au cours de l'instance publique; d'autres font l'objet de modifications visant à rendre la politique conforme aux nouvelles orientations présentées dans le présent avis public. Les décisions du Conseil sur ces questions secondaires sont énoncées ci-dessous.

²⁰ Ces renseignements visent à s'assurer que le Conseil possède des données exactes et actuelles quant au nom, au lieu et à la taille des entreprises de distribution. Cette assurance permettra au Conseil de créer des politiques adaptées à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion et de s'attaquer aux éventuels problèmes des entreprises exemptées et aux conditions d'exemption en vertu desquelles celles-ci sont exploitées.

Suppression de l'exigence de la bande de base

203. Les EDR sont tenues de distribuer les signaux prioritaires en commençant par la bande de base, c'est-à-dire les canaux analogiques allant de 2 à 13. Le Conseil estime que cette exigence est devenue inutile compte tenu du contexte numérique multi-canaux. De plus, les EDR continueront à devoir distribuer les signaux prioritaires sur leur service de base et auront donc toutes les raisons de concevoir ce service de façon sur ce que leurs abonnés trouvent rapidement les services qui les intéressent.
204. Aucune des parties qui auraient voulu conserver cette exigence de la bande de base n'a offert de preuve concluante établissant une relation entre le positionnement d'un service en particulier sur la bande de base et l'augmentation ou la diminution de l'auditoire de ce service.
205. Par conséquent, le Règlement modifié sur la distribution exclura l'exigence de la bande de base.

Obligation d'abonnement préalable au service de base

206. En vertu de l'article 5 du Règlement sur la distribution, les titulaires ne peuvent fournir de services de programmation à leurs abonnés sans leur fournir également le service de base, sauf en ce qui concerne les titulaires de services de TVC, VSD et exemptés. Autrement dit, un abonné peut s'abonner à un service de TVC ou VSD sans recevoir le service de base. En raison de la croissance soutenue des services de VSD, certains allèguent qu'il faudrait supprimer ces exceptions de telle sorte qu'aucun abonné ne puisse recevoir les services de TVC ou de VSD sans être abonné au service de base.
207. Le Conseil maintiendra les exceptions accordées aux services exemptés. Pour ce qui est des services de VSD et de TVC, le Conseil estime qu'il serait préférable de prendre une décision après l'examen des observations qui seront déposées ultérieurement dans le cadre de son processus portant sur sa proposition de cadre politique des services de VSD.

Suppression de l'article 17(5) du Règlement sur la distribution de radiodiffusion

208. L'article 17(5) du Règlement sur la distribution exige que les EDR distribuent, au service de base, les services que le Conseil juge d'intérêt public national. Le Conseil note cependant qu'il n'a jamais utilisé cet article et qu'il a toujours préféré s'en remettre à l'article 9(1)h) de la Loi pour s'assurer que les services qui doivent obligatoirement être distribués au service de base soient bel et bien distribués au service de base. Par conséquent, le Conseil supprimera l'article 17(5) du Règlement sur la distribution et ajoutera au Règlement modifié sur la distribution un article exigeant que les EDR respectent les ordonnances de distribution des services 9(1)h).

Normes des services aux consommateurs

209. À la suite de la dissolution du Conseil des normes de télévision par câble (CNTC), le Conseil a sollicité des observations quant à la nécessité d'une intervention réglementaire sur des questions telles que la disponibilité de différents modes de facturation, la confidentialité, la clarté de la facturation et d'autres normes de services aux consommateurs.
210. Le Conseil est d'avis que, conformément à une approche plus orientée vers le marché, il est inutile de mettre en place un organisme de l'industrie pour surveiller et faire appliquer les normes des services aux consommateurs.

Distribution des services sonores

211. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a proposé de supprimer les articles 22, 23(1*b*), 23(2) et 34*b*) du Règlement sur la distribution, qui se rapportent à la distribution des différents services sonores. Peu de parties ont déposé des observations à l'égard de cette proposition et aucune ne s'y est opposée. Par conséquent, le Conseil exclura les sections ci-dessus du Règlement sur la distribution.
212. Tel qu'indiqué plus haut, le Conseil note que les EDR demeureront assujetties à une exigence visant à s'assurer que la majorité des canaux sonores reçus par les abonnés sont consacrés à la distribution des services canadiens de programmation.

Suppression des articles 18(8) à 18(10) du Règlement sur la distribution de radiodiffusion

213. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a proposé de supprimer les articles 18(8) à 18(10) du Règlement sur la distribution, qui renvoient à la distribution des services spécialisés approuvés en 1996. Ces articles ne sont plus nécessaires ou pertinents puisque tous ces services sont maintenant distribués.

Suppression de la partie 5 du Règlement sur la distribution de la radiodiffusion

214. La partie 5 du Règlement sur la distribution a trait aux tarifs et à la fourniture du service de base. Compte tenu du nouvel environnement concurrentiel qui a mené à la déréglementation des tarifs du service de base de plus de 95 % des EDR terrestres, le Conseil propose de supprimer cette partie du Règlement sur la distribution. Le Conseil note que les EDR étaient favorables à cette proposition et qu'il n'a reçu aucune observation s'y opposant. Par conséquent, le Conseil décide d'exclure du Règlement modifié sur la distribution les articles relatifs à la réglementation des tarifs et de la fourniture du service de base.

Canaux communautaires par satellite de radiodiffusion directe

215. Au cours de l'instance, les entreprises par SRD ont proposé d'être autorisées à offrir les canaux communautaires aux mêmes modalités et conditions que les EDR terrestres.

216. Le Conseil reconnaît les avantages d'harmoniser le plus possible les règles s'appliquant aux entreprises par SRD et aux EDR terrestres, mais il estime que la question des entreprises par SRD qui exploiteraient un canal « communautaire » devrait être examinée dans le contexte plus général de la politique du Conseil sur les médias communautaires. Le Conseil abordera donc cette proposition lors de son prochain examen des politiques sur les médias communautaires.

Distribution des entreprises de médias communautaires

217. Le Conseil estime que les questions relatives à la distribution numérique des stations de télévision communautaires de faible puissance et des entreprises numériques devraient plutôt être abordées lors de son prochain examen des politiques sur les médias communautaires.

Rétention des signaux pendant un différend

218. Les EDR sont généralement tenues, en vertu d'un règlement, de distribuer les services payants et spécialisés exploités dans le marché qu'elles desservent. Cependant, il n'existe actuellement aucun règlement qui obligerait les services de programmation à fournir leurs signaux aux distributeurs. Dans le cas d'un différend, le Conseil a adopté une politique selon laquelle les entreprises de programmation ne devraient pas retenir leurs signaux pendant le différend. Le Conseil a décidé de renforcer cette politique et modifiera le *Règlement de 1990 sur la télévision payante* et le *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* pour s'assurer que les entreprises de programmation ne retiennent pas leurs signaux à l'égard des EDR en cas de différend.

Relations commerciales – Ententes d'affiliation

219. Des ententes d'affiliation sont des contrats conclus entre des distributeurs et des services de programmation qui établissent les modalités et conditions de distribution de ces services et qui portent entre autres sur les tarifs et sur toute question que les parties jugent pertinente à leurs relations commerciales. Le Conseil ne s'immisce généralement pas dans l'établissement des règles ou politiques qui régissent les ententes d'affiliation et laisse aux parties le soin de négocier ces ententes entre elles.

220. Un certain nombre de services de programmation ont proposé que le Conseil participe aux négociations d'ententes d'affiliation et qu'il exige par exemple que les parties concluent des ententes d'affiliation écrites (notamment une « entente par défaut » qui établirait les modalités, la distribution, l'assemblage, le placement de canal, les exigences relatives aux avis et les droits de vérification comptable) et/ou de prévoir des modalités particulières, dont des clauses « de la nation la plus favorisée ».

221. Selon le Conseil, une pareille approche serait très lourde sur le plan administratif et constituerait une ingérence inutile dans les relations commerciales entre les distributeurs et les entreprises de programmation. De plus, le Conseil estime que l'imposition de modalités et de conditions particulières dans toutes les ententes d'affiliation l'obligerait à intervenir dans un grand nombre d'ententes déjà conclues entre les parties. Par conséquent, le Conseil n'a pas l'intention d'imposer de règles à cet égard, mais il rappelle que les parties peuvent se prévaloir de sa procédure sur le règlement des différends pour résoudre des questions concernant des ententes d'affiliation.

Relations commerciales – Droits de vérification comptable

222. Dans l'avis public de radiodiffusion 2005-34, le Conseil a établi les principes directeurs encadrant la vérification comptable par les services payants et spécialisés des renseignements sur les abonnés détenus par les EDR. Ces principes ont trait au choix des vérificateurs, à l'étendue d'une vérification, aux délais relatifs à la tenue d'une vérification et à la confidentialité. Le Conseil a déclaré que ces principes s'appliqueraient lors du processus de règlement des différends et qu'ils avaient été conçus pour favoriser l'élaboration de clauses de vérification appropriées qui seront ajoutées aux ententes d'affiliation. Toutefois, le Conseil n'a pas jugé opportun d'incorporer au Règlement sur la distribution des clauses particulières sur la vérification comptable.

223. Plusieurs services de programmation ont allégué que les droits de vérification comptable étaient un élément essentiel de leurs relations commerciales avec les EDR, et ils ont soutenu que l'ajout d'une clause sur la vérification comptable au Règlement modifié sur la distribution relèverait les parties de l'obligation de négocier cet aspect dans les ententes d'affiliation. En revanche, les distributeurs ont soutenu qu'il était inutile d'incorporer les principes existants au Règlement modifié sur la distribution puisque les vérifications comptables faisaient déjà couramment partie des ententes d'affiliation négociées.

224. Le Conseil estime que le droit d'un service de programmation à procéder à une vérification comptable des renseignements sur les abonnés des EDR est essentiel pour garantir que ce service reçoive des EDR une compensation appropriée. Malgré les décisions du Conseil énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2005-34 à cet égard, les services de programmation signalent toujours un certain nombre de préoccupations relativement à la vérification comptable. Afin de régler les problèmes persistants d'accès aux renseignements détenus par les EDR, le Conseil compte modifier le Règlement sur la distribution de façon à obliger les EDR de permettre aux services de programmation de procéder à une vérification comptable.

Relations commerciales – Avis de réaligement de canaux

225. Selon le Règlement sur la distribution, toute EDR terrestre de classe 1 ou de classe 2 qui décide de changer le canal sur lequel est distribué un service de programmation canadien doit en aviser le service en question au moins 60 jours avant de procéder au changement. Cette exigence ne s'applique pas aux entreprises par SRD.

226. Dans l'avis public de radiodiffusion 2005-35, le Conseil a décidé que les EDR devaient donner aux services de programmation un préavis plus détaillé des changements proposés en matière de distribution, d'assemblage et de vente au détail. Le Conseil a aussi déclaré dans cet avis public que les EDR devaient fournir ces renseignements aux services de programmation 60 jours avant la date des changements.
227. Au cours de l'instance, les parties n'ont pas déposé d'observations détaillées à ce sujet, mais les services de programmation ont indiqué que les EDR ne respectaient pas toujours les exigences de notification énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2005-35 et ont fait valoir que les EDR déplaçaient souvent les services sans avis suffisant, voire sans avis du tout. Plusieurs services de programmation ont recommandé que des exigences plus détaillées soient intégrées au Règlement sur la distribution.
228. Le Conseil estime qu'il est approprié de continuer à exiger que toutes les EDR terrestres avisent à l'avance les entreprises de programmation de leur intention de réaligner – ou de supprimer – des canaux, tel que prévu dans le Règlement sur la distribution. Le Conseil compte aussi modifier le Règlement sur la distribution de façon à ce que cette règle s'applique aux titulaires par SRD. En revanche, le Conseil ne prévoit pas pour le moment ajouter au Règlement sur la distribution les exigences plus strictes de préavis énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2005-35, quoique cette politique demeurera valide.

Câblage intérieur

229. En réponse aux questions soulevées dans l'Appel aux observations à l'égard de l'utilisation du « câblage intérieur » détenu par une titulaire, la plupart des parties ont appuyé la politique existante du Conseil relative au câblage intérieur. Par conséquent, le Conseil n'apportera aucune modification importante à cette politique. Le Conseil suggérera cependant dans les modifications proposées au Règlement sur la distribution une nouvelle formulation qui précisera que les règlements et définitions connexes s'appliquent aux immeubles multi-logements ayant un câblage extérieur.

Suppression de l'article 25 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion

230. L'article 25 du Règlement sur la distribution interdit la distribution de certains services sur des canaux à usage limité²¹. L'Association canadienne de production de films et de télévision (ACPFT) a exprimé son opposition à la suppression de cet article sans en fournir les raisons.
231. Le Conseil estime que cet article est devenu inutile et, dans la mesure où les canaux à usage limité existent encore dans un environnement numérique, le marché veillera à ce que les téléspectateurs ne soient pas désavantagés. Par conséquent, le Conseil éliminera l'article 25 actuel du Règlement modifié sur la distribution.

²¹ Les « canaux » à usage limité sont des canaux brouillés par les services de télévision en direct ou de radio.

Autorisations normalisées

232. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a proposé de réduire la duplication des demandes sur un même sujet par plusieurs EDR en recourant à un mécanisme d'autorisation normalisée; par cette disposition, le Conseil approuverait la demande d'une EDR de faire quelque chose qui n'est pas prévu au Règlement sur la distribution. Une telle demande pourrait entraîner l'octroi d'une autorisation normalisée qui serait ensuite ajoutée par voie de référence aux licences de toutes les EDR, moyennant une condition de licence normalisée.
233. Cette proposition a été unanimement approuvée par les parties qui ont exprimé leur avis sur la question.
234. Par conséquent, le Conseil adoptera cette proposition et énoncera une formulation précise qui sera intégrée par voie de référence dans les conditions de licences des EDR, de même que dans toute nouvelle ordonnance d'exemption visant des EDR lorsque cela est pertinent. Le Conseil mettra ce changement en œuvre dès que possible.

Cadre de réglementation des entreprises de programmation payante et spécialisée

235. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a sollicité des observations sur différentes questions principalement liées aux services de programmation facultatifs. Ces questions avaient trait aux éléments suivants :
- autorisation des services non canadiens;
 - l'exclusivité des genres des services canadiens;
 - le cadre politique des services de programmation de VSD;
 - les obligations appropriées imposées aux services facultatifs en matière de programmation;
 - les restrictions imposées aux services spécialisés en matière de publicité;
 - le traitement des demandes de services de catégorie 2.
236. La question qui a surtout retenu l'attention au cours de l'instance a été celle de la politique de longue date concernant l'exclusivité des genres des services facultatifs. Toutefois, des questions ont aussi été soulevées relativement à la nature d'un meilleur cadre politique des services de programmation de VSD ainsi que sur les obligations appropriées imposées aux services facultatifs en matière de programmation à la lumière des modifications au cadre réglementaire des EDR.

237. Le Conseil a publié aujourd'hui l'avis public de radiodiffusion 2008-101 qui soumet aux observations du public des questions précises de même que la position préliminaire du Conseil sur le cadre politique complet des services de programmation de VSD.
238. Pour ce qui est des obligations en matière de programmation des services payants et spécialisés, le Conseil estime qu'il vaut mieux discuter de ces questions en détail lors des prochains renouvellements de licence. Les titulaires auront ainsi l'occasion d'évaluer les répercussions des nouvelles politiques et nouveaux règlements annoncés dans le présent avis public et de formuler leurs engagements en conséquence.

Autorisation des services non canadiens

Les questions

239. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a sollicité des observations sur la nécessité d'apporter des modifications à sa politique actuelle d'interdiction de distribuer au Canada des services non canadiens en concurrence directe avec des services canadiens payants et spécialisés de langue française et de langue anglaise, y compris des services de catégorie 2 qui ne seraient pas encore en exploitation.
240. La majorité des radiodiffuseurs et des organismes culturels ont exprimé leur opposition à tout assouplissement de l'approche actuelle du Conseil. Ils ont allégué que l'existence des services canadiens d'une offre aussi diversifiée découle du fait que ces services ont pu progresser sans faire l'objet d'une concurrence directe des services non canadiens du même genre, pour la plupart américains. Ils ont aussi observé que la politique actuelle du Conseil encourage les services canadiens à conclure des ententes avec leurs homologues américains afin d'obtenir des émissions étrangères populaires. Ainsi, les téléspectateurs canadiens ne sont pas privés d'émissions non canadiennes et sont assurés d'avoir accès à des émissions canadiennes qui reflètent leurs intérêts et leurs besoins.
241. La plupart des EDR reconnaissent qu'une politique d'entrée libre sans restriction des services non canadiens ne respecterait pas les objectifs de la Loi. Bell et TELUS ont indiqué que le test utilisé pour évaluer le degré de la concurrence était généralement efficace. Rogers a proposé que ce test mette surtout l'accent sur les répercussions qu'aurait un service non canadien sur la viabilité d'un service canadien, tandis que Cogeco a suggéré que celui-ci devrait plutôt évaluer si le service non canadien nuira au marché canadien des droits de programmation. De leur côté, Shaw et MTS étaient toutes deux favorables à une politique d'entrée libre sans restriction.
242. Pour ce qui est de la prise en considération, par le Conseil, des services de catégorie 2 qui ne sont pas encore en exploitation, plusieurs parties ont allégué que cette politique permettait à des services canadiens encore non exploités d'accaparer un genre et d'empêcher les abonnés canadiens d'avoir accès à de nouveaux services non canadiens de ce genre.

La décision du Conseil

243. Le Conseil estime que son approche actuelle d'autorisation de services non canadiens de langue française et de langue anglaise demeure efficace et il ne propose donc aucune modification importante à cet égard. Le Conseil conservera ainsi un test pour évaluer la concurrence basé sur une évaluation du degré de chevauchement entre les services payants et spécialisés canadiens et non canadiens. Ce faisant, le Conseil tiendra compte de l'ampleur et de l'importance du chevauchement entre un nouveau service non canadien proposé et tout service canadien existant. Selon le Conseil, cette approche reflète les objectifs de la Loi, car elle accorde la priorité à la distribution de services canadiens tout en reconnaissant le choix, la diversité et les nouvelles perspectives dont le système peut bénéficier grâce aux émissions et aux services de programmation non canadiens.
244. Le Conseil estime aussi que l'approche actuelle reconnaît l'importance que revêt pour les services canadiens l'existence d'un marché canadien des droits de programmation et qu'elle aide ces services en encourageant la formation de partenariats directs avec les services non canadiens ou l'achat de droits d'émissions particulières.
245. En ce qui concerne les services de nouvelles non canadiens, le Conseil estime qu'une approche d'entrée plus libre reflèterait mieux l'importance qu'il accorde à la diversité des points de vue éditoriaux. Le Conseil a autorisé au fil des années un large éventail de nouveaux services non canadiens de nouvelles en anglais et en français. Les services de nouvelles canadiens ne se sont généralement pas opposés à cette approche, et aucune preuve n'indique que la présence de ces services non canadiens au sein du système a nui aux services canadiens.
246. Par conséquent, en l'absence de preuves concluantes, déterminées par le Conseil, qu'un service de nouvelles non canadien serait incapable de respecter les règlements canadiens, par exemple ceux à l'égard des propos offensants, le Conseil sera disposé à autoriser la distribution au Canada de services de nouvelles non canadiens. Cette modification entrera en vigueur à la date du présent avis public.
247. Le Conseil considère qu'il ne devrait généralement plus tenir compte des services de catégorie 2 (les nouveaux services de catégorie B) qui ne sont pas encore en exploitation lorsqu'il évalue le degré de concurrence avec des services de langue anglaise et de langue française non canadiens – à moins d'avoir la preuve qu'un tel service est sur le point d'être lancé.
248. De plus, le Conseil a décidé de simplifier et de fusionner les Listes des services autorisés tant pour la distribution analogique que numérique par toutes les EDR.
249. En dernier lieu, le Conseil harmonisera immédiatement les renseignements exigés des parrains qui demandent d'ajouter à ces Listes des services non canadiens de langue française ou de langue anglaise, ou en langues tierces.

Exclusivité des genres des services canadiens

Les questions

250. À l'heure actuelle, les services analogiques et les services de catégorie 1 (catégorie A) sont autorisés selon la règle d'un service par genre. Le Conseil exige généralement que ces services payants et spécialisés soient complémentaires plutôt que concurrentiels. Toutefois, en 2006, le Conseil a jugé bon de faire exception à sa politique d'un service par genre dans le secteur payant de langue anglaise. L'exception se justifiait par l'excellente santé financière des titulaires actuelles de la télévision payante et du fait qu'autoriser la concurrence augmentait les contributions à la programmation canadienne.
251. Dans l'Appel aux observations, le Conseil note que la politique d'exclusivité des genres a pour double objectif d'assurer la diversité des genres de programmation et de permettre aux services de catégorie 1 et aux services analogiques de respecter leurs obligations en matière de programmation. Il reconnaît aussi que le foisonnement des services facultatifs a eu pour résultat d'engendrer des chevauchements, surtout dans les genres des nouvelles et des sports. Le Conseil a donc sollicité des observations afin de savoir en quoi l'intérêt public actuel est servi en conservant le principe d'exclusivité des genres pour les services payants et spécialisés ou, à l'inverse, en autorisant la concurrence entre services de même genre.
252. La plupart des EDR sont en faveur de l'abandon de l'exclusivité des genres, estimant que l'industrie a atteint une maturité suffisante et qu'une fois cette politique éliminée, les services canadiens pourront se faire concurrence. Les EDR font aussi remarquer que le nombre de genres reconnus par le Conseil s'est à tel point décuplé qu'il est devenu difficile d'établir où l'un finit et où l'autre commence. En outre, les EDR font valoir que les définitions de genre même les plus générales sont artificielles et inefficaces et que rien ne donne à penser qu'elles sont « essentielles » à l'atteinte des objectifs de la Loi.
253. Un certain nombre de services de catégorie 2 appuient également l'élimination de l'exclusivité des genres, soulignant que cela donnerait le choix entre plusieurs services de programmation d'un même genre, tout en permettant à chaque service de répartir sa grille horaire de manière à répondre à la demande de ses abonnés.
254. La majorité des radiodiffuseurs et des organismes culturels sont en faveur du maintien de l'exclusivité des genres qui, selon eux, est essentielle afin de permettre au système canadien de radiodiffusion d'aider les services facultatifs à remplir leurs obligations et à fournir un éventail diversifié de formules d'émissions. Certains sont d'avis que si cette politique vient à disparaître, les télédiffuseurs s'empresseront de modifier leurs services actuels et d'opter pour des genres plus rentables au détriment de ceux qui le sont moins. Ces intervenants suggèrent en outre qu'éliminer l'exclusivité des genres inciterait les services canadiens à se faire concurrence pour l'achat d'émissions américaines, ce qui entraînerait une hausse des prix pour ces émissions et réduirait du même coup les fonds alloués aux émissions canadiennes.

255. L'ACR et plusieurs télédiffuseurs recommandent toutefois l'adoption par le Conseil d'une approche pragmatique à l'égard de l'exclusivité des genres. Ce type d'approche, à leur avis, consiste à tenir compte de la nature des genres autorisés jusqu'à maintenant et de la capacité d'un genre en particulier à faire face à l'attribution de plusieurs licences sans nuire indûment à la capacité des services actuels de remplir leurs obligations réglementaires.
256. Au cours de l'instance, l'ACR a proposé de simplifier les règles de manière à ce que les services ne soient plus astreints à des catégories d'émissions en particulier. Le modèle proposé par l'ACR prévoit toutefois que les limites actuelles imposées à certaines catégories seraient maintenues.
257. CTVgm et Canwest ont proposé une variation sur le modèle de l'ACR. Selon le modèle CTVgm-Canwest, il n'y aurait plus d'interdiction quant aux catégories de programmation et plus de limite dans aucune catégorie. Le seul outil réglementaire pour veiller à ce que les services s'en tiennent au genre pour lequel ils ont été autorisés serait la description détaillée de la nature du service figurant parmi les conditions de licence.
258. Actuellement, tous les services facultatifs ont une condition de licence portant sur la nature du service. Cette condition de licence comporte habituellement trois éléments : une description détaillée de la nature du service, la liste des catégories d'émissions dont le service peut tirer sa programmation et, dans bien des cas, des conditions supplémentaires limitant la diffusion d'émissions dans certaines catégories ou précisant encore davantage la nature du service. La description détaillée de la nature du service consigne le type d'émissions qui seront portées à l'antenne, l'auditoire auquel elles s'adresseront et le centre d'intérêt spécifique qui distingue ce service de tous les autres services.
259. En plus de la description détaillée de la nature du service, le Conseil impose au service des limites sur les catégories d'émissions dont il pourra tirer sa programmation²². Pour certains services, certaines catégories sont interdites; d'autres sont limités quant à la place que peuvent occuper dans leur grille horaire les émissions de certaines catégories. À titre d'exemple, Men TV, qui est « consacré aux habitudes de vie masculines », ne doit pas diffuser des émissions appartenant aux catégories des nouvelles, du sport et de la musique (décision 2000-464); Discovery Channel ne peut pas diffuser de dramatiques (décision 2001-733); et MTV (anciennement Talk TV), « consacré à des émissions-causeries », ne doit pas diffuser de musique (décision de radiodiffusion 2004-26).

²² Voir l'avis public 1999-205.

260. D'autres services doivent respecter des minimums dans certaines catégories d'émissions : pour Canal D, les documentaires doivent occuper au moins 50 % de la journée (décision de radiodiffusion 2005-441); pour MuchMusic, les vidéoclips doivent occuper au moins 50 % de la semaine (décision de radiodiffusion 2006-380); pour TVTropolis (anciennement Prime TV), les séries diffusées doivent avoir au moins 10 ans (décision de radiodiffusion 2004-18); et pour The Score, les événements sportifs en direct ne doivent pas occuper plus de 15 % de la grille horaire (décision de radiodiffusion 2004-10).
261. Les limites évoquées ci-dessus ont pour but d'obliger les services facultatifs à se limiter au genre pour lequel ils ont été autorisés et à éviter les métamorphoses qui les mettraient en concurrence directe avec d'autres services canadiens de catégorie A.
262. Le Conseil a entendu plusieurs propositions en vue de permettre une plus grande concurrence entre services canadiens.
263. Rogers propose que le Conseil abandonne l'exclusivité des genres pour les services canadiens, mais la retienne pour les services non canadiens. Elle recommande au Conseil d'établir cinq grands genres – nouvelles, sports, intérêt général, musique et dramatiques – avec chacun des obligations identiques en matière de diffusion et de dépenses.
264. Corus suggère elle aussi de définir un nombre limité de genres au sens large qui regrouperaient des services ayant un thème ou un auditoire cible en commun. Chaque service dans un genre donné serait libre d'ajuster son contenu et ses stratégies de programmation de manière à répondre aux exigences de ses abonnés. Pourvu que le service s'en tienne aux limites imposées à son genre, il ne lui serait pas nécessaire de faire approuver ces ajustements par le Conseil.
265. Pelmorex Communications Inc. a proposé des critères d'évaluation du degré d'exclusivité dont un genre doit bénéficier qui pourraient s'appuyer sur des considérations de politique d'ordre général. Ces critères pourraient inclure ce qui suit :
- Le service proposé pourrait-il se substituer au service qui occupe déjà le même genre, ou lui fait-il tout simplement concurrence? (En d'autres mots, l'un des deux élimine-t-il le besoin ou le désir de la part du consommateur de s'abonner à l'autre ou aux deux?)
 - En cas de proposition d'un nouveau genre, le marché peut-il absorber ce type de service? (Il faut dans ce cas tenir compte de la taille du marché, et du fait qu'il s'agisse d'un marché de langue anglaise ou de langue française, par exemple).
 - Le marché peut-il supporter l'existence de plusieurs services du même genre sans mettre en péril la capacité des titulaires en place à remplir leurs obligations réglementaires?

- La décision d'autoriser plus d'un service dans un genre donné enrichit-elle ou, au contraire, diminue-t-elle la diversité des voix canadiennes?
- Y aurait-il des conséquences imprévues à la décision d'assouplir l'exclusivité des genres? Par exemple, l'exclusivité de genre dans le marché de langue anglaise aurait-elle pour effet d'alimenter les services du marché de langue française?

Les décisions du Conseil

Concurrence

266. Le Conseil a étudié attentivement les diverses propositions pour modifier sa politique d'exclusivité des genres. Il reconnaît que, dans les genres les plus populaires comme les nouvelles et le sport, il y a déjà beaucoup de concurrence entre les services canadiens, malgré leurs différentes conditions de licence respectives portant sur la nature du service. Il est en outre possible que le système, en évoluant, permette davantage de concurrence dans d'autres genres.
267. Néanmoins, le Conseil est préoccupé qu'un abandon complet de l'exclusivité des genres puisse aller à l'encontre de la diversité des services canadiens offerts aux téléspectateurs. De l'avis du Conseil, cette diversité présente deux grands avantages pour les Canadiens :
- elle donne aux téléspectateurs un vaste choix d'émissions canadiennes;
 - elle contribue au maximum à créer des émissions canadiennes.
268. Comme l'ont suggéré plusieurs parties, adopter le principe des forces du marché pourrait inciter les concurrents à se procurer les émissions les plus populaires et les plus rentables dans un genre donné. Cela pourrait réduire la diversité des émissions offertes aux téléspectateurs et, dans la mesure où il s'agirait d'émissions non canadiennes, pourrait réduire les ressources disponibles pour appuyer la création de nouvelles émissions canadiennes.
269. Par conséquent, le Conseil introduira la concurrence dans un genre lorsqu'il sera convaincu qu'un environnement concurrentiel ne risque de réduire de façon significative, ni la diversité des services qui sont proposés aux abonnés, ni leur contribution à la création d'émissions canadiennes.
270. Afin de déterminer la capacité d'un genre de programmation à faire face à la concurrence, le Conseil utilisera les critères suivants :
- la santé financière des services rattachés à ce genre, notamment leurs revenus et leurs profits sur une période de temps donnée, servira à déterminer la capacité financière du service (ou des services) de ce genre à faire face à la concurrence tout en continuant de remplir ses obligations en matière de programmation;

- la popularité du genre, attestée par des renseignements sur la taille des auditoires, le nombre d'abonnés et la reconnaissance de la marque, servira à déterminer les genres qui plaisent le plus aux téléspectateurs et ont par le fait même la possibilité d'attirer plus de téléspectateurs au lieu de fragmenter les cotes d'écoute actuelles;
- l'inventaire d'émissions, c'est-à-dire la quantité d'émissions dont disposent les programmeurs œuvrant dans ce genre, dans la mesure où une bonne banque d'émissions (canadiennes et non canadiennes) de ce genre augmente la possibilité pour d'autres services de s'alimenter sans risquer la duplication induite d'émissions ou la concurrence induite pour l'achat des droits de diffusion d'émissions;
- la diversité au sein d'un genre, c'est-à-dire dans la mesure où un genre est déjà propice à la concurrence, si bien qu'on ne risque pas de voir les services, faute de bénéficier de l'exclusivité de ce genre, « se ruer vers le centre » et rechercher les émissions les plus rentables plutôt que respecter leur nature de service et leur auditoire spécifiques;
- autres conséquences pouvant découler de l'assouplissement de l'exclusivité des genres – par exemple, la possibilité que l'exclusivité accordée dans une langue ait pour effet de favoriser la programmation dans l'autre langue.

271. À l'aide de ces critères, le Conseil a analysé la situation actuelle et juge qu'il y a lieu d'introduire dès maintenant la concurrence entre les services canadiens exploitant dans les genres des sports et des nouvelles nationales d'intérêt général. Les services actuellement exploités dans ces deux genres – The Sports Network (TSN), Sportsnet et Le Réseau des sports (RDS), CBC Newsworld, Newsnet, Le Réseau de l'information (RDI) et Le Canal Nouvelles (LCN) – sont solides, rentables, éminemment populaires et extrêmement concurrentiels.

272. Au moment présent, le Conseil estime que ces deux genres sont les seuls à pouvoir faire face à la concurrence. Selon lui, ouvrir immédiatement d'autres genres à la concurrence ne servirait pas l'objectif de la diversité. Le Conseil n'en est pas moins disposé à examiner des demandes concurrentielles dans d'autres genres, pourvu que la requérante parvienne à démontrer que le genre en question répond aux critères énoncés ci-dessus. L'approbation d'une telle demande concurrentielle signifierait dès lors que le genre est ouvert à la concurrence.

273. Une fois un genre ouvert à la concurrence, tous les services qu'il regroupe seront assujettis aux normes suivantes :

- une définition commune et standardisée de la nature du service;

- des obligations identiques en matière de diffusion et de dépenses au titre d'émissions canadiennes et, le cas échéant, en matière de programmation originale, celles-ci étant établies de manière à normaliser les conditions de licence actuellement imposées au(x) service(s) autorisé(s) dans ce genre;
- aucun droit d'accès (sauf si le service fait l'objet d'une ordonnance de distribution obligatoire en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi²³), mais le maintien des clauses concernant la préférence indue (y compris la nouvelle disposition du renversement du fardeau de la preuve) qui pourrait se produire, par exemple, si une EDR retire de son offre un service non lié pour distribuer un service lié;
- pas de tarif de gros réglementé (sauf lorsque le tarif est spécifié dans une ordonnance publiée en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi²⁴);
- le maintien de l'exclusivité des genres à l'égard des services non canadiens et des services de catégorie B.

274. En ce qui concerne les services canadiens de sports d'intérêt général et de nouvelles d'intérêt général, le Conseil propose, dans l'avis public de radiodiffusion 2008-103 en date d'aujourd'hui, des description de la nature du service et des exigences en matière de contributions. Les demandes visant l'exploitation de services concurrentiels de nouvelles et de sport, ainsi que les demandes des titulaires actuelles (nommées ci-dessus) en vue de modifier leurs licences, seront reçues dès que le Conseil aura approuvé les conditions de licences finales applicables à ces services.

275. Pour ce qui est d'ouvrir d'autres genres à la concurrence, il incombe aux nouvelles requérantes de démontrer que les critères énoncés au paragraphe 270 du présent avis public sont satisfaits. Ces requérantes auront à démontrer qu'elles sont prêtes à verser les mêmes contributions que celles versées par la ou les titulaire(s) en place, y compris les contributions appropriées à une première diffusion d'une émission originale. Le ou les service(s) autorisé(s) aura le droit de réplique comme dans toute instance du Conseil. Si le Conseil estime que les critères ci-dessus sont remplis, et en particulier que la diversité dans un genre n'est pas compromise par l'approbation de la demande, le service concurrentiel sera approuvé et le genre ouvert à la concurrence et assujetti aux règles énumérées ci-dessus. Les services autorisés seront libres de demander l'imposition de nouvelles conditions de licence normalisées.

²³ Dans la décision de radiodiffusion 2007-246, le Conseil a publié des ordonnances pour la distribution obligatoire de CBC Newsworld et de RDI dans les marchés linguistiques minoritaires.

²⁴ Dans l'avis public de radiodiffusion 2006-23, le Conseil fait savoir qu'il ne compte plus réglementer les tarifs de gros de la distribution en mode numérique des services analogiques.

276. Tel que mentionné plus haut, les services concurrentiels ne bénéficieront plus du droit d'accès. En attendant que le Conseil modifie le Règlement sur la distribution, les EDR peuvent demander d'être relevées par condition de licence des obligations prévues aux articles pertinents du Règlement sur la distribution. Cependant, en ce qui a trait aux services de nouvelles, le Conseil est d'avis que les Canadiens ne devraient pas être privés de la diversité dont ils bénéficient déjà. Par conséquent, si une EDR décide de ne plus distribuer un service canadien de nouvelles nationales d'intérêt général autorisé, le Conseil pourrait examiner le bien-fondé d'une ordonnance de distribution émise en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi pour en exiger la distribution. Le Conseil note que les ordonnances de distribution de CBC Newsworld et de RDI dans les marchés linguistiques minoritaires continueront de s'appliquer.

Souplesse en matière de programmation

277. Le Conseil a également décidé d'opter pour la simplification et l'harmonisation des règles qui régissent à la fois la définition de la nature du service et la liste des catégories d'émissions dont les services peuvent tirer leur programmation. L'intention du Conseil à cet égard est de veiller à ce que, pour chaque titulaire, les conditions de licence portant sur la nature du service reflète, aussi spécifiquement que possible, les caractéristiques uniques à ce service.

278. Le Conseil estime que, dans la plupart des cas, la description détaillée de la nature du service des services de catégorie A est suffisamment spécifique pour garantir que ces services restent fidèles au genre pour lequel ils ont été autorisés. Le Conseil a donc décidé de permettre aux services de catégorie A de tirer leurs émissions de toutes les catégories d'émissions. Toutefois, pour que ce changement n'entraîne pas de métamorphoses qui risqueraient de faire en sorte que ces services font concurrence à d'autres services de catégorie A, le Conseil entend fixer une limite normalisée de 10 % du mois de radiodiffusion pour les catégories suivantes :

- 2(b) Documentaires de longue durée;
- 6(a) Émissions de sport professionnel;
- 7 Émissions dramatiques et comiques;
- 7(d) Longs métrages pour salles de cinéma, diffusés à la télévision;
- 7(e) Films et émissions d'animation pour la télévision;
- 8(b) et (c) combinées – Vidéoclips et émissions de musique vidéo.

Les services qui sont déjà autorisés à diffuser davantage d'émissions dans l'une de ces catégories pourront conserver leurs limites actuelles.

279. Le Conseil est aussi disposé à supprimer d'autres conditions de licence limitatives lorsque la description détaillée de la nature du service suffit à assurer que le service ne concurrencera pas directement un autre service de catégorie A et demeurera fidèle à son genre. Le Conseil signale que, pour appliquer sa nouvelle méthode, il lui faudra modifier les conditions de licence actuelles.

280. Le Conseil n'a pas l'intention d'aborder les services de catégorie B selon cette approche. Néanmoins, au moment d'évaluer des demandes pour de nouveaux services ou des demandes de modification à la nature du service ou des conditions de licence, le Conseil leur imposera généralement les mêmes limites.

Limites de la publicité pour les services spécialisés

Les questions

281. Actuellement, les titulaires de services spécialisés doivent généralement, par condition de licence, respecter une limite de 12 minutes de publicité par heure. Dans l'Appel aux observations, le Conseil a sollicité des observations sur la possibilité d'accroître cette limite imposée aux titulaires des services spécialisés de catégorie 1 et de catégorie 2, afin d'éventuellement la supprimer complètement, comme c'est déjà le cas pour la télévision en direct (avis public de radiodiffusion 2007-53).
282. À la suite de la publication de l'avis public de radiodiffusion 2007-53, le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* a été modifié pour porter la limite de 12 minutes de publicité par heure à 14 minutes par heure dans les périodes de grande écoute (de 19 h à 23 h) à partir du 1^{er} septembre 2007, pour étendre cette limite à 15 minutes par heure pour toutes les périodes d'écoute, à compter du 1^{er} septembre 2008, et pour éliminer finalement toute limite après le 1^{er} septembre 2009. Ces modifications aux limites de publicité sont sujettes à une révision, au moment du renouvellement des licences, qui consistera à examiner les conséquences de l'augmentation du temps de publicité afin de s'assurer que cette flexibilité accrue constitue un gain net au profit du système canadien de radiodiffusion. Aucune des parties n'a encore fourni de données que le Conseil pourrait étudier pour évaluer l'impact de cette déréglementation partielle.
283. Les parties, dont les radiodiffuseurs, sont généralement en faveur de la suppression des restrictions relatives au temps alloué à la publicité pour les titulaires de la télévision spécialisée et de l'harmonisation de la réglementation entre services en direct et services spécialisés. D'autres privilégient le maintien des conditions actuelles, alléguant qu'il serait prématuré de les éliminer avant d'avoir une meilleure idée des conséquences sur les services de télévision en direct d'une abolition des limites. L'Association canadienne des annonceurs (ACA) affirme qu'en supprimant les limites permises pour la publicité, on récolte un foisonnement inacceptable d'annonces. Alliance Atlantis fait remarquer que, si on augmente le temps alloué à la publicité, les tarifs publicitaires accuseront une baisse et les télédiffuseurs spécialisés seront lésés s'ils n'arrivent pas à vendre tout leur temps alloué à la publicité. Finalement, TQS inc. (TQS) soutient qu'en augmentant le temps de publicité sur les services spécialisés, on ferait baisser les tarifs de publicité par rapport aux tarifs en vigueur dans le marché de langue anglaise.

Les décisions du Conseil

284. Le Conseil s'est longuement demandé s'il valait mieux s'en tenir aux limites actuelles pour la télévision spécialisée, de peur que les répercussions négatives d'une augmentation du volume de la publicité ne l'emportent sur les avantages. Le Conseil note qu'au Québec, les petits télédiffuseurs en direct autant que les grands sont vulnérables aux déplacements des budgets de publicité. Advenant que les achats publicitaires délaissent massivement le secteur de la télévision en direct pour se tourner vers les services spécialisés, la perte encourue serait irrécupérable pour les stations indépendantes en direct, en particulier celles qui ne détiennent pas beaucoup de services spécialisés.
285. En outre, l'augmentation du temps d'antenne consacré à la publicité sur les services spécialisés appartenant aux grands groupes de propriété pourrait avoir des répercussions indues sur la capacité des services spécialisés indépendants à vendre leur propre temps alloué à la publicité, sans compter la baisse générale des tarifs publicitaires.
286. Par conséquent, le Conseil estime qu'il vaut mieux maintenir les restrictions actuelles sur les limites de publicité, autant pour les services de catégorie A que pour les services de catégorie B.

Traitement des demandes de catégorie B

287. Dans l'Appel aux observations, le Conseil note que les ressources requises pour traiter les demandes de catégorie B sont largement disproportionnées par rapport au nombre de services en exploitation. Par conséquent, le Conseil demande qu'on lui suggère des mesures pour mieux cerner les services qui finiront effectivement par être exploités.
288. Les intervenants ont convenu que le processus actuel mobilise des ressources considérables à la fois pour le Conseil et pour l'industrie. Rogers suggère que le Conseil exempte tous les services de catégorie B de l'exigence de détenir une licence. QMI et Téléfilm Canada proposent pour leur part la tenue d'audiences à intervalles fixes qui allégeraient le fardeau du Conseil et de l'industrie. Enfin, d'autres intervenants proposent au Conseil d'obliger les requérantes à présenter un plan d'affaires convaincant ou un contrat de distribution valide en même temps que leur demande.
289. Malgré les nombreuses suggestions pour améliorer l'examen des demandes de catégorie B, le Conseil remarque que les demandes ont diminué avec le temps et sont devenues plus gérables, ce qui laisse supposer que ses processus fonctionnent efficacement. Le Conseil décide donc de ne rien changer pour l'instant à la procédure qu'il a suivie jusqu'à maintenant pour l'examen des services de catégorie B.

Politiques relatives aux entreprises de télévision en direct

290. Dans l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2007-10-4, le Conseil a sollicité des commentaires sur deux questions particulièrement importantes à propos des entreprises de télévision en direct : les signaux éloignés et le tarif de distribution. Ces questions sont abordées en détail ci-après, de même que les plans du Conseil pour appuyer la programmation locale dans les petits marchés.

Signaux éloignés

Les questions

291. Dans le Règlement sur la distribution, un signal éloigné, ou « une station de télévision éloignée », est défini comme une « station de télévision autorisée qui n'est ni une station de télévision locale ni une station de télévision régionale ni une station de télévision extra-régionale ». Cette définition s'applique aux EDR terrestres. Pour les entreprises de SRD, l'expression « signal éloigné » n'est pas définie de façon spécifique. Toutefois, on l'utilise couramment pour désigner la retransmission d'un signal émanant d'un fuseau horaire donné à des abonnés d'un fuseau horaire différent. La disponibilité de tels signaux éloignés permet aux abonnés de visionner des émissions en provenance d'un autre fuseau horaire, ce qui leur fournit diverses occasions de visionner la même émission.
292. Les titulaires de SRD sont autorisés à distribuer, à l'échelle nationale, le signal de n'importe quelle entreprise de télévision autorisée. Lors des premières attributions de licences à des entreprises de SRD, les entreprises de radiodiffusion auraient pu refuser que leurs signaux soient distribués par les entreprises de SRD. Aucune entreprise de radiodiffusion n'a cru bon de le faire.
293. Néanmoins, les entreprises de SRD autorisées sont tenues, en vertu du Règlement sur la distribution, de procéder au retrait des émissions simultanées et non simultanées provenant de signaux hors marché pour protéger les droits de programmation que se procurent les titulaires des stations locales. Pour certaines émissions, l'obligation de retrait a toutefois été suspendue à condition que les entreprises de SRD autorisées consentent à certaines « mesures compensatoires » avec l'assentiment des télédiffuseurs concernés.
294. À l'heure actuelle, les entreprises de SRD autorisées et l'ACR, au nom des télédiffuseurs privés en direct, ont convenu des mesures suivantes :
- le versement aux télédiffuseurs de 0,25 \$ par mois pour chaque abonné qui reçoit une seconde série de signaux américains 4+1²⁵;
 - la distribution, aux frais du distributeur, de treize stations de télévision indépendantes provenant de petits marchés;
 - une contribution de 0,4 % des revenus bruts de la titulaire de l'entreprise de SRD prélevée à même la contribution de 5 % exigée au titre de la programmation canadienne, à verser dans un fonds pour la production locale dans les petits marchés (le fonds de SRD) qui est mis à la disposition des stations indépendantes;

²⁵ Comme mentionné auparavant dans le présent avis public, l'expression « signaux américains 4+1 » désigne collectivement les signaux des quatre grands réseaux commerciaux américains (CBS, NBC, ABC et FOX) et du réseau non commercial PBS.

- la distribution équitable des stations de télévision en direct appartenant aux grands groupes de propriété privés.

295. Pour leur part, les EDR terrestres numériques sont aussi autorisées à distribuer des signaux canadiens éloignés et une seconde série de signaux américains 4+1 à leur volet numérique facultatif, sous réserve de l'obligation de retrait des émissions non simultanées. Ces exigences de retrait ont été suspendues à la suite d'une entente visant à dédommager les télédiffuseurs concernés pour l'impact des signaux éloignés sur les stations de télévision locales et régionales. Cette entente comprend :

- le versement aux télédiffuseurs d'une somme équivalant à 0,25 \$ par mois pour chaque abonné qui reçoit une seconde série de signaux américains 4+1;
- le versement aux télédiffuseurs d'une somme équivalant à 0,50 \$ par mois (dans certains cas, 0,75 \$ par mois) pour chaque abonné qui reçoit des signaux canadiens éloignés.

Le paiement de ces sommes est assuré par l'ACR qui les répartit entre ses membres selon une formule entérinée par les membres.

296. Au cours de l'instance, les radiodiffuseurs se sont plaints de la politique actuelle sur les signaux éloignés autant à l'égard des entreprises de SRD que des EDR terrestres, affirmant que les radiodiffuseurs ne sont pas suffisamment dédommagés pour l'utilisation de leur signal à titre de signal éloigné, ni pour le préjudice que leur cause l'importation de signaux éloignés. Les radiodiffuseurs ont réclamé le droit de consentir, contre rétribution, à toute retransmission de leurs signaux de télévision en direct en dehors du marché de distribution prioritaire.

297. Dans une étude²⁶ jointe à leur mémoire, CTVgm et Canwest estiment qu'au cours de 2006-2007, l'incidence sur leurs revenus de la politique actuelle sur les signaux éloignés pourrait se traduire par des pertes de 93,1 millions de dollars. De cette somme, les signaux éloignés canadiens auraient compté pour 47,2 millions de dollars, le reste étant le fait des signaux de télévision américains et de la non-conformité présumée aux obligations de substitution simultanée.

298. L'ACR appuie la proposition de CTVgm et Canwest selon laquelle les radiodiffuseurs devraient pouvoir consentir à la retransmission de leurs signaux moyennant rétribution, et ajoute que le fonds de SRD devrait être renforcé comme suit :

- en insérant dans le Règlement modifié sur la distribution l'obligation pour les entreprises de SRD de contribuer au fonds pour la production locale dans les petits marchés;

²⁶ « The Economic Impact on CanWest and CTVgm Conventional Television Stations from the Importation of Identical Programming on Distant Canadian and U.S. Television Stations: 2006/07 ».

- en obligeant de la même façon les distributeurs par câble à contribuer à ce fonds dans les marchés où les radiodiffuseurs indépendants y ont accès;
- en étendant son admissibilité aux stations en direct de Corus et à la station de TQS à Trois-Rivières, étant donné les similarités entre ces stations et d'autres stations déjà admissibles.

299. À l'inverse, les EDR sont favorables à l'approche actuelle du Conseil relative aux signaux éloignés et mettent sérieusement en doute l'importance des répercussions estimées par les radiodiffuseurs. À leur avis, les répercussions sur les stations en direct seraient minimales. Une étude déposée par Bell²⁷ indique que l'incidence sur les radiodiffuseurs de la distribution des signaux éloignés par les EDR dans le marché de la télévision de langue anglaise se situe quelque part entre un résultat négatif de 20,2 millions de dollars et un résultat positif 10,1 millions de dollars.
300. Les EDR terrestres font valoir que les répercussions sur les services de télévision en direct sont surtout attribuables aux entreprises de SRD. Elles allèguent que les entreprises de SRD ne dédommagent pas les services de télévision en direct pour la distribution des signaux canadiens éloignés et que tout changement dans la politique du Conseil devrait tenir compte équitablement de toutes les EDR.
301. Les entreprises de SRD rappellent que les signaux éloignés représentent l'élément clé de leur modèle de gestion et qu'ils sont essentiels à leur compétitivité. Elles font valoir qu'une politique fondée sur le consentement pour la retransmission avantage les radiodiffuseurs, qui pourraient alors menacer de retirer à la fois les services de télévision en direct et les services spécialisés.

Les décisions du Conseil

Signaux éloignés canadiens

302. Le Conseil considère que la politique réglementaire actuelle relative aux signaux éloignés canadiens devrait être simplifiée et, en tenant compte de ses responsabilités énoncées dans la Loi, s'en remettre autant que possible aux forces du marché.
303. Le Conseil reconnaît l'importance pour les abonnés canadiens de pouvoir visionner des émissions en provenance d'un autre fuseau horaire par l'entremise des signaux éloignés. Il reconnaît également que les radiodiffuseurs devraient avoir le droit d'être dédommagés pour l'usage de leurs signaux lorsqu'une EDR les retransmet à l'extérieur du marché de distribution prioritaire.
304. De l'avis du Conseil, donner aux radiodiffuseurs le moyen de négocier les modalités d'une retransmission de leurs signaux constitue une mesure conforme à ses objectifs de s'en remettre autant que possible aux forces du marché.

²⁷ *The Effect of Distant TV Stations on TV Advertising Revenues in Canada* (22 janvier 2008, révisé le 22 février 2008)

305. Des négociations fondées sur la valeur du marché permettraient aux radiodiffuseurs de recouvrer la « pleine valeur » de leurs signaux et des droits de diffusion qu'ils ont achetés. D'après les documents versés au dossier de la présente instance, il n'y a pas consensus au sujet de l'incidence financière sur les radiodiffuseurs de la politique actuelle relative aux signaux éloignés. Des négociations libres entre les parties, tenant compte à la fois des dommages encourus par les radiodiffuseurs et de la valeur de ces signaux pour les EDR, devraient résulter en un tarif équitable.
306. Le Conseil signale que les parties à ces négociations seront surtout les grands groupes de radiodiffusion et les grandes EDR, et que toutes ont un important pouvoir de négociation. Cette considération devrait augmenter les chances de voir les parties en arriver à une entente qui les satisfasse toutes. Toutefois, advenant une impasse, le Conseil est prêt à offrir ses services de règlement des différends par un processus d'offre finale.
307. Par conséquent, la politique du Conseil relative aux signaux éloignés canadiens consistera à exiger de la part des EDR autorisées qu'elles obtiennent le consentement des titulaires de la télévision en direct avant de distribuer leurs stations locales dans un marché éloigné²⁸. Les titulaires de la télévision en direct seront autorisés à négocier un tarif auprès des EDR pour la retransmission de leurs stations locales en tant que signal éloigné. Pour leur part, les entreprises de SRD seront dispensées d'obtenir le consentement ou de payer des redevances pour distribuer les services de télévision en direct obligatoires dans la province de l'abonné (à savoir les services que l'entreprise de SRD aura choisi de distribuer à son service de base conformément au nouveau régime pour la distribution de base énoncé plus haut dans le présent avis public). Dans les provinces de l'Atlantique, elles seront dispensées d'obtenir un consentement pour distribuer les services en direct obligatoires en provenance de n'importe laquelle des quatre provinces de l'Atlantique aux abonnés de n'importe laquelle de ces provinces.
308. Le Conseil est d'avis que le fonds de SRD, dont l'objectif est de dédommager les radiodiffuseurs indépendants des petits marchés pour les pertes causées par la distribution des signaux éloignés par SRD, doit être conservé. Le Conseil s'attend à ce que les avantages que ce fonds procure aux télédifuseurs qui y ont accès soient pris en considération lors d'éventuelles négociations pour la retransmission de ces signaux.
309. Le Conseil conclut également que les stations de Corus autorisées à desservir Kingston et Peterborough remplissent les conditions d'accès au fonds de SRD puisqu'elles ne sont liées à aucun des réseaux des grands groupes de propriété de stations multiples. Les stations de Corus à Kingston et à Peterborough peuvent donc bénéficier de l'aide de ce fonds. Ce n'est pas le cas toutefois de la station de Corus à Oshawa dont le marché est supérieur à 300 000 personnes, ni celui des stations de TQS exploitées dans de petits marchés, puisque TQS détient une licence de réseau et exploite une station dans la région métropolitaine de Montréal.

²⁸ Ceci ne s'appliquerait pas aux services 9(1)h), comme TVA.

310. Tel que décrit en détail plus haut, le Conseil supprimera l'obligation, pour les entreprises de SRD, de distribuer treize stations indépendantes de petits marchés. Les entreprises de SRD seront désormais tenues de distribuer à leur service de base au moins une station de propriété indépendante dans chaque province, sous réserve d'une décision ultérieure du Conseil concernant la région de l'Atlantique. En outre, le Conseil supprimera l'obligation des entreprises de SRD de distribuer de façon équitable les stations de télévision des grands groupes de propriété privés.
311. Enfin, l'obligation pour les EDR d'obtenir le consentement pour distribuer des signaux éloignés s'appliquera aux EDR autorisées. Les EDR exploitées en vertu d'une ordonnance d'exemption ne seront pas tenues de demander le consentement des télédiffuseurs.
312. Le Conseil note que les règles actuelles sont énoncées par le biais de conditions de licence, de réglementation et d'ententes. Le Conseil estime que les changements ci-dessus à sa politique sur les signaux éloignés feront ultimement partie de modifications au Règlement sur la distribution. Il note en outre que certaines conditions de licence et ententes pourront arriver à échéance avant la mise en œuvre des nouvelles règles. Ainsi, si les parties aux ententes actuelles désirent proposer des solutions différentes, acceptables de part et d'autre, le Conseil est prêt à accueillir des demandes en vue de modifier les conditions de licence en question.

Signaux américains 4+1

313. Tel que mentionné précédemment, les EDR terrestres sont autorisées, tout comme les entreprises de SRD, à distribuer une seconde série de signaux américains 4+1, à condition de respecter les règles relatives au retrait d'émissions non simultanées, dont l'application est généralement suspendue moyennant des mesures qui incluent, entre autres, le versement d'un dédommagement aux radiodiffuseurs.
314. Selon l'ACR, les retombées de la distribution de ces signaux seraient trois fois plus importantes que les dédommagements versés actuellement pour cette distribution. L'ACR estime globalement ces retombées à 11 millions de dollars pour l'année 2005-2006.
315. CTVgm et Canwest, dans leur mémoire final, demandent que le Conseil interdise tout simplement la distribution d'une seconde série de signaux américains 4+1. Elles font valoir que les EDR n'hésiteraient pas à laisser tomber les signaux canadiens éloignés en faveur de signaux américains puisque les émissions les plus populaires aux heures de grande écoute continueraient d'être offertes aux téléspectateurs par les signaux américains.
316. Le Conseil croit qu'interdire la distribution de signaux américains ne servirait pas l'intérêt des abonnés canadiens. Cela dit, le Conseil reconnaît que ces signaux peuvent avoir une incidence néfaste importante sur les revenus des radiodiffuseurs canadiens en direct.

317. À la lumière de ce qui précède, le Conseil autorisera désormais les EDR à proposer à leurs abonnés une seconde série de signaux 4+1 uniquement si l'abonné reçoit déjà au moins un signal de chaque grand groupe canadien multi-stations provenant du même fuseau horaire que ces signaux américains 4+1. Par exemple, si une EDR de Vancouver voulait proposer à ses abonnés les signaux américains 4+1 de Boston, l'abonné devrait recevoir en même temps au moins un signal de chaque grand groupe canadien multi-stations dans le fuseau horaire de l'Est.
318. Dans ce contexte, puisque les signaux américains 4+1 sont des signaux de langue anglaise, un grand groupe multi-stations se définira comme une entité autorisée à diffuser dans plusieurs provinces, avec la possibilité d'atteindre plus de 70 % de l'auditoire de langue anglaise.
319. Le Conseil note que tout désaccord à l'égard de la distribution d'une deuxième série de signaux américains 4+1 sera assujéti à la politique de règlement des différends du Conseil.

Substitution simultanée

320. Au cours de l'instance, quelques intervenantes ont allégué que les EDR par câble ne se conformaient pas à la politique du Conseil en matière de substitution simultanée. Le Conseil n'a reçu aucune indication à ce sujet laissant croire à un problème systémique.
321. Cependant, quelques plaintes ont été déposées au cours des dernières années concernant la non-substitution de signaux HD. À cet égard, le Conseil rappelle aux parties que ses politiques et règlements concernant la substitution simultanée demeurent en vigueur, que l'obligation de procéder à cette substitution se poursuivra dans l'environnement numérique et que, conformément au cadre énoncé dans l'avis public de radiodiffusion 2003-61, cette obligation s'applique aux signaux HD.

Tarif de distribution

Les questions

322. Dans l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2007-10-3, le Conseil a annoncé qu'il allait élargir le champ d'action de sa révision des EDR et des services facultatifs pour envisager la possibilité d'imposer un tarif de distribution des signaux de la télévision en direct. Le Conseil soulignait l'importance de ces stations dans la création d'une programmation canadienne et les conséquences éventuelles d'un tel tarif sur les EDR, sur les abonnés des EDR et sur les services facultatifs. Le Conseil demandait également aux parties en faveur d'un tarif de distribution de lui fournir des détails, des hypothèses et des justifications à l'appui.

323. La question d'un tarif de distribution pour les stations de télévision en direct a déjà été abordée par le Conseil lors de son examen du cadre de réglementation de la télévision en direct en 2006²⁹. Dans la décision politique énonçant son cadre réglementaire à l'issue de cette instance³⁰, le Conseil a refusé d'adopter un tarif de distribution pour les raisons suivantes :

- le Conseil n'a pas été convaincu de la preuve à l'effet que la rentabilité du secteur de la télévision en direct était en diminution constante;
- il n'y a pas eu suffisamment de recherche pour savoir dans quelle mesure le public serait prêt à accepter de payer un tarif et quels seraient en définitive ses effets sur le système;
- le Conseil est préoccupé à l'effet que l'imposition d'un tarif pour la télévision en direct affecte l'adoption des services spécialisés par les téléspectateurs.

À défaut de données fiables et convaincantes, le Conseil n'a pas été convaincu qu'un tarif de distribution serait bénéfique pour le système de radiodiffusion, que ce soit par l'augmentation des dépenses en programmation canadienne ou par l'augmentation de la disponibilité de services canadiens de programmation.

324. À l'audience publique du 8 avril 2008, la plupart des télédiffuseurs en direct, à l'exception de Rogers et de Corus, se sont déclarés en faveur d'un tarif de distribution. La SRC a fait valoir qu'elle devrait elle aussi avoir droit à un tarif de distribution puisque le Parlement et le Conseil sont tous deux conscients que la SRC ne pourra remplir son mandat que si elle est en mesure de générer des revenus additionnels par le biais de mécanismes supplémentaires, comme la publicité.

325. Les radiodiffuseurs maintiennent que le modèle économique traditionnel en radiodiffusion, qui repose sur les revenus publicitaires, a changé de façon dramatique. Ces revenus vont en diminuant, et il sera nécessaire de trouver de nouvelles sources de revenus afin que les télédiffuseurs en direct soient en mesure de continuer à remplir leurs obligations.

326. CTVgm et Canwest, dans leur mémoire conjoint, proposent un tarif de distribution mensuel de 0,50 \$ par signal, par abonné. Dans un marché où les téléspectateurs ont accès à six signaux canadiens en direct et plus, cette proposition équivaut à un coût mensuel additionnel d'au moins 3,00 \$ par abonné. Pour le tarif de distribution des télédiffuseurs de langue française, plusieurs propositions ont été avancées. Par exemple, TQS propose, dans son mémoire, l'instauration de deux tarifs, le premier, à 1,50 \$ par mois, dans le marché québécois et le second, à 0,75 \$ par mois, dans les marchés à forte présence francophone à l'extérieur du Québec. TQS propose aussi qu'une portion du tarif de distribution soit investie dans la programmation canadienne, y compris la programmation locale.

²⁹ Voir l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2006-5

³⁰ Voir l'avis public de radiodiffusion 2007-53

327. CTVgm et Canwest proposent qu'un tarif de distribution ne soit disponible qu'aux radiodiffuseurs qui remplissent leurs obligations mensuelles en termes de programmation locale. Elles ne s'engagent cependant pas à ce que ce tarif, ou une portion quelconque de ce tarif, soit dirigé vers des dépenses supplémentaires au titre des émissions canadiennes.
328. De leur côté, les EDR s'opposent fortement à un tarif de distribution. Elles allèguent que la télédiffusion en direct continue d'être une affaire rentable et que les radiodiffuseurs en direct ont restructuré leurs entreprises pour faire face à la fragmentation des auditoires. Les EDR notent aussi que le Conseil est en train de supprimer les limites de temps pour la publicité à la télévision et qu'il est encore trop tôt pour évaluer les retombées de ce changement sur les revenus publicitaires de la télévision en direct.
329. Les EDR admettent clairement leur intention de refiler un éventuel tarif de distribution aux abonnés et avancent que les conséquences néfastes d'un tel tarif l'emporteraient sur les avantages. L'une de ces conséquences néfastes pourrait être l'abandon des services spécialisés canadiens, avec pour résultat une diminution de la contribution de ces services au système.
330. Les EDR soulignent les avantages substantiels dont bénéficient les télédiffuseurs en direct, notamment l'accès au spectre, la priorité de distribution par les EDR et la substitution simultanée. Elles notent que les télédiffuseurs en direct n'ont pas proposé de renoncer à ces avantages en échange d'un tarif de distribution.

Les décisions du Conseil

331. Le Conseil a revu l'ensemble du dossier sur le tarif de distribution pour en arriver aux conclusions qui suivent.
332. Bien qu'il soit indéniable que les télédiffuseurs en direct éprouvent actuellement une baisse de rentabilité, leur premier souci devrait être, comme pour n'importe quelle entreprise, d'examiner leurs propres plans d'affaires avant de se tourner vers le Conseil pour une augmentation de leurs revenus. Au cours de l'instance, les télédiffuseurs en direct n'ont présenté aucun plan d'affaires proposant de nouvelles sources de revenus. Qui plus est, les télédiffuseurs en direct n'ont pas expliqué au Conseil les raisons de leurs initiatives stratégiques, telle la récente vague d'acquisitions majeures, ni la façon dont ils ont été en mesure de les financer, pas plus que l'incidence financière de ces initiatives en termes de rentabilité.
333. De plus, les télédiffuseurs en direct ne se sont pas davantage engagés à utiliser le tarif qu'ils réclament au Conseil pour améliorer la programmation canadienne ou, le cas échéant, n'ont pas expliqué comment ces sommes seraient dépensées.

334. Ainsi, bien qu'il soit conscient que chaque élément du système canadien de radiodiffusion doit demeurer robuste, le Conseil n'en doit pas moins fonder ses décisions sur des preuves cohérentes, transparentes et complètes. Même s'il est clair que les télédiffuseurs en direct sont persuadés que l'aide du Conseil leur est indispensable pour augmenter leurs revenus, le Conseil n'a pas de preuves suffisamment concluantes pour justifier une décision favorable en ce sens. Par conséquent, le Conseil rejette la demande présentée par les télédiffuseurs en direct en vue d'imposer un tarif de distribution général.

Appui à la programmation locale dans les petits marchés

Préoccupations du Conseil concernant la programmation locale

335. Conformément à l'article 3(1)*i*(ii) de la Loi, la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion doit « puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales ». Les articles 3(1)*d*(ii) and (iii) de la Loi réfèrent aux objectifs s'appliquant à la programmation locale, tandis que l'article 3(1)*e* prévoit que tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne.

336. À l'audience publique avec comparutions, le Conseil a entendu des témoignages sur l'importance que les Canadiens accordent aux nouvelles locales à la télévision. Deux sondages publics ont été déposés au dossier de l'instance. Dans celui de Nanos Research, 78 % des répondants ont indiqué que la présence de nouvelles locales était importante ou très importante pour eux. Dans l'autre, mené par Pollara, 76 % des répondants considéraient les nouvelles locales comme très importantes.

337. Ces résultats, qui soulignent l'importance de la programmation locale et tout particulièrement des nouvelles locales, sont conformes à la décision du Conseil, énoncée dans l'avis public de radiodiffusion 2008-4, qui se lit comme suit :

Les médias locaux sont la principale source d'information de la majorité des Canadiens sur les questions locales, régionales, nationales et internationales. Les médias locaux jouent un rôle important dans la formation de l'opinion des Canadiens et ils fournissent à ces derniers une large part des outils nécessaires pour participer activement à la vie démocratique du pays.

338. Les Canadiens font de plus en plus confiance aux plateformes néomédiatiques pour se renseigner sur leur communauté, leur pays et le monde. Toutefois, comme le signale le Conseil dans l'avis public de radiodiffusion 2008-4, ces plateformes offrent surtout du contenu produit à l'origine par des stations autorisées de radio et de télévision et des journaux, ou du moins grâce à leurs ressources. Par conséquent, encourager une programmation locale professionnelle de grande qualité bénéficie aussi à ceux qui ont accès à ce contenu sur les plateformes des nouveaux médias.

339. À l'audience publique, ainsi qu'au cours de récentes audiences portant sur l'acquisition de services de télévision en direct, le Conseil a entendu des témoignages laissant croire que la programmation locale offerte aux Canadiens a diminué considérablement en quantité et en qualité au cours des dix dernières années.
340. Divers intervenantes ont attribué cette situation aux réductions de personnel dans les salles de nouvelles et au fait que les stations locales dépendent des informations et des ressources provenant des grands centres.
341. La Guilde canadienne des médias (GCM) a proposé que le Conseil mette une nouvelle source de financement à la disposition des télédiffuseurs traditionnels pour garantir le maintien des émissions de nouvelles et d'actualités locales. La Friends of Canadian Broadcasting a affirmé que les stations de télévision en direct doivent [traduction] « conserver les moyens financiers pour faire une solide contribution à la fois à la programmation locale et aux émissions de catégorie 7 à grand budget, en particulier les dramatiques ».
342. Selon ses propres données, le Conseil est à même de constater que les dépenses engagées par les télédiffuseurs privés pour des émissions canadiennes sont demeurées inchangées depuis 1998. Entre 1998 et 2007, les dépenses en émissions locales chez les télédiffuseurs commerciaux de langue française et de langue anglaise ont augmenté de 22,8 %. L'indice des prix à la consommation (IPC) ayant cependant augmenté de 22,1 % durant la même période, il n'y a eu aucune augmentation réelle dans les dépenses locales. En revanche, les dépenses en émissions non canadiennes, en tenant compte de la croissance de l'IPC, ont augmenté de 61 % et les dépenses pour d'autres émissions canadiennes de 8,3 % au cours de la même période. Ces chiffres suggèrent une incapacité ou une réticence de la part des télédiffuseurs en direct à investir dans leurs stations locales.
343. Le Conseil a également étudié les dépenses des télédiffuseurs en émissions locales par rapport à la taille du marché. Dans les six marchés métropolitains avec une population supérieure à un million, les dépenses en émissions locales, compte tenu de la croissance de l'IPC, ont augmenté de 11,8 % depuis 1998. Cependant, dans les marchés dont la population n'atteint pas un million, les dépenses en émissions locales ont chuté de 15,6 % depuis 1998.
344. Entre 1998 et 2007, la marge de bénéfice avant intérêts et impôts (BAII) pour le secteur privé de la télévision en direct a chuté de 11,1 à 5,2 %. Pour la même période, la marge de BAII des marchés métropolitains est passée de 15,9 à 9,2 %, et celle des petits marchés de moins d'un million d'habitants de 3,2 à -4,0 %.
345. Il est clair que la situation financière a beaucoup changé pour la télévision locale en direct à cause de la multiplication du choix d'émissions canadiennes et non canadiennes que proposent les entreprises de SRD, les EDR terrestres numériques et d'autres médias numériques. Cette fragmentation de l'écoute et des revenus publicitaires est une des principales raisons de la vague de fusions dans l'industrie au cours des dix dernières années, les propriétaires de services de télévision en direct ayant fait l'acquisition de

services spécialisés plus rentables et ayant exploré des moyens de rentabiliser l'écoute par Internet et d'autres plateformes néomédiatiques. Toutefois, l'une des conséquences des fusions semble avoir été de permettre aux grands groupes de propriété d'opérer des synergies en concentrant leurs ressources de production dans les grands centres, au détriment des marchés locaux plus petits.

346. Le Conseil reconnaît que cette stratégie peut être logique d'un point de vue commercial, puisque les stations des petits marchés ne sont en moyenne pas rentables. Toutefois, la centralisation des ressources signifie que les téléspectateurs se voient offrir moins de programmation locale et moins de nouvelles provenant de leurs communautés.
347. La situation est encore plus problématique dans le marché de langue française, étant donné sa petite taille. L'analyse économique du Conseil sur les dépenses des télédiffuseurs privés en programmation locale dans les marchés à l'extérieur des régions métropolitaines révèle une disparité frappante entre les stations de langue française et les stations de langue anglaise. Dans cette catégorie de stations, celles de langue anglaise ont dépensé 38 % en programmation locale de plus que celles de langue française, si l'on établit le calcul en fonction du nombre de stations et du nombre de téléspectateurs. Les difficultés accrues auxquelles font face les télédiffuseurs des marchés de langue française ont été mises en évidence au cours des renouvellements de licence de TQS, qui ont clairement démontré les problèmes financiers de la titulaire et l'insatisfaction des téléspectateurs à l'endroit des nouvelles locales offertes.
348. Selon le Conseil, l'intérêt public exige que le système canadien de la radiodiffusion comprenne des stations locales en bonne santé, capables d'enrichir la diversité des informations et des points de vue éditoriaux. En particulier, il en va de l'intérêt public que les téléspectateurs des marchés de langue française ne soient pas lésés par la taille de leur marché. Il semble également que les stations locales de tous les petits marchés n'ont pas les moyens d'investir dans la programmation locale. Si la tendance se maintient, il est effectivement plus que probable que les stations de télévision locales devront fermer leurs portes ou réduire davantage la qualité de la programmation locale qu'elles offrent à leurs auditoires.

Niveau approprié de la contribution des entreprises de distribution de radiodiffusion à la programmation canadienne

349. Le Règlement sur la distribution oblige généralement les EDR de classe 1 et de classe 2, de même que les entreprises de SRD, à verser 5 % de leurs revenus bruts de radiodiffusion à la programmation canadienne.
350. Pour les EDR terrestres de classe 1, 2 % de cette contribution de 5 % peut servir à financer le canal communautaire de l'EDR. Le reste doit financer la programmation canadienne par l'intermédiaire du FCT (au moins 80 %) ou de fonds de production indépendants certifiés (jusqu'à 20 %).

351. Les entreprises de SRD n'exploitent pas de canal communautaire. C'est pourquoi leur contribution est versée au FCT (80 %) et à des fonds de production indépendants certifiés (20 %). Les entreprises de SRD sont en outre tenues de verser 0,4 % de leurs revenus bruts à un fonds d'aide aux radiodiffuseurs locaux indépendants. Cette somme peut être prélevée sur leur contribution à des fonds de productions indépendants certifiés.
352. La contribution a été à l'origine fixée à 5 %, en 1995, par condition de licence, pour les entreprises de SRD. Par la suite, ce même pourcentage a été appliqué en vertu du Règlement sur la distribution aux EDR terrestres et aux entreprises de SRD. Depuis ce temps, il n'y a eu aucun changement apporté au niveau de contribution.
353. En 2007, la marge d'exploitation des EDR terrestres autorisées (classes 1, 2 et 3) était de 40,2 %. En la combinant à celle des entreprises de SRD, qui était de 17,1 %, on obtient une marge d'exploitation sur l'ensemble de 35,5 %. Avant l'audience publique, dans une lettre adressée aux intervenantes devant comparaître, le Conseil a dressé un modèle hypothétique de distribution et posé un certain nombre de questions en rapport avec ce modèle. L'une de ces questions invitait à commenter spécifiquement « le niveau de contribution approprié des entreprises de distribution à la création de nouvelles émissions canadiennes ».
354. À l'audience publique, plusieurs intervenantes ont répondu à cette question et proposé que la contribution des EDR à la programmation canadienne soit majorée par rapport à son niveau actuel de 5 % des revenus bruts de radiodiffusion. Certaines d'entre elles ont ajouté que les contributions supplémentaires des EDR devraient servir à améliorer la qualité ou la quantité d'émissions locales, ou les deux.
355. Le Conseil juge approprié d'augmenter la contribution des EDR autorisées à la programmation canadienne, qui passera de 5 % à 6 % des revenus bruts provenant d'activités de radiodiffusion³¹. En particulier, les entreprises terrestres autorisées et les entreprises de SRD devront verser ce point de pourcentage supplémentaire – évalué à environ 60 millions de dollars au cours de la première année – à un nouveau fonds conçu pour améliorer la qualité de la programmation locale dans les marchés non métropolitains. Le mode de fonctionnement de ce nouveau fonds, appelé Fonds pour l'amélioration de la programmation locale (FAPL), est décrit en détail ci-après. Le Conseil apportera des modifications au Règlement sur la distribution afin de mettre le FAPL en œuvre dans les plus brefs délais.
356. En établissant ce nouveau fonds pour appuyer la programmation locale, le Conseil est conscient de l'incidence qu'il aura sur les EDR autorisées. Bien que l'effet ressenti puisse varier d'une entreprise à l'autre, le Conseil estime que la marge d'exploitation cumulative des EDR, actuellement autour de 35 %, baissera tout au plus de 1 %.

³¹ Voir, dans la circulaire n° 426, la définition de « recettes brutes provenant d'activités de radiodiffusion ».

357. Compte tenu des rendements dans le secteur des EDR et les avantages dont elles bénéficieront à la suite d'autres changements apportés à leur cadre de réglementation, le Conseil ne voit pas de raison pour que les coûts supplémentaires associés au FAPL – estimés en moyenne à 0,50 \$ par mois – soient transférés à leurs abonnés.
358. Le Conseil est conscient que les EDR qui servent les grands marchés canadiens seront appelées à contribuer au FAPL, mais que ce sont les téléspectateurs des petits marchés qui en bénéficieront par l'amélioration de leur programmation locale. À cet égard, le Conseil note qu'un des avantages de l'amélioration de la programmation locale est la possibilité ainsi offerte à toutes les stations de profiter des reportages réalisés dans les petits marchés, ce qui permettra aux grands marchés d'avoir un meilleur portrait de la vie des Canadiens de l'extérieur des grands centres. De plus, en investissant dans l'augmentation des ressources pour la collecte de nouvelles dans les petits marchés, le bassin de main-d'œuvre qualifié sera élargi, au profit de tous les radiodiffuseurs. De façon indirecte, améliorer les émissions locales dans les petits marchés finira donc par améliorer aussi la programmation des grands marchés et augmenter leurs revenus.

Le Fonds pour l'amélioration de la programmation locale

359. Les principaux objectifs du FAPL sont les suivants :
- faire en sorte que les téléspectateurs dans les petits marchés canadiens continuent de recevoir une diversité d'émissions locales, en particulier d'émissions de nouvelles locales;
 - améliorer la qualité et la diversité des émissions locales diffusées dans ces marchés;
 - veiller à ce que les téléspectateurs des marchés de langue française ne soient pas désavantagés par la taille réduite de ces marchés.
360. Le FAPL sera mis à la disposition des stations exploitées dans des marchés dont la population ayant une connaissance³² de la langue officielle utilisée sur cette station (l'anglais ou le français) est inférieure à un million. Cette définition exclut donc les marchés métropolitains de Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto, Montréal et le marché anglophone d'Ottawa-Gatineau, et les stations qui desservent ces marchés ne seront pas admissibles au financement du FAPL.
361. Le FAPL sera financé grâce aux contributions versées par les EDR terrestres de classe 1 et les entreprises de SRD. Leur contribution équivaudra à 1 % de leurs revenus bruts provenant des activités de radiodiffusion de ces entreprises.

³² Selon la définition de Statistique Canada

362. Pour être admissible au FAPL, une station doit fournir un service de programmation locale qui, en date du présent avis public, diffuse des nouvelles locales originales. Dans le cas d'émissions régionales comme celles qui sont produites à Halifax à l'intention des provinces maritimes et celles produites à Sudbury pour les localités du nord de l'Ontario, les stations productrices peuvent demander d'être financées par le FAPL afin d'améliorer le service dispensé à toutes les localités de leur région.
363. Pour ce qui est de la répartition des fonds entre les marchés de langue française et de langue anglaise, le Conseil reconnaît qu'il existe des différences structurelles entre ces marchés. Dans le marché de langue française, les télédiffuseurs ont des revenus publicitaires moins importants et s'adressent à un plus petit marché. De plus, l'investissement par téléspectateur actuel pour la programmation locale dans les petits marchés francophones devrait être majoré de 38 % pour atteindre le niveau d'investissement des radiodiffuseurs de langue anglaise dans des marchés de taille équivalente.
364. Le Conseil est toutefois préoccupé du fait que, même avec le soutien additionnel du FAPL, les disparités entre les deux marchés puissent subsister. Comme le note aussi le Conseil, l'article 3(1)c) de la Loi précise que « les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins ». Afin de veiller à ce que les téléspectateurs des marchés de langue française bénéficient d'une même qualité et d'une même diversité d'émissions locales, en particulier d'émissions de nouvelles locales, que ceux des marchés de langue anglaise, le Conseil juge approprié d'allouer un tiers du financement du FAPL aux télédiffuseurs qui opèrent dans les petits marchés de langue française et deux tiers à ceux qui opèrent dans les marchés de langue anglaise. Le Conseil estime qu'une somme supplémentaire de 20 millions de dollars pourra ainsi être répartie entre les télédiffuseurs privés et publics dans les marchés de langue française et que leurs dépenses en matière de programmation locale augmenteront de 46 %. Dans le cas des télédiffuseurs de langue anglaise, le financement du FAPL représentera environ 40 millions de dollars, soit 33 % d'augmentation au titre des dépenses en programmation locale.
365. Les dépenses effectuées grâce au financement du FAPL doivent s'ajouter aux dépenses actuelles de la station en termes de programmation locale. Pour chaque station admissible, le Conseil a l'intention d'établir un montant de base représentant les dépenses actuelles de programmation locale d'après la moyenne des dépenses consignées dans le rapport annuel de la station pour les années de radiodiffusion 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008. Le montant de base résultant de ce calcul sera ajusté annuellement en fonction de l'IPC. Le montant de base pour les dépenses en émissions locales pourra également être rajusté lors du renouvellement de licence des stations de télévision en direct.

366. Les fonds du FAPL peuvent servir tant à produire davantage d'émissions locales originales qu'à améliorer la qualité des émissions locales déjà en ondes. Bien que toutes les catégories d'émissions locales soient admissibles au financement du FAPL, le Conseil est d'avis qu'il faut accorder la priorité aux nouvelles locales et aux émissions d'affaires publiques. Les stations bénéficiant d'une aide du FAPL doivent faire rapport annuellement au Conseil sur la façon dont leurs dépenses de base ont été réparties, et détailler la façon dont les fonds supplémentaires provenant du FAPL ont été utilisés.

Radiodiffuseurs locaux publics et communautaires

367. Comme le précise l'article 3(1)m)(ii) de la Loi, la programmation de la SRC devrait « refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions ».

368. Compte tenu des objectifs de la Loi et des objectifs fixés pour le FAPL, le Conseil estime que les titulaires publiques, autant que privées, devraient avoir accès au financement du FAPL, pourvu qu'elles diffusent des émissions originales de nouvelles locales. En prenant cette décision, le Conseil reconnaît qu'il lui incombe de réglementer et de surveiller tous les aspects du système canadien de radiodiffusion, dont les éléments sont à la fois publics, privés et communautaires.

369. Le Conseil note également qu'on retrouve parmi les abonnés des EDR beaucoup d'auditeurs des stations locales de la SRC. Cet auditoire doit pouvoir bénéficier lui aussi des améliorations que le FAPL apportera aux nouvelles locales et autres émissions locales, que ce soit sur les stations de la SRC ou sur les stations commerciales.

370. Depuis vingt ans, la SRC a peine à conserver – sans parler d'améliorer de façon significative – sa programmation locale à la télévision. À la suite du dernier renouvellement de ses licences en 2000³³, la SRC a considérablement réduit ses émissions locales un peu partout au pays. Le gouvernement, en contribuant au FCT, a mis une part de financement à la disposition de la SRC pour acheter des émissions prioritaires de production indépendante, notamment des dramatiques. Aucun financement de la sorte n'est venu soutenir la programmation locale produite par la SRC. En outre, en recommandant d'établir une distinction entre les volets privé et public du FCT³⁴, le Conseil reconnaissait que les objectifs d'une programmation de divertissement peuvent diverger. Les radiodiffuseurs privés se préoccupent en effet de réunir le plus de téléspectateurs possibles tandis que les radiodiffuseurs publics, fidèles à leurs mandats, doivent garder en tête l'intérêt public. On ne retrouve cependant pas la même distinction dans les objectifs des émissions de nouvelles. Ainsi, les ressources supplémentaires mises à la disposition des stations locales privées et des stations locales publiques auront les mêmes objectifs : un service local amélioré et un reflet plus poussé et plus exact de tous les Canadiens.

³³ Voir les décisions 2000-1 et 2000-2

³⁴ *Rapport du CRTC sur le Fonds canadien de télévision présenté à la ministre du Patrimoine canadien*, 5 juin 2008

371. Ainsi, compte tenu des objectifs du FAPL énumérés ci-dessus, le Conseil considère que l'intérêt public serait mieux servi si les contributions des EDR servaient à améliorer la qualité des émissions locales offertes par les télédiffuseurs en direct autant privés que publics.
372. Comme pour les télédiffuseurs privés en direct, les dépenses effectuées par les stations détenues et exploitées par la SRC grâce au financement du FAPL doivent s'ajouter aux dépenses que chaque station admissible consacre actuellement à sa programmation locale. Afin que le Conseil puisse établir à cette fin un montant de base pour les dépenses en programmation locale, la SRC doit lui fournir le détail des dépenses en programmation locale effectuées par chaque station admissible au cours des années de radiodiffusion 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008. La méthode utilisée pour calculer les dépenses et leur certification par l'administration de la SRC doit être la même que pour le rapport annuel de la titulaire de l'entreprise de programmation. Le Conseil s'attend à ce que la SRC et ses vérificateurs indépendants déposent cette information en même temps que sa prochaine demande de renouvellement et qu'elle en profite pour fournir des engagements en matière de programmation locale, compte tenu qu'elle aura désormais accès au FAPL. Sur la foi de ces renseignements, le Conseil procédera au calcul du montant de base des dépenses, qui sera ensuite ajusté annuellement d'après l'IPC.
373. Les stations détenues et exploitées par la SRC qui recevront du financement du FAPL devront faire rapport annuellement au Conseil sur la façon dont les dépenses de base ont été réparties, et détailler la façon dont les fonds supplémentaires provenant du FAPL ont été utilisés.
374. En ce qui concerne les radiodiffuseurs de la télévision communautaire, le Conseil déterminera, lors de son examen du cadre politique des médias communautaires, s'ils devraient avoir accès au FAPL.

Gestion du FAPL

375. Le Conseil souhaite que le FAPL soit géré par une tierce partie indépendante. À l'heure actuelle, l'ACR s'occupe du fonds de SRD servant à contrer les répercussions négatives de la distribution par SRD dans leurs marchés locaux. Ainsi, l'ACR est déjà familière avec les préoccupations et demandes afférentes à la gestion de ce type de fonds et est en bonne position pour élaborer un plan détaillé de la gestion du FAPL, ainsi que pour proposer un administrateur pour ce fonds.
376. Afin de veiller à ce que le fonds soit géré conformément aux objectifs du Conseil, que les allocations du fonds soient justes et transparentes et que les rapports annuels déposés au Conseil et présentés au public renferment les données nécessaires pour évaluer les résultats du FAPL, le Conseil mettra sur pied un groupe de surveillance du FAPL composé de trois conseillers. Le rôle de ce groupe se définira comme suit :
- revoir le plan de gestion de l'ACR pour le FAPL;

- surveiller l'allocation des fonds du FAPL par l'administrateur du fonds;
- veiller à ce que les titulaires bénéficiaires s'acquittent fidèlement de leurs obligations de fournir des émissions locales originales supplémentaires ou d'améliorer leurs émissions locales actuelles;
- examiner les rapports annuels déposés par l'ACR et les titulaires bénéficiaires.

À la suite de toutes ces démarches, le groupe de surveillance pourra aussi faire des recommandations au Conseil à l'égard de toutes questions pertinentes.

377. Par conséquent, le Conseil demande à l'ACR de soumettre à son approbation un plan détaillé pour la gestion du FAPL. Ce plan, qui doit être déposé au plus tard le 19 janvier 2009, devra couvrir les éléments suivants :

- Administrateur du fonds – la partie qui gère le FAPL, et comment cette partie répond aux critères recherchés suivants :
 - expérience en gestion de fonds;
 - connaissance de chacune des différentes communautés linguistiques à travers le Canada;
 - connaissance des secteurs des EDR et de la télévision en direct;
 - capacité de gérer le FAPL en minimisant les coûts.
- Rapport annuel : l'information à inclure dans les rapports de l'administrateur du fonds et dans ceux des titulaires bénéficiaires pour permettre de juger si les fonds versés par le FAPL ont bien servi à des dépenses en sus des dépenses de base, si ces fonds ont été convenablement répartis et s'ils ont été dépensés de façon à poursuivre les objectifs du fonds.
- Critères de succès : l'information doit permettre au Conseil et au public d'évaluer le succès du FAPL. De tels critères devraient être quantifiables et comprendre, sans s'y limiter, ce qui suit :
 - preuves du succès auprès des auditoires et degré de satisfaction de l'auditoire;
 - augmentation des revenus publicitaires locaux;
 - augmentation du nombre de reportages locaux originaux;
 - le nombre de nouvelles locales récupérées à l'échelle nationale;

- expansion des bureaux de nouvelles;
 - augmentation du nombre de diffusions d'émissions locales;
 - dans les marchés de langue française, augmentation des dépenses par téléspectateur pour les nouvelles locales;
 - documents attestant des engagements en termes de ressources financières ou autres pour les nouvelles locales, en sus des dépenses de base et du financement accordé par le FAPL.
 - autres critères recommandés ainsi que la pondération qui devrait s'appliquer à chacun des critères.
- Nouvelles titulaires locales – lignes directrices relatives à l'obtention de financement du FAPL par des titulaires sans antécédents à l'égard de la fourniture de programmation de nouvelles locale;
 - Surplus – advenant que la totalité du FAPL ne soit pas allouée pour une année donnée, un plan de réallocation ou de report de tout surplus engendré;
 - Autres questions – toute autre préoccupation ou question de la part de l'ACR pour laquelle le Conseil serait en mesure de fournir une assistance.

378. Si l'ACR ne parvenait pas à déposer ce plan au plus tard le 19 janvier 2009, le Conseil lancera un processus visant à solliciter des offres d'autres parties intéressées.

379. Les rapports annuels de l'administrateur du fonds et des bénéficiaires du FAPL doivent être déposés au Conseil au plus tard le 30 novembre de chaque année. Les rapports feront état des activités reliées au fonds durant l'année de radiodiffusion précédente, et seront mis à la disposition du public sur le site web du Conseil.

Évaluation du FAPL

380. En plus d'exiger la présentation de rapports annuels, le Conseil procédera, par voie de processus public au terme de trois années d'exploitation, à une évaluation complète du FAPL. Ce processus public aura comme objectif de recueillir des preuves supplémentaires permettant de déterminer si le FAPL a rempli ses objectifs. Les critères quantifiables aux fins de cette évaluation pourraient inclure les suivants :

- nombre de reportages locaux originaux diffusés au cours des trois années précédant l'instauration du FAPL et chaque année après sa mise en œuvre;
- preuves d'une augmentation des auditoires pour les nouvelles locales et les autres émissions locales, incluant des comparaisons avec les cotes d'écoute d'avant la mise en œuvre du FAPL;

- preuves que les ressources allouées à la cueillette d'informations locales ont augmenté;
- preuves d'une diversité accrue dans l'offre de programmation locale;
- autres preuves quantifiables de la satisfaction de l'auditoire, par exemple des sondages d'opinion.

381. À la suite de cette évaluation exhaustive, qui tiendra aussi compte de la transition des télédiffuseurs du mode analogique au mode numérique et de son incidence, le Conseil décidera si le FAPL doit conserver sa forme initiale, être modifié ou abandonné.

Mise en œuvre du FAPL

382. Tel que noté plus haut, le Conseil compte implanter le FAPL le plus tôt possible en modifiant le Règlement sur la distribution. L'intention du Conseil est de permettre au FAPL d'accorder du financement dès l'année de radiodiffusion 2009-2010, sujet au processus public subséquent nécessaire afin de modifier le Règlement sur la distribution et sous réserve d'événements économiques imprévus qui pourraient survenir.

383. Le Conseil s'attend à ce que les éventuels bénéficiaires tiennent compte des fonds qui pourront leur être versés par le FAPL dans les engagements qu'ils prendront lors de leurs prochains renouvellements de licence.

384. Le FAPL sera exploité à titre de fonds indépendant. Tel que noté plus haut, le Conseil a également décidé de conserver le fonds de SRD actuel. Ces deux fonds ont des objectifs différents, bien qu'apparentés.

Conclusion

385. Comme mentionné ailleurs dans le présent avis public, la plupart des changements apportés aux cadres des EDR et des entreprises de programmation seront mis en œuvre par la modification des articles de réglementation pertinents, notamment dans le Règlement sur la distribution, et entreront en vigueur le 31 août 2011.

386. Le Conseil publiera les modifications proposées au Règlement sur la distribution dans le but de recueillir les observations selon la procédure habituelle, en vue de les mettre en œuvre le 31 août 2011. Le Conseil note toutefois que le présent avis public envisage un certain nombre d'autres procédures. Aux fins de référence, le Conseil établit dans l'annexe 4 de cet avis public la liste des procédures connexes et de celles qui en découleront.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Proposition de conditions de licence pour les services spécialisés canadiens concurrents consacrés aux genres d'intérêt général des sports ou des nouvelles nationales* – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-103, 30 octobre 2008
- *Appel aux observations sur un projet de cadre relatif à la vente de publicité commerciale dans les disponibilités locales de services par satellite non canadiens* – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-102, 30 octobre 2008
- *Appel aux observations sur un projet de cadre de réglementation visant les entreprises de vidéo sur demande* – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-101, 30 octobre 2008
- *Examen des services de radiodiffusion de langues anglaise et française dans les communautés francophones et anglophones minoritaires du Canada* – Avis de consultation et d'audience, avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2008-12, 16 octobre 2008
- *La radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias* – avis de consultation et d'audience, avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2008-11, 15 octobre 2008
- *Diversité des voix* – politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-4, 15 janvier 2008
- *Nouvelle entreprise de programmation d'émissions spécialisées avec vidéodescription; modifications de licence; publication de diverses ordonnances de distribution obligatoire*, décision de radiodiffusion CRTC 2007-246, 24 juillet 2007
- *Modifications des dispositions de l'Ordonnance d'exemption pour les entreprises de distribution de radiodiffusion par câble desservant entre 2 000 et 6 000 abonnés relatives à la politique des canaux communautaires du Conseil*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-125, 14 novembre 2007
- *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, tel que modifié par les avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10-1 à 2007-10-7

- *Décisions portant sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53, 17 mai 2007
- *Exigences relatives à l'assemblage pour les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD)*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-52, 16 mai 2007
- *Exigences relatives à la distribution et à l'assemblage pour les titulaires de classe 1 et de classe 2*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-51, 16 mai 2007
- *Ordonnance d'exemption relative à certaines entreprises de télévision en langues tierces*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-33, 30 mars 2007
- *MuchMusic – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2006-380, 18 août 2006
- *Cadre de réglementation de l'attribution de licence et de la distribution des services payants et spécialisés à haute définition*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-74, 15 juin 2006
- *Examen de certains aspects du cadre réglementaire de la télévision en direct*, avis d'audience publique 2006-5, 12 juin 2006.
- *Cadre de réglementation de la migration au numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23, 27 février 2006
- *Canal D – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2005-441, 31 août 2005
- *Bonnes coutumes commerciales*, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-35, 18 avril 2005
- *Vérification comptable par les services de programmation des renseignements sur les abonnés détenus par le distributeur*, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-34, 18 avril 2005
- *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 admissible à une distribution en mode numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-96, 16 décembre 2004
- *Talk TV – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2004-26, 21 janvier 2004

- *Prime TV – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2004-18, 21 janvier 2004
- *The Score – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2004-10, 21 janvier 2004
- *Cadre de réglementation pour la distribution de signaux de télévision numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-61, 11 novembre 2003
- *Renouvellement de licence de CPAC et émission d'une ordonnance de distribution*, décision de radiodiffusion CRTC 2002-377, 19 novembre 2002
- *Modifications à l'Ordonnance d'exemption pour les petites entreprises de câblodistribution*, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-74, 19 novembre 2002
- *Renouvellement de la licence de The Discovery Channel*, décision CRTC 2001-733, 29 novembre 2001
- *Propriété de services analogiques facultatifs par les entreprises de câblodistribution – Modification de la politique du Conseil*, avis public CRTC 2001-66-1, 24 août 2002
- *Politique en vue d'accroître la disponibilité de services spécialisés dans la langue officielle de la minorité pour les abonnés du câble*, avis public CRTC 2001-26, 12 février 2001
- *Men TV – un nouveau service spécialisé*, décision CRTC 2000-464, 14 décembre 2000
- *Préambule – Attribution de licences visant l'exploitation de nouveaux services numériques spécialisés et payants*, avis public CRTC 2000-171, 6 mars 2001, tel que modifié par *Attribution des licences visant l'exploitation des nouveaux services numériques spécialisés et payants - Annexe 2 corrigée*, avis public CRTC 2000-171-1, 6 mars 2001
- Décision CRTC 2000-380, 11 septembre 2000
- *Révisions définitives à certaines ordonnances d'exemption*, avis public CRTC 2000-10, 24 janvier 2000, tel que corrigé par *Correction à l'avis public CRTC 2000-10; révisions finales de certaines ordonnances d'exemption*, avis public CRTC 2000-10-1, 27 mars 2001
- *Politique relative au cadre de réglementation des nouveaux services de télévision spécialisée et payante numériques*, avis public CRTC 2000-6, 13 janvier 2000

- *Les licences des services de télévision et de radio de langue française de la SRC sont renouvelées pour une période de sept ans, décision CRTC 2000-2, 6 janvier 2000*
- *Les licences des services de radio et de télévision de langue anglaise de la SRC sont renouvelées pour une période de sept ans, décision CRTC 2000-1, 6 janvier 2000*
- *Définitions des nouveaux types d'émissions prioritaires; révisions aux définitions des catégories de teneur à la télévision; définitions des dramatiques canadiennes admissibles à des crédits de temps aux fins des exigences en matière de programmation prioritaire, avis public CRTC 1999-2005, 23 décembre 1999*
- *Ordonnance concernant la distribution du Aboriginal Peoples Television Network, avis public CRTC 1999-70, 21 avril 1999*
- *Ordonnance de distribution du service de télévision de langue française du Groupe TVA inc., avis public CRTC 1999-27, 12 février 1999, tel que modifié par Ordonnance de distribution du service de télévision de langue française du Groupe TVA inc., avis public CRTC 1999-27-1, 19 mai 1999*
- *Lignes directrices relatives aux contributions financières des titulaires d'entreprise de distribution de radiodiffusion à la création et à la présentation de la programmation canadienne, circulaire no 426, 22 décembre 1997*
- *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux, avis public CRTC 1993-78, 3 juin 1993*

Le présent 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>.

Annexe 1 à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100

Liste complète des services facultatifs, avec l'année d'attribution de sa licence et le groupe de propriété majoritaire

Services payants (services de catégorie 2 exclus)

Service	Année d'attribution de licence	Groupe de propriété majoritaire
TMN (The Movie Network)	1983	Astral
MovieCentral (SuperChannel)	1983	Corus
Super Écran	1984	Astral
Family Channel, The	1987	Astral
Mpix (MoviePix)	1994	Astral
Encore Avenue (MovieMax)	1994	Corus
Super Channel (Allarco)	2004	Allarco

Services spécialisés analogiques

Service	Année d'attribution de licence	Groupe de propriété majoritaire
Telelatino	1984	Corus
MuchMusic	1984	CTVgm
TSN (The Sports Network)	1984	CTVgm
Fairchild Television (Chinavision)	1984	Fairchild
MusiquePlus	1987	Astral
VRAK.TV	1987	Astral
CBC Newsworld	1987	SRC
YTV	1987	Corus
Réseau des Sports (RDS)	1987	CTVgm
Vision TV	1987	SVOX (sans but lucratif)
TV5	1987	Consortium de télévision Québec
Weather Network, The / Météomédia	1987	Canada
Talentvision (Cathay)	1992	Pelmorex
Showcase	1994	Fairchild
Slice (Life Network, The)	1994	Canwest
Canal D	1994	Canwest
Réseau de l'information (RDI)	1994	Astral
CMT (Country Music Television)	1994	SRC
W Network	1994	Corus
Discovery Channel, The	1994	Corus
Bravo!	1994	CTVgm
History Television (H&E Network)	1996	CTVgm
HGTV Canada	1996	Canwest
MusiMax	1996	Canwest
Canal Vie	1996	Astral
Teletoon/Télétoon	1996	Astral
TVTropolis (Prime TV)	1996	Astral
Treehouse TV	1996	Canwest
Business News Network (BNN) (ROBTV)	1996	Corus
CTV Newsnet	1996	CTVgm
MTV Canada (Talk TV)	1996	CTVgm
Comedy Network, The	1996	CTVgm
CablePulse 24 (CP24)	1996	CTVgm
Canadian Learning Television (CLT)	1996	CTVgm
MuchMoreMusic	1996	Corus
Outdoor Life Network (OLN)	1996	CTVgm

SPACE (Space: The Imagination Station)	1996	CTVgm
Star! TV	1996	CTVgm
Odyssey Television Network (OTN)	1996	Peter Maniatakos
Le Canal Nouvelles (LCN)	1996	Quebecor
Sportsnet	1996	Rogers
Score, The	1996	Score Media
Asian Television Network (ATN)	1996	ATN
ZTélé (Canal Z)	1999	Astral
Historia (Canal Histoire)	1999	Canwest / Astral
Séries + (Canal Fiction)	1999	Canwest / Astral
Canal Evasion	1999	Serdy Direct
Food Network Canada	2000	Canwest
ARTV (Télé des Arts) ou <i>artv</i>	2000	SRC

Services spécialisés de catégorie 1

Service	Année d'attribution de licence	Groupe de propriété majoritaire
Discovery Health	2000	Canwest
bold (Country Canada)	2000	SRC
Documentary (Canadian Documentary Channel)	2000	SRC
travel + escape (CTV Travel)	2000	CTVgm
Book Television: The Channel	2000	CTVgm
Fashion Television Channel	2000	CTVgm
MTV2 (Razer)	2000	CTVgm
Réseau Info Sports	2000	CTVgm
Men TV	2000	Quebecor
Argent (LCN Affaires)	2000	Quebecor
Mystère	2000	Quebecor
Mystery	2000	Quebecor
Biography Channel, The	2000	Rogers
G4techtv	2000	Rogers / Shaw
Independent Film Channel, The	2000	Canwest
ichannel	2000	Stornoway
ONE: Canada's Mind, Body and Spirit Channel	2000	SVOX (sans but lucratif)
OUTtv	2000	William Craig

Services payants et spécialisés de catégorie 2 présentement exploités

Service	Année d'attribution de licence	Groupe de propriété majoritaire
Cinépop	2000	Astral
ATN B4U Movies	2000	ATN
ATN Caribbean – CBN	2000	ATN
BBC Kids	2000	Canwest
Fine Living	2000	Canwest
AOV Adult Movie Channel	2000	Drive Publishing Inc.
AOV Maleflicxx	2000	1225520 Ontario Inc.
AOV XXX Action Clips	2000	1225520 Ontario Inc.
Movieola	2000	Movieola : Short Film Channel Inc.
ATN Alpha ETC Punjabi	2000	ATN
ATN ARY	2000	ATN
ATN Tamil Channel	2000	ATN
ATN Zee Gujarati	2000	ATN
Showcase Action	2000	Canwest
BBC Canada	2000	Canwest
Fox Sports World Canada	2000	Canwest
MovieTime (Lonestar)	2000	Canwest
National Geographic Channel	2000	Canwest

Showcase Diva	2000	Canwest
X-treme Sports	2000	Canwest
Leonardo World Canada	2000	Corus
Sky TG 24 Canada	2000	Corus
Video Italia Canada	2000	Corus
Discovery Kids	2000	Corus
Scream	2000	Corus
CourtTV Canada	2000	CTVgm
ESPN Classic Canada	2000	CTVgm
Leafs TV	2000	CTVgm
MuchLoud	2000	CTVgm
MuchMoreRetro	2000	CTVgm
MuchVibe	2000	CTVgm
NHL Network, The	2000	CTVgm
PunchMuch	2000	CTVgm
Raptors NBA TV	2000	CTVgm
TV Land	2000	CTVgm
Animal Planet	2000	CTVgm
Discovery Civilization Channel	2000	CTVgm
RTVi+	2000	Ethnic Channels Group
Festival Portuguese Television	2000	Frank Alvarez
DejaView	2000	Canwest
All TV	2000	Jan Sung Lee
ERT sat Canada	2000	Peter Maniatakos
SSTV	2000	Ravinder Singh Pannu
BPM:TV	2000	Stornoway
Pet Network	2000	Stornoway
Hustler Channel, The	2000	Stuart Duncan
Red Light District TV	2000	Stuart Duncan
CGTV Canada	2000	Stuart Media
Tamil Vision	2000	Tamil Vision
HPItv	2000	Woodbine Entertainment Group
Drive-In Classics	2001	CTVgm
SexTV: The Channel	2001	CTVgm
Bite Television	2001	Glassbox Television
Persian Vision	2001	M.S. Amiri Davanni
Salt and Light Catholic Media Foundation	2001	Fondation à but non lucratif
Tamil One	2002	Subanasir Vaithilingam
Avis de recherche	2002	Vincent Gérardano
Armed Forces Network, The	2002	Dieter Kohler
Auto Channel, The	2002	Dieter Kohler
Cult Movie Channel, The	2002	Dieter Kohler
Silver Screen Classics	2003	1490525 Ontario Inc.
Wild TV	2003	Dieter Kohler
1+1 International	2003	Ethnic Channels Group
ABU Dhabi TV	2003	Ethnic Channels Group
Mabuhay Channel, The	2003	Ethnic Channels Group
RTVi	2003	Ethnic Channels Group
SBTN	2003	Ethnic Channels Group
HTB Canada	2003	HTB Canada
IDNR-TV - Natural Resources Television	2003	IDNR-TV Inc.
KBS World	2003	Seabridge Media
ATN Aastha	2004	ATN
ATN Bangla	2004	ATN
ATN Zee Cinema	2004	ATN
ATN-NDTV	2004	ATN
ATN B4U Music	2004	ATN
ProSiebenSat.1 Welt	2004	Ethnic Channels Group
Israeli Network	2004	Ethnic Channels Group
ITN - Iran TV Network	2004	Ethnic Channels Group
Oasis HD	2004	High Fidelity HDTV
Treasure HD	2004	High Fidelity HDTV

World Fishing Network (WFN TV)	2004	Insight Sports
TFN - The Fight Network	2004	Mayhem Media Corp
Nuevo Mundo TV	2004	NMTV Inc.
HARDtv	2004	William Craig
Discovery HD Theatre	2005	CTVgm
Equator HD	2005	High Fidelity HDTV
Rush HD	2005	High Fidelity HDTV
GOL TV (The Soccer Net)	2005	Insight Sports
Les idées de ma maison	2005	Quebecor
Prise 2	2005	Quebecor
Christian Channel, The	2005	SVOX (sans but lucratif)
ATN - Asian Sports Network	2006	ATN
TLN en Espanol	2006	Corus
Cosmopolitan Television	2007	Corus
TELETOON Rétro	2008	Corus/Astral

Services à la carte (y compris services distribués par SRD)

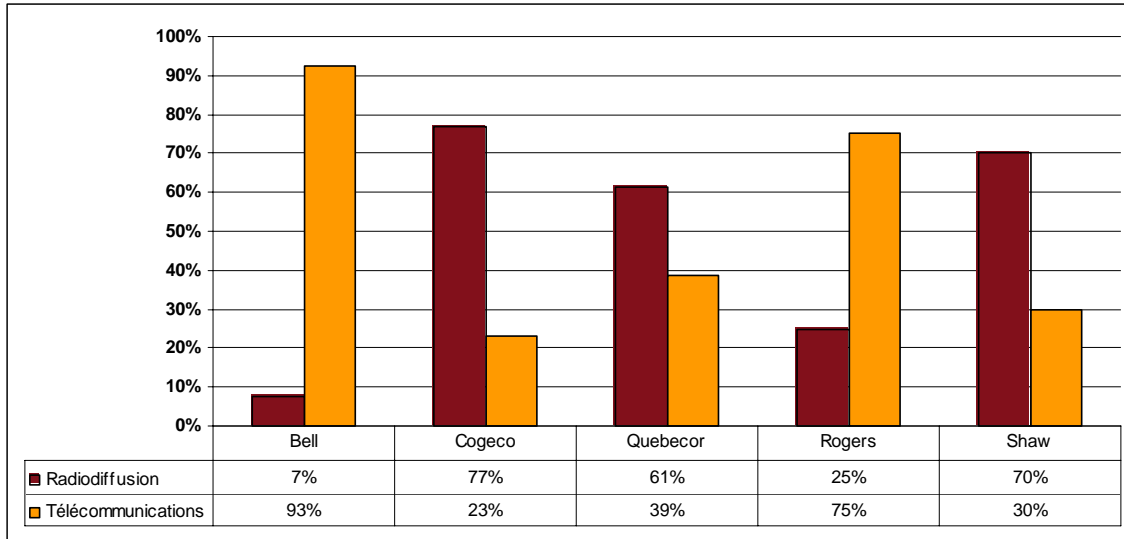
Service	Années d'attribution de licence	Groupe de propriété majoritaire
Shaw Pay-per-view (à la carte)	1991	Shaw
Viewer's Choice Canada (à la carte)	1991	Astral
Viewer's Choice Canada (SRD à la carte)	1995	Astral
Canal Indigo (à la carte et SRD à la carte)	1995	Quebecor
Rogers Sportsnet (SRD à la carte)	1995	Rogers
Shaw Pay-per-view (SRD à la carte)	1995	Shaw
Rogers Sportsnet (à la carte)	1996	Rogers
Bell télé (SRD à la carte)	1999	BCE
Breakaway (à la carte et SRD à la carte)	2000	Breakaway
Bell télé (à la carte)	2000	BCE
SaskTel (à la carte)	2005	Saskatchewan Telecommunications
Bell télé (à la carte)	2007	BCE

Services de vidéo sur demande (approuvés mais certains n'étant pas encore exploités)

Service	Attribution de licence
Cogeco	2000
Rogers on Demand	2000
Shaw on Demand (Videon)	2000
Illico sur demande (Théâtre Archambault @ la maison)	2002
MTS VOD	2003
Max Front Row (SaskTel)	2003
Telus	2003
Westman	2003
VU! On Demand (Bell télé)	2004
Compton Cable	2004
Building Technologies	2004
Mountain Cablevision	2004
Bluewater TV Cable	2005
Fleximo sur demande (Câblevision du Nord)	2006
Aurora Cable TV Limited	2006
Eastlink (Bragg Communications)	2006
Seaside Communications	2006
Campbell River TV	2007
Execulink Telecom	2007
Source Cable	2007
TBayTel	2008

Annexe 2 à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100

Principales entreprises canadiennes de distribution de radiodiffusion – Recettes provenant des activités de radiodiffusion et de télécommunication pour l'année 2007



Source: Rapports annuels des entreprises en 2007 et projections du CRTC

Ce graphique illustre, pour chacune des entreprises de distribution de radiodiffusion canadiennes principales (à savoir, Bell, Cogeco, Quebecor, Rogers et Shaw), les portions de leurs revenus issus d'activités de radiodiffusion et de télécommunications, en tant que pourcentage du revenu total pour l'ensemble des activités, pour l'année 2007. (Les activités de radiodiffusion comprennent la radiodiffusion et la distribution de radiodiffusion; les activités de télécommunications comprennent la fourniture de services Internet, de téléphonie filaire et téléphonie sans fil. Ce graphique ne tient donc pas compte des revenus liés aux activités telles que les journaux affiliés, les revues affiliées et les portails Internet affiliés, entre autres.)

Pour Bell, 7 % des revenus provenaient d'activités de radiodiffusion et 93 % provenaient d'activités de télécommunication. Pour Cogeco, 77 % des revenus provenaient d'activités de radiodiffusion et 23 % provenaient d'activités de télécommunication. Pour Quebecor, 61 % des revenus provenaient d'activités de radiodiffusion et 39 % provenaient d'activités de télécommunication. Pour Rogers, 25 % des revenus provenaient d'activités de radiodiffusion et 75 % provenaient d'activités de télécommunication. Enfin, pour Shaw, 70 % des revenus provenaient d'activités de radiodiffusion et 30 % provenaient d'activités de télécommunication.

Le tableau suivant expose les activités de radiodiffusion pour chacune des principales entreprises de distribution de radiodiffusion énoncées plus haut.

Activités réglementées de télécommunications/radiodiffusion

	Bell	Cogeco	Québecor	Rogers	Shaw
Entreprise de distribution de radiodiffusion	Bell télé (anciennement Bell ExpressVu)	Cogeco Cable	Vidéotron Cable	Rogers Cable	Star Choice/ Shaw Cable
Services de télévision en direct			TVA/SunTV	City/Omni	CJBN-TV Kenora
Services payants et spécialisés			6	5	
Services de vidéo sur demande et télévision à la carte	✓	✓	✓	✓	✓
Services de radio		✓		✓	

Annexe 3 à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100

Modèle Morin révisé

(les chiffres figurant dans l'exemple ci-dessous constituent uniquement un exemple)

Dans le calcul présenté ci-dessous, les valeurs suivantes ont été assignées :

1. Un point équivalant à chaque point de pourcentage de la journée de radiodiffusion pour lequel la condition de licence exige qu'il y ait du contenu canadien;
2. Un point pour chaque heure de la semaine consacrée à la programmation canadienne en première diffusion (moyenne annuelle);
3. Un point pour chaque heure de la semaine consacrée à du contenu en haute définition (moyenne annuelle);
4. Un point équivalant à chaque point de pourcentage de son revenu brut que le radiodiffuseur dépense durant l'année en émissions canadiennes;
5. Un point pour chaque cent du tarif de gros par abonné que l'entreprise de distribution de radiodiffusion verse au radiodiffuseur.

Contribution proposée au contenu canadien

Total du contenu canadien	60	%
Émissions canadiennes en première diffusion	8	heures par semaine (moyenne annuelle)
Contenu en HD	12	heures par semaine (moyenne annuelle)
Total des points de contenu canadien	80	
Plus : dépenses projetées en émissions canadiennes	40	%
Moins : tarif de gros proposé	25	cents par abonné par mois
Grand total (80 + 40 – 25)	95	points

Annexe 4 à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100

Suivis et procédures reliées

Avis publics de radiodiffusion (publiés)

*Proposition de conditions de licence pour les services spécialisés canadiens concurrents consacrés aux genres d'intérêt général des sports ou des nouvelles nationales – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-103, 30 octobre 2008. Les observations doivent être reçues au plus tard le **1^{er} décembre 2008**.*

*Appel aux observations sur un projet de cadre relatif à la vente de publicité commerciale dans les disponibilités locales de services par satellite non canadiens – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-102, 30 octobre 2008. Les observations doivent être reçues au plus tard le **15 janvier 2009** et les répliques aux observations, au plus tard le **19 février 2009**.*

*Appel aux observations sur un projet de cadre de réglementation visant les entreprises de vidéo sur demande – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-101, 30 octobre 2008. Les observations doivent être reçues au plus tard le **29 janvier 2009** et les répliques aux observations, au plus tard le **12 mars 2009**.*

Examen des services de radiodiffusion de langues anglaise et française dans les communautés francophones et anglophones minoritaires du Canada – avis de consultation et d'audience, avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2008-12, 16 octobre 2008.

- Advenant que l'instance découlant du présent avis public mène à des décisions qui modifient celles qui sont énoncées dans cet avis public, le Conseil offrira aux parties intéressées l'occasion de lui faire part de leurs observations à l'égard de leurs décisions lorsqu'il publiera l'appel aux observations sur les modifications proposées au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

Circulaires – Bulletins d'information (qui seront publiés à une date ultérieure)

Au plus tard le **1^{er} avril 2009**, le Conseil publiera un bulletin d'information établissant les étapes procédurales à suivre relativement au règlement de différend, y compris les limites de temps qui s'appliqueront.

Au plus tard le **1^{er} avril 2009**, le Conseil publiera un bulletin d'information établissant les exigences révisées à l'égard des renseignements que doivent fournir les parrains lorsqu'ils présentent des demandes en vue d'ajouter des services non canadiens aux *Listes de services satellite admissibles*.

Avis publics de radiodiffusion – Avis de consultation (qui seront publiés à une date ultérieure)

Le Conseil entend publier un appel aux observations sur ses politiques à l'égard d'un média de télévision axé sur la communauté, y compris s'il devrait permettre aux entreprises par satellite de radiodiffusion directe d'exploiter un canal communautaire.

Le Conseil entend publier, au plus tard le **1^{er} avril 2009**, des appels aux observations relativement aux questions suivantes :

- une proposition d'ordonnance d'exemption pour les entreprises de distribution de radiodiffusion desservant moins de 20 000 abonnés.
- les modifications proposées au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* afin de permettre au Conseil de mettre en oeuvre le Fonds pour l'amélioration de la programmation locale;
- les modifications proposées au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* afin d'y ajouter une disposition renversant le fardeau de la preuve, ainsi qu'au *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* afin d'y ajouter une clause à l'égard de la préférence induite;
- les modifications proposées à l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de distribution par relais terrestre;
- les autorisations normalisées proposées qui seront incorporées dans les conditions de licences des entreprises de distribution de radiodiffusion et dans l'ordonnance d'exemption révisée pour les entreprises de distribution de radiodiffusion desservant moins de 20 000 abonnés;
- les modifications proposées aux *Règlement de 1990 sur la télévision payante* et au *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* afin de mettre en oeuvre les obligations qu'ont les services de catégorie A a) de fournir leurs signaux aux entreprises de distribution de radiodiffusion et b) de ne pas retenir leurs signaux pendant un différend.

Le Conseil publiera un appel aux observations afin de mettre en oeuvre les autres propositions de modifications au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* le 31 août 2011. L'appel aux observations comprendra les règles proposées pour les entreprises de distribution de radiodiffusion qui désirent continuer à offrir un service analogique après cette date.

Dates limites pour la soumission de documents

L'Association canadienne de radiodiffuseurs doit fournir un plan détaillé à l'égard de l'administration du Fonds pour l'amélioration de la programmation locale au plus tard le **19 janvier 2009**.

Les entreprises par satellite de radiodiffusion directe doivent fournir, au plus tard le **31 décembre 2008**, des renseignements à jour sur leurs niveaux de capacité anticipés en date du 31 août 2011. Ces renseignements permettront au Conseil de déterminer les exigences de distribution de base les plus appropriées relativement aux signaux en provenance des quatre provinces de l'Atlantique. Le Conseil entend inclure ses décisions à cet égard dans les modifications proposées au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

Les demandes pour de nouveaux services de catégorie A doivent être déposées au plus tard le **1^{er} avril 2010**. Le Conseil entend publier ses décisions (d'approbation ou de refus) à l'égard de ces demandes avant le 31 août 2011.

La Société Radio-Canada doit soumettre, dans le cadre de l'instance portant sur le renouvellement de ses licences de radiodiffusion, des renseignements concernant ses dépenses à l'égard de la programmation locale pour chaque station qui est admissible au Fonds pour l'amélioration de la programmation locale pour chacune des années de radiodiffusion 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008.

Modifications aux obligations et aux conditions de licence

Lors de la prochaine publication des *Listes des services par satellite admissibles*, le Conseil supprimera l'obligation qu'ont les entreprises de distribution de radiodiffusion de distribuer certains signaux, seulement lorsque ces signaux sont reçus par le biais d'entreprises de distribution par relais satellite autorisées.

Les titulaires des services de catégorie A peuvent déposer des demandes en vue de modifier leurs conditions de licences de façon à mettre en oeuvre les règles simplifiées relatives à la définition de la nature de leur service. Le Conseil encourage ces dernières à présenter ces demandes de modifications dans le cadre du renouvellement de leurs licences.

Opinion minoritaire du conseiller Peter Menzies

La décision énonce plusieurs modifications aux règles d'engagement devant régir pendant longtemps l'environnement canadien de la distribution et de la radiodiffusion. C'est un document pour lequel le Conseil a obtenu un vaste consensus et dont les architectes méritent toute notre considération.

Cette opinion minoritaire examine uniquement la décision de créer un fonds pour les petits marchés (le fonds d'amélioration de la production locale ou FAPL) qui subventionnerait la production de nouvelles télévisées. Tel qu'indiqué dans la décision, ce fonds serait financé par un paiement additionnel de 1 % imposé aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestres et par satellite, communément appelées les entreprises de câblodistribution. Pour ce faire, la contribution à la programmation canadienne de la part des EDR autorisées passerait de 5 à 6 % des revenus bruts dérivés de leurs activités de radiodiffusion. Le montant total de cet apport, que l'on estime aujourd'hui à environ 60 millions de dollars pour la première année, subventionnerait les entreprises de télédiffusion en direct qui souhaitent réinvestir dans la production de nouvelles locales ailleurs que dans les régions métropolitaines du Canada.

Cette opinion minoritaire mettra en lumière plusieurs arguments et enjeux clés tels que le traitement des marchés francophones, la situation de la SRC, la gouvernance du fonds proprement dit, l'identification des payeurs, l'établissement des priorités de l'information et les raisons qui justifient, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi), la création de ce fonds. Elle plaidera que la Loi n'exige pas la création d'un tel fonds, que celui-ci transfère injustement les responsabilités du Conseil et des télédiffuseurs sur les épaules des EDR autorisées et, en fin de compte, sur celles des consommateurs. La présente opinion plaidera aussi que ce fonds amène l'organisme de réglementation à intervenir dans l'établissement des priorités de l'information et, surtout, qu'il élimine toute créativité et innovation en récompensant une série de comportements moins souhaitables.

Historique

Le Conseil constate le déclin de la production de nouvelles locales. Selon lui, ce déclin doit être renversé, car la Loi prévoit que le système doit informer les Canadiens de la situation de leurs collectivités, mais aussi de celle d'autres collectivités canadiennes semblables. La façon dont mes collègues comprennent leurs obligations en vertu de la Loi est évidemment bien intentionnée, et je partage leurs préoccupations.

Il existe quelques données empiriques, peu nombreuses, sur lesquelles asseoir cette réflexion. Toutefois, cette opinion minoritaire ne remet pas en question le principe fondamental qui inspire la création du FAPL : les ressources destinées aux nouvelles et aux marchés locaux ont décliné parallèlement à la hausse de la concentration de la propriété et de la centralisation des opérations. Le contenu est banalisé et recyclé, parfois à de multiples usages, mais il est clair pour une grande partie de la population qu'il n'est jamais amélioré ou enrichi. Mes collègues soutiennent que les entreprises de télévision

en direct doivent s'engager à fournir des nouvelles locales pour obtenir leur licence et que cette activité justifie leur distribution obligatoire. L'absence de programmation locale devrait amener le Conseil soit à attribuer à ces entreprises une licence dans d'autres catégories, soit à agir pour assurer la survie des nouvelles locales.

Pourtant, pour chaque personne qui attire l'attention du Conseil sur le sort des nouvelles locales, plusieurs autres ne remarquent rien, pensent être bien servies ou servies avec zèle, ou ne se sentent pas concernées. Tout comme le déplacement quotidien sécuritaire de millions de Canadiens ne fait pas le téléjournal du soir, les gens satisfaits, inconscients ou indifférents ne disent pas ce qu'ils pensent, encore moins lors d'audiences publiques.

Lors de l'audience publique du mois d'avril, le radiodiffuseur public et la plupart des télédiffuseurs privés, mais pas tous, ont demandé au Conseil de leur envoyer de l'aide sous forme de subvention. Toutefois, le véritable enjeu portait sur les droits de distribution et, comme le soulignait la décision, les arguments présentés manquaient de substance. La création du FAPL est à certains égards une tentative élégante et originale de répondre à l'argument de Canwest et de CTV (« [si] les stations en direct doivent continuer à fournir une programmation locale, des nouvelles et des informations locales, et continuer à jouer un rôle clé dans la création et la diffusion d'émissions canadiennes, il importe alors, conformément à l'alinéa 3(1)s) de la Loi, de prendre des mesures immédiates et importantes pour veiller à ce qu'elles aient les ressources nécessaires pour soutenir leur travail »), tout en essayant de s'assurer que les ressources profitent uniquement aux nouvelles locales, et non aux actionnaires.

Malheureusement, nous voilà encore en présence d'une décision (la création d'un fonds) qui vise à régler une question à laquelle la majorité de la population ne s'intéresse pas forcément, qui est controversée au sein même de l'industrie et pour laquelle nous manquons de données afin de démontrer le risque que court l'intégrité du système de radiodiffusion ou la poursuite des objectifs de la Loi.

La Loi sur la radiodiffusion

Ni la Loi, ni le gouvernement ne prévoient que le Conseil doive fidélité aux forces du marché ou à une quelconque théorie économique (progressisme, institutionnalisme, etc.). Il appartient au Conseil de déterminer les principes économiques qui sous-tendent l'atteinte des objectifs de la Loi, et cette théorie n'est pas liée à une idéologie. En revanche, elle doit être pragmatique de façon à récompenser les attitudes les plus souhaitables et à éliminer les comportements les moins désirables, de telle façon qu'il soit possible d'en mesurer les résultats sans se fier seulement au rendement.

La Loi reste vague en ce qui concerne la place prioritaire des nouvelles ou du contenu local, mais précise que la programmation doit « puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales » (alinéa 3[1][i][ii]). Par ailleurs, l'alinéa 3(1)d)(ii) prévoit que le système doit « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des

divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien ».

L'argument qui étaye la décision en faveur de la création du FAPL justifierait donc tout aussi facilement l'idée d'établir des subventions qui permettraient aux télédiffuseurs de subventionner des correspondants étrangers qui s'efforceraient d'offrir « des informations et des analyses sur le Canada et d'autres pays d'un point de vue canadien ».

Qui plus est, l'alinéa 3(1)h) de la Loi prévoit que « les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de radiodiffusion assument la responsabilité de leurs émissions ». La programmation des stations de télévision en direct tombe sous la responsabilité des titulaires de services de télévision en direct, non sous celle des EDR ou des consommateurs. Aller plus loin à partir de cette prémisse ouvre des portes qui devraient rester bien fermées.

Enjeux et perspectives

Voici plusieurs contextes susceptibles d'alimenter la discussion sur les nouvelles locales :

- Les radiodiffuseurs n'investissent pas dans les nouvelles locales à cause de la baisse de la demande, et ce, malgré les statistiques citées dans la décision concernant leur popularité. Les gens choisissent en toute liberté d'obtenir des nouvelles locales ailleurs. Les radiodiffuseurs peuvent simplement s'acquitter de leur obligation en vertu de l'alinéa 3(1)s)(ii) de la Loi qui prévoit d'être « réceptifs à l'évolution de la demande du public ».
- La réduction de la taille des auditoires des nouvelles locales qui découle de la tendance des médias à se fragmenter ne justifie plus les coûts à ce chapitre.
- Les attentes du public à l'égard de la qualité des nouvelles locales ne correspondent pas au produit que les radiodiffuseurs peuvent ou choisissent d'offrir.
- Pour des raisons indépendantes du marché ou de la demande de réglementation, un radiodiffuseur a dû réduire ses frais, permettant ainsi à d'autres de maintenir ou d'améliorer leur rentabilité grâce à de semblables compressions sans risquer leur part de marché.
- Des radiodiffuseurs ont acquis des éléments d'actif qu'ils paient en appliquant des stratégies de limitation des coûts qui ciblent plus facilement les salles de nouvelles qui ne présentent pas de risques à court terme. Lorsque les conséquences à long terme apparaissent, il est alors possible d'accuser les forces du marché, les demandes des consommateurs et la réglementation, et de faire appel au Conseil en invoquant l'article 5(2) de la Loi, qui prévoit que la réglementation et la surveillance du système doivent être souples et « tenir

compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion », ou d'autres éléments de la Loi. (Il vaut la peine de noter que la Loi n'évoque qu'un fardeau « administratif » dans le contexte de son application et de son interprétation.)

- Confrontés à des tendances publicitaires négatives et à la concurrence des sources en ligne (les leurs et celles des autres), les fournisseurs de nouvelles ont décidé que la façon la plus sage de protéger la valeur pour l'actionnaire et de satisfaire à la demande des consommateurs excluait d'investir dans les nouvelles. Ils ont ainsi créé un bloc de nouvelles locales moins intéressantes qui ont causé une réduction des auditoires, une stratégie défaitiste et critiquable qui ne peut que se réaliser et qui crée une occasion en vertu de l'alinéa 5(2), tel que souligné plus haut, tout en s'inscrivant dans le contexte de l'alinéa 3(1)s(ii) : être « réceptifs à l'évolution de la demande du public ».

En conséquence, les radiodiffuseurs agissent sur trois plans : A) ils reflètent les tendances des demandes des consommateurs en réduisant ou en redistribuant les ressources affectées aux nouvelles; B) ils adoptent une stratégie de limitation des coûts comme unique solution à leurs obligations financières ou autres responsabilités; et C) ils décident que la demande ne convient pas à leurs marges préférentielles et ne voient donc plus les nouvelles comme une valeur ajoutée, mais comme un fardeau.

Scénario A – l'argument du marché

Si le déclin des nouvelles locales à la télévision suit la baisse d'une demande à cet égard, la création d'un fonds pour les petits marchés va à l'encontre des préférences des consommateurs. Le Conseil n'a pas prouvé que l'intérêt général était dans un danger tel qu'il devait intervenir contre ces forces. Cette approche semble aussi s'opposer aux arguments énoncés par le Conseil dans son appel aux observations qui précisent que les propositions de solutions doivent se fonder sur « les forces du marché lorsque possible ».

Il est admis que la Loi précise clairement que le secteur de la télévision en direct doit fournir des informations et une représentation locales et que la production de nouvelles est une condition de licence de base des services de cette catégorie. Toutefois, tel que souligné, les « nouvelles » ne sont pas un élément précisé dans la Loi. Elles sont un élément théorique ou déduit et, quoi qu'il en soit, l'outil qui a toujours permis au Conseil et à l'industrie d'atteindre leurs buts communs. Peut-être sont-elles le meilleur outil? Elles ont certainement été un bel outil, et le Conseil a de toute évidence le pouvoir d'établir des règles et de « prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission » (10[1]k).

Malgré tout, la gestion de ces objectifs s'appuie plus efficacement sur un système d'attribution de licences qui, bien qu'il ne soit pas nécessairement un modèle de flexibilité, est pourtant plus souple et mieux adapté à un paysage médiatique en rapide évolution que ne pourrait l'être le FAPL. S'il s'oppose aux forces du marché, le FAPL ne sert pas, par définition, les besoins que le public a déterminés pour lui-même et ne se justifie qu'à la condition de croire qu'il est impossible de faire confiance à la façon dont le public conçoit son propre intérêt.

Scénario B – le défi financier

Si la réduction des salles de nouvelles se poursuit parce que les entreprises les voient comme des cibles de réduction de coûts qui permettent d'alléger le fardeau des finances problématiques, deux issues sont possibles.

La première est la réussite de cette stratégie de compression des coûts et le retour à la santé financière de l'entreprise qui aura alors toute la latitude possible pour réinvestir dans ce secteur et conserver une position concurrentielle. Aucune intervention n'est nécessaire puisque le contrôle des coûts est une mesure temporaire qui vise à atteindre un but, et non un but en soi.

La seconde est que les compressions ne sont pas suffisantes et ne permettent pas de préserver la qualité requise pour retenir les auditoires et les revenus. Dans ce cas, l'entreprise fera faillite, sera vendue ou se réorganisera, et n'aura que le choix d'être socialisée ou de laisser la nature faire son œuvre. Même si la socialisation est un choix acceptable, la façon de créer un système concurrentiel consiste à inspirer des comportements qui portent fruit et à supprimer plutôt qu'à financer d'autres entreprises.

Phil Lind, de Rogers, a exprimé de façon très claire l'opposition de Rogers à l'imposition d'un droit de distribution en présentant une évaluation sévère qui illustre bien la diversité des points de vue dans l'industrie. (Les propos suivants sont cités en sachant que Rogers a un réseau croissant de services qui ne sont pas des services de télévision en direct, mais ils n'illustrent pas moins les façons différentes dont l'industrie elle-même comprend ses propres besoins.)

[Traduction] Vous vous demandez peut-être d'où vient cette idée si extraordinaire? La réponse est : de l'argent. CTV a payé CHUM trop cher, Global a payé Alliance Atlantis trop cher et toutes les deux, parce qu'elles ont enchéri l'une contre l'autre, paient beaucoup trop cher des émissions américaines en périodes de pointe. La SRC n'a pas mis assez d'argent de côté pour mettre à niveau ses installations vieillissantes et a préféré gaspiller des ressources limitées dans des guerres d'enchères visant l'acquisition de droits de diffusion pour des films à grands succès, du hockey et des jeux olympiques.

Sur le plan des revenus dans le grand livre, ces trois grands radiodiffuseurs n'ont pas su se tenir informés des nouvelles possibilités de revenus découlant des technologies numériques, notamment des techniques publicitaires extrêmement ciblées, de la diffusion vers des appareils portables tels que les téléphones cellulaires et de la diffusion en continu. Ils ont préféré gonfler leurs bénéfices nets en taxant le consommateur plutôt que remonter leurs manches et travailler pour gagner leur argent.

(Citation tirée du site web de *Friends of Canadian Broadcasting*)

Scénario C – l’argument du « fardeau »

Si le volume des nouvelles locales diminue parce que les exploitants n’y trouvent pas d’intérêt commercial, le Conseil doit comprendre que les titulaires ne se conformeront qu’avec réticence à des conditions de licence sur les nouvelles.

Cette perspective devrait nous inquiéter. Mais nous pourrions efficacement l’envisager en utilisant le processus de renouvellement de licences soit pour éliminer ce fardeau, soit pour clarifier les attentes et renforcer l’idée qu’une licence de radiodiffusion au Canada n’est pas un droit, mais un privilège. Le Conseil accorde aux titulaires l’utilisation privée d’un bien public. Celles-ci sont libres de réussir ou d’échouer dans leurs entreprises pourvu qu’elles servent les intérêts publics énoncés dans la Loi. Ainsi, le Conseil ne devrait pas tolérer que les radiodiffuseurs prennent en otage les objectifs fondamentaux de la Loi si cela devait être constaté. Pas plus qu’il ne devrait tolérer le paiement d’une rançon, surtout avec l’argent d’autrui, si ce scénario devait se concrétiser.

Si le Conseil accorde à la création de nouvelles locales toute l’importance qui lui revient, et que les titulaires ne respectent pas les attentes à cet égard, la solution n’est pas d’injecter des fonds sonnants et trébuchants à titre de récompense. Un tel comportement risquerait d’enchâsser une dysfonction dans la relation qui unit le Conseil à l’industrie, de telle sorte que l’innovation pourrait un jour se limiter à trouver des choses indésirables et à les faire suffisamment mal pour convaincre l’organisme de réglementation que quelqu’un devrait payer pour qu’elles soient faites correctement.

Le FAPL risque aussi de provoquer une dépendance mutuelle entre l’organisme de réglementation et une industrie qui est l’aboutissement d’une tradition d’imposition de règles, suivie d’exceptions et d’exemptions. Nous ne construirons pas une relation plus solide, capable de mieux servir l’intérêt général, en créant davantage de fonds assortis d’un plus grand nombre de règles et d’exceptions. La réglementation est complexe, mais elle ne doit pas imposer de complications. Il est préférable d’assouplir les règles (plus d’innovation), mais de veiller à leur stricte application (plus de reddition de comptes). Ceux qui peuvent et qui souhaitent s’affronter s’en sortiront; ceux qui préfèrent investir leur temps à se chamailler pour savoir qui a obtenu quoi seront contestés.

Qui paie?

Il n’existe finalement qu’une seule source de fonds : le consommateur canadien ordinaire dont les intérêts à long terme devraient se situer au cœur même de l’application des règles et des règlements publics. Cette opinion minoritaire ne doute pas que les membres du Conseil partagent cette idée de servir au mieux l’intérêt général. Le sujet qui nous intéresse est celui de l’outil utilisé.

Quoiqu’en pense le Conseil, les EDR qui devront payer une contribution supplémentaire de 1 % renverront vraisemblablement la facture à leurs abonnés par le biais de hausses de tarifs qui devraient s’élever de 50 à 60 cents par mois, du moins la première année. Plus les revenus des EDR augmenteront, plus leur contribution et la subvention augmenteront.

Les consommateurs, du moins ceux qui reçoivent un service par câble ou par satellite, paieront donc plus cher (et, pour finir, encore plus cher) un service dont ils ne veulent pas particulièrement ou qui a été retiré/déprécié par les radiodiffuseurs qui pensent soit que la demande pour ce type de service est inexistante, soit qu'ils ne peuvent pas ou ne souhaitent plus respecter leur engagement.

Beaucoup de consommateurs n'apprécieront pas devoir subventionner les goûts des autres, sans parler des profits des entreprises. Si la souveraineté culturelle de la nation était dangereusement en péril, il serait peut-être compréhensible de faire appel à l'aide des Canadiens ou de prévoir cette aide, un argument qui aurait un certain poids au Québec. Toutefois, personne n'a encore prouvé que l'arrivée d'un journaliste sportif à Medicine Hat ou d'un pigiste nocturne de Water Street à St. John's modifierait la culture nationale au point de justifier un procédé qui aboutirait à faire payer les dépenses des entreprises par des retraités, des personnes ayant des handicaps ou d'autres abonnés aux EDR, surtout en période d'incertitude économique.

Si tous les téléspectateurs des services en direct, que ceux-ci reçoivent ou non ces canaux par l'entremise des EDR, ont accès aux éventuels bénéfices de ce fonds, le fardeau sera entièrement sur les épaules des EDR et, finalement, sur celles de leurs abonnés. Il est inutile de savoir si cela est justifié ou non, il suffit de dire que si tous les Canadiens doivent profiter d'un avantage, il convient de leur demander à tous leur consentement avant d'exiger une contribution injuste ou disproportionnée.

Résumé des scénarios

Tel que noté plus haut, la constitution d'un fonds pour soutenir un produit que le public ne considère plus souhaitable est contraire au bon sens. En créant un fonds qui répercute le poids financier d'acquisitions onéreuses, nous obligeons le consommateur à subventionner la croissance du secteur privé sans que celui-ci ne profite des avantages liés à la possession d'actions. Au mieux, l'argument voulant que cette opération serve l'intérêt général est obscur : le Canada a déjà un radiodiffuseur public, et il est inutile de créer une fratrie à moitié privée, à moitié publique. Ce déclin remonte largement à l'acquisition d'éléments d'actif et aux concentrations de propriétés approuvées par le Conseil comme par ceux qui l'ont précédé sans prévoir, ou si peu, de normes de protection des nouvelles locales. Pourtant, le FAPL servira surtout de banquier, et peut-être de dernier recours, pour financer ces acquisitions. En demandant au consommateur de payer ce qu'il est convenu d'appeler une activité fondamentale, nous lui renvoyons le fardeau des attentes et des obligations imposées à l'exploitant. Pour justifier cette démarche, le Conseil devrait exiger des preuves attestant qu'aucun entrepreneur canadien ne peut ou ne veut remplir les exigences de la télédiffusion en direct si les titulaires actuelles de licences privées refusent de les satisfaire. Rien de tel n'a été démontré, et les preuves suggéreraient que la queue se forme déjà.

La SRC

La SRC a déjà accès à des fonds publics. Pour ce qui est de la télévision, elle jouit aussi des avantages de la concurrence du secteur privé pour améliorer ses recettes publicitaires. L'argent du FAPL proviendra du secteur privé (des EDR) et ne devrait pas quitter ce secteur. Cela ne signifie pas que la SRC ne peut pas ou ne devrait pas démontrer le bien-fondé d'un meilleur financement, mais cette question ne relève pas de la compétence du Conseil.

Les marchés francophones

La Loi est claire quant à l'aide qu'il convient d'apporter à ces marchés et aux particularités et besoins distincts des marchés francophones. La présente opinion minoritaire respecte ce point de vue et comprend parfaitement les situations spéciales et la nécessité d'assurer la protection, la préservation et la promotion de la culture nationale du Québec ainsi que les aspirations des collectivités francophones du Canada. Rien dans cette opinion minoritaire ne doit être interprété différemment.

Il n'existe cependant pas de télédiffuseur francophone privé en dehors du Québec. La décision de verser, hors de toute proportion, le tiers du fonds au marché francophone risque probablement d'avantager plus particulièrement TQS, un radiodiffuseur acheté alors qu'il était sous la protection de la *Loi sur la faillite*. Puisque le marché de la télédiffusion en direct ne comporte que peu d'autres exemples de contraintes commerciales, il est impossible de croire que cette situation soit le résultat d'un « échec du marché ». Au contraire, celle-ci illustrerait plutôt le fonctionnement du marché québécois. Il vaut la peine de rappeler que les nouveaux propriétaires de TQS voulaient au départ éliminer le secteur des nouvelles et mettre à pied plus de 200 employés rattachés à ce secteur qui, avec un salaire annuel moyen de 50 000 \$, leur coûtaient une dizaine de millions de dollars. Avec le FAPL, les télédiffuseurs québécois en direct, dont TQS, auront accès à une aide évaluée à 20 millions de dollars.

En fait, le Conseil a surtout approuvé l'achat de TQS en réduisant ses exigences au chapitre des nouvelles et en précisant que celles-ci seraient revues dans trois ans. Aujourd'hui, TQS peut utiliser le FAPL, qui privilégie les besoins du marché francophone, pour construire sa propre unité de nouvelles locales d'une façon qui sera jugée satisfaisante par le Conseil dans trois ans, lors de la révision. À ce moment là, le FAPL sera lui-même revu. À moins de vouloir être accusé de tuer les nouvelles locales, il ne fait guère de doutes que le Conseil renouvellera le FAPL.

Gouvernance

Quel que soit le désir du Conseil de créer un fonds permettant de créer des ressources additionnelles dans les salles de nouvelles locales ailleurs que dans les régions métropolitaines du Canada, la gouvernance de ce fonds sera difficile si le FAPL doit réaliser autre chose qu'une injection de 60 millions de dollars ou plus au bilan financier des télédiffuseurs en direct.

Certaines mesures pourraient aider. Toutefois, il est difficile de comprendre pourquoi tant d'entités ne pourraient pas simplement déplacer des ressources vers les salles de nouvelles admissibles pour avoir des salaires subventionnés. En attendant, les emplois pourraient quitter les principales salles de nouvelles du marché ou d'autres propriétés d'entreprises, avec pour corollaire une absence d'investissements nets et de meilleurs bénéfices avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (BAIIDA). Pour être clair, si des BAIIDA plus élevés sont une bonne chose, l'idéal serait que ceux-ci soient le résultat d'un bon rendement plutôt que de subventions. En fin de compte, les consommateurs pourraient devoir payer une facture additionnelle de 60 millions de dollars pour n'obtenir que 60 secondes supplémentaires de nouvelles « locales » – au détriment de 60 secondes de nouvelles régionales, nationales ou internationales. Il reste à espérer que l'Association canadienne des radiodiffuseurs (l'ACR) examine avec soin cette question parmi d'autres dans ses recommandations.

Nous supposons que les EDR repasseront à leurs abonnés la contribution supplémentaire de 1 % devant apporter 60 millions au FAPL, mais nous pouvons aussi soutenir qu'il leur serait administrativement plus facile de relever davantage les tarifs – disons de 2 % ou de 1 \$ ou 1,20 \$ par mois et par abonné. À ce compte, les abonnés paieraient toujours la facture, mais les EDR amélioreraient leur situation en encaissant un montant équivalent et en conservant ainsi l'équilibre relatif du pouvoir. En conséquence, le FAPL pourrait inspirer un effet « domino » où les consommateurs n'obtiendraient ni davantage, ni de meilleures nouvelles, mais apporteraient pourtant un montant supplémentaire de 120 millions de dollars ou plus aux bilans financiers des EDR et des télédiffuseurs canadiens. Une conséquence qui apporterait sans doute de l'eau au moulin de l'opposition à de très nombreux égards.

La plupart des éléments que le Conseil recommande à l'ACR d'utiliser à titre d'indicateurs de succès (paragraphe 377) sont basés sur des éléments quantifiables plutôt que sur un rendement général (preuves de succès auprès de l'auditoire, augmentation des recettes publicitaires locales, des reportages locaux originaux et du volume de programmation locale, croissance des bureaux de nouvelles, hausses des dépenses par tête pour les nouvelles locales au sein du marché francophone et preuves d'engagements financiers et autres engagements au chapitre des ressources pour les nouvelles locales, outre les dépenses de base exigibles et le financement du FAPL).

Autrement dit, la majorité des mesures s'arrêtent à la capacité de dépenser et de créer un volume et laissent de côté des critères basés sur le rendement (hausse de l'écoute des nouvelles locales, des parts de marché et des recettes publicitaires découlant de la programmation de nouvelles locales, récompenses de prix nationaux et internationaux plus nombreux en matière de journalisme local, engagements financiers et autres engagements au chapitre des nouvelles locales, outre ceux que finance le FAPL, plan de viabilité à long terme du financement des nouvelles locales après expiration du FAPL).

La plupart des stratégies commerciales optent finalement pour des mesures de rendement qui mettent l'accent sur le rendement du capital investi plutôt que sur des éléments quantifiables seulement (investissements). Puisque le FAPL demande au public d'investir dans les nouvelles locales par le biais des EDR, celui-ci est en droit de s'attendre à des dépenses d'argent, certes, mais à des dépenses qui portent fruit. Il reste à espérer que les recommandations de l'ACR équilibreront les attentes actuelles et celles que nous avons à l'esprit.

Nous savons que les télédiffuseurs francophones obtiendront relativement plus d'argent du FAPL que leurs contreparties anglophones, mais nous ne savons pas encore si celui-ci desservira de façon proportionnelle les régions anglophones du Canada. Bien qu'il soit accessible à toutes les titulaires des marchés désignés, il n'est pas illimité. Les entreprises qui surveillent la situation peuvent s'attendre à ce que l'argent du fonds soit divisé équitablement entre elles, à condition qu'elles aient fait une demande en ce sens. D'un point de vue commercial, il serait logique qu'elles donnent priorité aux stations qu'elles contrôlent et qui présentent les meilleures possibilités de rendement du capital. Par exemple, l'ajout d'un journaliste à Québec peut être vu comme une façon plus sûre d'accroître sa part de l'écoute, et donc ses recettes publicitaires, que l'ajout d'un journaliste, soit un investissement équivalent, à Charlottetown. Si tel est le cas, le fonds permettra toujours de produire des nouvelles additionnelles, mais uniquement dans les marchés admissibles les plus grands et les plus solides sur le plan économique. Tous les Canadiens n'obtiendront donc pas le même rendement par rapport à leur investissement.

Le cas de l'Alberta est particulier puisque les deux tiers environ de la population de cette province habitent Calgary et Edmonton, deux villes qui n'ont pas droit à l'aide du FAPL. Si l'on suppose que les EDR repasseront la facture du FAPL à leurs abonnés, ce que prétend cette opinion minoritaire, cela signifie que les populations de Calgary et d'Edmonton subventionneront des stations partout au Canada, mais pas une qui leur appartienne.

Il reste à espérer que l'ACR tiendra compte de ces questions lorsqu'elle préparera ses recommandations sur l'administration du fonds et qu'elle réussira à satisfaire aux attentes et aux sensibilités régionales.

Établir les priorités de l'information

Peut-on parler de nouvelles locales lorsqu'un journaliste local interroge des personnes locales dans la rue pour savoir ce qu'elles pensent du dernier tremblement de terre en Chine ou de la crise américaine des emprunts à haut risque?

Puisque les stations des métropoles provinciales, territoriales et même nationales (Victoria, Whitehorse, Yellowknife, Regina, Winnipeg, Ottawa francophone, Québec, Halifax, Fredericton, Charlottetown, St. John's et Iqaluit) sont toutes admissibles, les nouvelles en provenance de leurs assemblées législatives sont-elles des nouvelles locales?

Quelle que soit leur autonomie, les organismes d'État ont-ils une place dans les salles de nouvelles privées du Canada? La mise en œuvre d'une structure qui place la durabilité des salles de nouvelles privées et les moyens de subsistance des journalistes dans les mains d'un organisme dont le mandat est, en bout de ligne, régi par les lois du Parlement et par le processus politique malmène quelque peu les principes fondamentaux de la liberté de presse. Peut-on raisonnablement s'attendre à ce que des journalistes et des commentateurs dont les emplois dépendent de la survie du FAPL lancent des critiques généralisées, voire des appels dans les médias nationaux réclamant la disparition de ce fonds? Loin de moi l'idée de remettre en question l'intégrité des journalistes qui font presque toujours preuve de professionnalisme en pareil cas. L'idée est plutôt de mettre le doigt sur une réalité que beaucoup reconnaîtraient sinon en public, du moins en privé, et qui doit être prise en considération.

Résumé

Nous pouvons soit faire respecter nos attentes, soit les modifier.

La création d'un FAPL qui subventionnerait les nouvelles et les fournisseurs de nouvelles n'est pas la solution. Le Conseil peut sincèrement vouloir présenter cette mesure comme provisoire, mais la quantité d'argent qui circule dans le système devient graduellement si importante qu'il est impossible qu'il en sorte un jour. Les frontières entre les fardeaux et les béquilles se brouilleront de plus en plus dans l'univers complexe de la réglementation.

Nous avons transformé les salles de nouvelles de l'industrie en les mettant sous la tutelle permanente de l'État et demandé aux consommateurs de payer la facture de leur détention et de leur entretien.

Compte tenu de la sensibilité à fleur de peau de nombreux Canadiens à l'égard de la souveraineté culturelle, ce fonds pourrait au départ être une étape nécessaire, et l'argument de l'urgence culturelle pèse plus lourd dans le secteur de la radiodiffusion francophone. En revanche, les joueurs plus importants ne pourront atteindre la maturité et assumer leurs responsabilités que s'ils coupent ce cordon ombilical (ainsi que les restrictions et la sécurité qu'il apporte). Malheureusement, ce processus emporte les entrepreneurs les plus hardis – ceux qui possèdent le talent, la créativité, l'innovation et le courage de s'affronter réellement et de rendre compte de leurs mesures de rendement – et les met au pied de la même échelle de subventions que les autres. Même ceux qui s'opposent au FAPL pour des raisons de principe devront, à cause de ses possibilités financières, jouer le jeu. Agir autrement laisserait plus d'argent à la concurrence.

Si nous visons l'excellence plutôt que la simple durabilité, nous devons nous fixer des attentes stimulantes, mesurables et atteignables. Au Canada, les exploitants et leurs employés devraient avoir toute la liberté de réussir en tant que vendeurs de contenu canadien en vertu de la Loi. Et si nous devons soutenir financièrement les conditions qui inspirent la créativité et l'excellence du contenu, l'industrie et le Conseil doivent démontrer leur foi dans la capacité des Canadiens de se faire concurrence, refléter le jugement des citoyens et leur confiance, et accepter la responsabilité des conséquences.

Personne ne préfère l'échec à la réussite, mais l'échec est de manière systémique une étape nécessaire à l'atteinte de l'excellence. Après tout, nous ne parlons pas d'un système bancaire, mais d'un système de radiodiffusion principalement soutenu par les revenus disponibles de l'économie. Il ne s'agit pas de réglementation ou de déréglementation, mais d'outils de réglementation.

Nous ne réussirons pas à stimuler les instincts et les talents créateurs des Canadiens ou à conserver leur confiance en subventionnant des faiblesses et des obligations qui relèvent du Conseil et des titulaires de la télévision en direct. Avec tout le respect que je dois à mes collègues du Conseil et à leur professionnalisme, à leur sagesse et à leur dévouement, je dirais que le FAPL encourage et récompense les mauvais comportements et qu'il réprime et supprime les bonnes attitudes, telles l'innovation et la compétitivité, sans lesquelles l'économie et la culture canadiennes ne peuvent s'épanouir.

Opinion minoritaire du conseiller Michel Morin

Introduction

Nommé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en août 2007 pour un mandat de cinq ans, j'é mets aujourd'hui ma sixième opinion minoritaire : décisions de radiodiffusion CRTC 2007-435 (Sherbrooke), 2008-62 (Kelowna), 2008-129 (TQS) et 2008-222 (Ottawa-Gatineau), ainsi que *Rapport du CRTC sur le Fonds canadien de télévision*, Gatineau, 2008. Croyez que ce n'est pas de gaieté de cœur que je me vois forcé d'exprimer ma dissidence avec l'opinion majoritaire. À mon avis, il y a trois principes importants en jeu dans la décision que vient de prendre le CRTC.

Tout d'abord, le Fonds pour l'amélioration de la programmation locale (FAPL) s'élevant à 60 millions de dollars est mal ciblé. Ayant pris acte du déficit de la production de nouvelles régionales dans différents marchés canadiens, le CRTC aurait dû réserver le FAPL (créé par une contribution d'un pour cent des revenus bruts des entreprises de distribution) uniquement à la production de nouvelles dans ces mêmes marchés et il aurait dû en limiter l'accès aux télévisions commerciales et communautaires.

Ensuite, le modèle Morin (dans sa version originale ou adaptée par le CRTC) aurait dû être appliqué non seulement pour les nouveaux services spécialisés de catégorie A et les services 9(1)h avec distribution obligatoire sur le service de base de tous les Canadiens, mais aussi pour les services facultatifs actuels à compter de 2010, moment du renouvellement de leur licence.

Enfin, la somme de plus de 60 millions de dollars représente près de la moitié de ce qu'aurait rapporté le tarif de distribution de 0,50 \$ par mois (138 millions de dollars) qu'avaient proposé conjointement les télédiffuseurs en direct CTVglobemedia et Canwest (Global), lors des audiences. Cela représente une somme de 6 \$ par année pour chacun des 10 700 000 abonnés des entreprises canadiennes de distribution terrestres ou satellitaires. Ce n'est pas une somme énorme, mais en ces temps difficiles, le CRTC aurait dû limiter son objectif à la programmation de catégorie 1, soit les nouvelles traditionnelles, plutôt que de cibler la programmation locale générale, toutes catégories confondues, comme les émissions consacrées aux opinions et commentaires ou les variétés. Autrement dit, ayant reconnu un déficit dans la production de nouvelles dans les petits marchés (moins d'un million d'habitants), le CRTC aurait dû ne retenir qu'un seul objectif : la production de nouvelles dans les petits marchés de manière à combler le déficit qui s'est creusé au cours de la dernière décennie.

Convenons qu'aucun modèle ni qu'aucun fonds n'est parfait et que par ailleurs, des iniquités découleront inévitablement de la présente décision. Par exemple, les abonnés des entreprises de distribution de cinq circonscriptions, toutes situées dans la région de Montréal (Papineau, Hochelaga, Bourassa, Rosemont-La-Petite-Patrie, Laurier-Ste-Marie) et parmi les dix plus pauvres au Canada, risquent maintenant de subventionner, à même leurs tarifs d'abonnement, les nouvelles régionales produites pour les abonnés de

la ville de Québec, dont le revenu moyen disponible est depuis peu supérieur à celui de la région de Montréal. De même, les Albertains – dont plus des deux tiers de la population sont concentrés à Calgary et Edmonton, deux grands marchés de plus d'un million d'habitants chacun (donc inadmissibles au FAPL) – pourraient maintenant subventionner la production de nouvelles locales dans d'autres marchés canadiens à l'extérieur de leur province. En effet, on estime qu'une tranche de dix millions de dollars sur les 60 millions du FAPL proviendra des Albertains, alors que seulement deux millions de dollars pourraient éventuellement, toujours selon les premières estimations, être affectés à la production de nouvelles locales dans les autres petits marchés de cette province. Cela constitue ni plus ni moins qu'une subvention de huit millions de dollars des Albertains au reste de la fédération!

Certes, il y a un prix à payer si l'on veut couvrir un pays grand comme un continent, bordé par trois océans et comptant une population dix fois plus petite que celle de notre voisin. Cependant, seule la production de nouvelles de catégorie 1 dans les petits marchés était vraiment susceptible d'améliorer la couverture pour l'ensemble des Canadiens qui seront directement ou indirectement facturés à même leur tarif d'abonnement au câble ou au satellite pour le financement de ce fonds de 60 millions de dollars. Les émissions d'analyses, de commentaires ou d'opinions qui sont produites au niveau local et qui seront admissibles aux subventions du FAPL sont rarement « exportables » dans les grands marchés de Toronto, de Montréal, de Vancouver, de Calgary, d'Edmonton, ou dans le marché anglophone d'Ottawa-Gatineau. Seules les nouvelles régionales pures peuvent être diffusées sur les réseaux nationaux et ainsi améliorer la couverture du pays pour l'ensemble des Canadiens.

Il était donc important que le FAPL, conçu pour stimuler les investissements en programmation, soit réservé uniquement à la production de nouvelles locales dans les petits marchés et que les 60 pour cent des abonnés vivant dans les grands marchés de plus d'un million d'habitants (dont les stations de télévision n'auront pas accès au FAPL) puisse au moins en avoir un peu pour leur argent, grâce à la diffusion sur les réseaux nationaux d'une plus grande variété de nouvelles dites « régionales », mais susceptibles de représenter un certain intérêt pour un auditoire plus large.

Par ailleurs, le CRTC aurait dû refuser l'accès au FAPL à la CBC/SRC qui, contrairement aux entreprises privées, n'a jamais fait preuve de transparence avec lui. Les contribuables n'ont pas à payer deux fois pour un service public. La société d'État bénéficie déjà d'un financement équivalent aux revenus générés par les 619 stations de radios commerciales au pays, soit 1,5 milliard de dollars. Quant aux télédiffuseurs privés et communautaires, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'ils ne roulent pas sur l'or par les temps qui courent! En revanche, la société d'État, elle, peut compter sur des revenus pratiquement garantis à la clé, provenant de crédits parlementaires, de l'enveloppe récurrente de 60 millions de dollars, de ses tarifs d'abonnement ou de sa participation au Fonds canadien de télévision (FCT). Elle se retrouve donc de facto en meilleure position que les télédiffuseurs privés ou communautaires pour accéder au FAPL.

En permettant à la CBC/SRC de bénéficier de ce FAPL financé par les contributions des entreprises de distribution, le CRTC renie lui-même les principes qu'il avait établis en juin dernier dans son rapport sur le FCT. En vertu de cette nouvelle philosophie du CRTC, qui mettait de l'avant une transparence et une imputabilité accrues, les fonds provenant des entreprises de distribution privées devaient être réservés aux entreprises privées de radiodiffusion, tandis que ceux provenant du secteur public devaient être réservés aux entreprises publiques ou sans but lucratif. Je m'explique mal cette contradiction du CRTC en faveur d'un modèle hybride, moult fois dénoncé et auquel nous revenons maintenant par la porte d'en arrière.

Dernier point : le modèle Morin. Je salue d'abord la décision du CRTC d'y recourir pour justifier l'accès obligatoire au service de base pour les nouvelles licences de catégorie A et pour les services 9(1)h. Il était temps que le CRTC soit moins arbitraire et plus transparent et qu'il tienne compte du prix facturé au consommateur pour qualifier un service facultatif sur le service de base. Toutefois, le CRTC n'a pas été jusqu'au bout de la démarche en choisissant de ne pas adopter le modèle pour donner accès au service de base, lors du prochain renouvellement de leur licence, aux services facultatifs qui ont un fort contenu canadien, des dépenses élevées au titre de la programmation canadienne et un prix modéré pour les consommateurs. Il était temps que, par le truchement d'un système de points neutre et empirique appelé à évoluer dans le temps, le CRTC donne une nouvelle impulsion au contenu canadien sur le service de base tout en laissant aux acteurs, une plus grande souplesse et un plus grand choix d'options pour choisir leur modèle d'affaires. Ce sont nos journalistes, nos artistes, nos techniciens, nos producteurs et toute la production canadienne qui auraient pu profiter de cette nouvelle avancée des champions du contenu canadien sur le service de base et cela, en toute conformité avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi), les déclarations du président Konrad von Finckenstein et les recommandations du rapport Dunbar-Leblanc.

Avec la présente décision, le CRTC se retrouve maintenant avec un système à deux vitesses. Pour obtenir une distribution obligatoire sur le service de base, les services 9(1)h et de catégorie A devront passer le test du modèle Morin, tandis que les services facultatifs actuels, eux, ne pourront pas bénéficier de ce même modèle pour obtenir le même accès obligatoire et renforcer leur position de négociation par rapport aux entreprises de radiodiffusion (EDR) et aux entreprises par satellite de radiodiffusion directe (SRD). Et ça, c'est bien dommage pour les champions actuels du contenu canadien.

La présente opinion minoritaire compte une cinquantaine de pages. C'est la plus longue qui n'ait jamais été écrite par un conseiller durant les quarante ans d'existence du CRTC. En voici donc, pour votre gouverne, les principaux chapitres.

LA CBC/SRC DEVRAIT ÊTRE EXCLUE DU FAPL

- **Le CRTC renie les principes établis il y a quelques mois**
- **Les contribuables n'ont pas à payer deux fois**
- **La CBC/SRC n'a jamais été transparente**
- **L'Association canadien des radiodiffuseurs (ACR) sera placée en porte-à-faux**

LE CRTC N'AURAIT DÛ RETENIR QUE LA PROGRAMMATION DE CATÉGORIE 1

- **Le CRTC reconnaît le déficit, mais ne le compense pas**
- **L'urgence d'intervenir pour la production de nouvelles de catégorie 1**
- **Les abonnés des grands marchés y auraient trouvé leur compte**
- **Les commentaires et les opinions : non, merci**

LE MODÈLE MORIN POUR TOUT LE MONDE

- **Le contexte**
- **Les déclarations du président von Finckenstein**
- **Les objectifs de l'audience, le rapport Dunbar-Leblanc et la *Loi sur la radiodiffusion***
- **Les objectifs du modèle**
- **Les explications**
- **Quelques observations**
- **Application du modèle dans cinq grands marchés**
- **Dernières observations**
- **Répliques aux arguments défavorables**

CONCLUSION

LA CBC/SRC DEVRAIT ÊTRE EXCLUE DU FAPL

Le CRTC renie les principes établis il y a quelques mois

En permettant à la CBC/SRC d'avoir accès au FAPL, doté d'une enveloppe de 60 millions de dollars, le CRTC renie les principes qu'il avait lui-même avancés, il y a quelques mois à peine, dans ses recommandations au ministère du Patrimoine relativement au FCT (*Rapport du CRTC sur le Fonds canadien de télévision présenté à la ministre du Patrimoine canadien, 5 juin 2008*).

En effet, dans le cadre de ses recommandations présentées le printemps dernier au ministère du Patrimoine, responsable du FCT, le CRTC avait établi clairement que les contributions qui provenaient des EDR à même l'enveloppe de cinq pour cent de leurs revenus bruts devaient être affectées obligatoirement au secteur privé, tandis que la contribution globale du ministère du Patrimoine, elle, devait être réservée exclusivement au secteur public, donc, pour l'essentiel, à la CBC/SRC.

En d'autres termes, à l'issue d'une audience de cinq jours tenue en février dernier à laquelle ont participé une cinquantaine d'intervenants de tous les milieux, il a été décidé que désormais, on ne mélangerait plus les genres et les objectifs des télédiffuseurs publics et privés. Bien que le ministère du Patrimoine n'ait pas encore pris sa décision finale, telle était la recommandation forte, sinon centrale, du rapport du CRTC sur le FCT.

Le CRTC désirait que les enjeux et les objectifs du FCT soient traités distinctement à un point tel qu'il a proposé au ministère du Patrimoine qu'on crée pour le FCT, non seulement deux fonds distincts, mais aussi deux conseils d'administration. Il admettait ainsi tacitement que les objectifs et les valeurs des secteurs privés et publics sont différents, voire opposés. À titre d'exemple, retenons la seule question des cotes d'écoute qui est fondamentale pour le secteur privé, mais « accessoire » pour le secteur public largement financé par l'État.

Dans son rapport sur le FCT, le CRTC reconnaissait implicitement que les contribuables canadiens n'ont pas à payer deux fois pour un service public. Autrement dit, les contributions prélevées sur les revenus bruts des entreprises de distribution comme Rogers, Shaw Communications, Videotron, Eastlink ou Cogeco ne doivent pas bonifier le financement de la CBC/SRC, mais être réservées pour le développement du secteur privé de la télédiffusion qui, contrairement au secteur public, ne peut compter sur des crédits du Parlement canadien de près d'un milliard de dollars par année.

Les contribuables n'ont pas à payer deux fois

Par sa décision, le CRTC oblige les EDR et les entreprises par SRD à verser au FAPL un pour cent de leurs revenus bruts afin de développer la programmation régionale.

Les EDR et les EDR par SRD décideront-elles de facturer leurs clients à raison de 50 cents par mois afin de générer les revenus nécessaires (soit l'équivalent d'un pour cent des revenus bruts des EDR) au développement de la programmation locale dans les marchés d'un million d'habitants et moins? On peut présumer, sans en avoir la certitude absolue, qu'elles refileront probablement la facture aux 10,7 millions d'abonnés canadiens afin de protéger leurs marges bénéficiaires.

Selon les chiffres disponibles, 60 pour cent des abonnés dans les marchés d'un million d'habitants et plus pourraient subventionner, dans les faits, 40 pour cent des abonnés dans les marchés plus petits. Voilà un premier pas que nous pourrions franchir dans l'esprit de la Loi qui favorise la création et la diffusion du contenu canadien. Rappelons à ce chapitre que les EDR et les entreprises par SRD évoluent dans le marché canadien et sont donc à l'abri de la concurrence des entreprises américaines. Environ 50 cents par mois, soit six dollars par année par abonné, pour mieux desservir le territoire canadien bordé par trois océans : c'est assurément un objectif auquel nous pouvons souscrire. L'objectif ultime est de permettre aux télédiffuseurs en direct d'assurer une meilleure couverture d'un pays qui, par son étendue géographique, est le deuxième en importance dans le monde.

Le deuxième pas que nous refusons par contre de franchir est de facturer les abonnés du câble, notamment ceux des grandes villes, qui représentent 6,4 millions de personnes, pour aider la CBC/SRC à bonifier sa programmation locale dans les petits marchés, ce qui représente 4,3 millions de personnes.

Dans mon esprit, il ne fait aucun doute que le CRTC court-circuite le Parlement canadien en créant une nouvelle source de fonds pour le service public qui, ultimement et pour l'ensemble de son mandat, est redevable au Parlement canadien et non au CRTC, alors que les entreprises privées, elles, ne sont redevables qu'au CRTC.

Si la CBC/SRC estime qu'elle n'a pas les ressources suffisantes pour financer sa programmation locale, c'est à elle de faire preuve de leadership. Parions que l'injection, par le biais du FAPL, de ressources financières importantes dans le secteur privé pour la programmation locale mettrait la société d'État en bien meilleure posture pour justifier des crédits supplémentaires auprès du Parlement canadien. Comme il s'agit là d'un autre débat, il va de soi que le CRTC n'a pas à prendre l'initiative de financer le secteur public avec les revenus des EDR et des entreprises par SRD privées.

La CBC/SRC n'a jamais été transparente

Contrairement à ses homologues du secteur privé, le diffuseur public n'a jamais cru opportun par le passé de fournir au CRTC les renseignements pertinents concernant chacune de ses stations dans l'ensemble du pays.

En effet, chaque télédiffuseur privé fournit annuellement au CRTC, sur une base confidentielle, une multitude de renseignements pour chacune de ses stations : dépenses de programmation, rémunération du personnel, effectifs, revenus d'exploitation, bénéfices avant intérêts et impôts (BAII), revenus de publicité locale et nationale, dépenses d'exploitation, dépenses pour les services techniques, dépenses pour les ventes et la promotion, frais d'administration... la liste est longue. Quel exemple de transparence pour l'entreprise privée qui pourtant œuvre au sein d'une industrie pleinement réglementée! Le CRTC a en mains toutes les dépenses des chaînes de télévision, et ce, depuis des lustres! Fort de cet historique, il est en mesure de déterminer si les diffuseurs privés augmentent leurs budgets affectés à la programmation locale.

Rien de tel avec la CBC/SRC. Où trouver les chiffres vérifiés de la société d'État des dernières années sur lesquels l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) pourra éventuellement se fonder pour procéder à l'allocation des fonds? On nage en pleine obscurité. Comment le CRTC pourra-t-il vérifier, un jour, les chiffres que pourrait lui présenter la société d'État? Il ne les avait pas avant et il les aurait maintenant? Permettez-moi d'en douter; tant le processus actuel est ouvert et transparent pour le secteur privé, tant il est occulte pour la société d'État. Pourquoi le CRTC ne reconnaît-il pas, comme il l'a fait pour le FCT, qu'il est en présence de deux univers qui obéissent à des lois différentes?

Dans la présente décision, le CRTC avance des critères comme les preuves de succès auprès des auditoires, les revenus publicitaires, l'expansion des bureaux journalistiques, les émissions locales, et autres. Le mandat public est une chose, la conquête des auditoires en est une autre. Comment établir une juste pondération entre les nombreux critères de manière à les appliquer indistinctement aux secteurs privés et publics? Le CRTC ne le précise pas. À mon avis, il s'agit tout simplement d'une mission impossible.

Chose certaine, la Loi est claire pour ce qui est du mandat de la société d'État, qui est de « refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions » (*Loi sur la radiodiffusion*, 1991, c. 11, art. 3(1)m)(ii)).

Avant de distribuer des fonds au secteur public, ne devrait-on pas examiner la façon dont la société d'État s'acquitte de son mandat en ce qui concerne la programmation locale? L'extrait susmentionné de la Loi ne figure pas au dernier rang des huit alinéas de la Loi qui définissent la mission de la société d'État, mais au deuxième; il vient immédiatement après celui qui dit que la programmation de la société d'État devrait être « *typiquement canadienne* »! C'est dire son importance. C'est aussi dire l'importance, dans l'esprit des législateurs, du mot « régional » et des « besoins particuliers des régions ».

Si le CRTC prétend qu'il n'y a pas de différence en ce qui concerne la couverture des nouvelles par la société d'État et l'entreprise privée, la CBC/SRC, elle, dit tout le contraire, comme en témoignent ses orientations stratégiques (qu'on peut trouver sur son site Internet, <http://www.cbc.radio-canada.ca/apropos/orientations.shtml>). Les deux premières de ses huit orientations sont les suivantes : « *Assurer une programmation distinctive de la plus grande qualité* » et « *Reconnaître l'importance du reflet régional et de la réalité changeante du Canada* ».

Si je comprends bien, c'est l'ensemble de la programmation de la société d'État qui doit être « **distincte** », et non seulement les variétés ou les dramatiques. Prétendre le contraire et amalgamer les secteurs privé et public en un tout, comme le fait le CRTC, c'est faire insulte au mandat que s'est donné le conseil d'administration de la CBC/SRC dans le respect de la Loi.

L'autre élément, le « **reflet régional** », se situe lui aussi non pas au tout dernier rang des huit orientations stratégiques de la société d'État, mais au deuxième, preuve de l'importance que la société d'État accorde à la programmation régionale. Soulignons au passage que c'est la CBC/SRC qui s'est elle-même donné ces objectifs; le CRTC n'a pas eu à intervenir. À l'évidence, la société d'État a toute la latitude pour procéder aux ajustements budgétaires nécessaires pour respecter ses propres orientations stratégiques, ou encore plaider sa cause auprès du Parlement, ce que ne peuvent faire les entreprises privées. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle n'a jamais cru opportun de se plier à l'exercice de transparence auprès du CRTC comme le fait le secteur privé.

Quel autre argument la CBC/SRC pourrait-elle évoquer pour avoir un accès privilégié au FAPL... la diversité peut-être? À ce chapitre, la CBC/SRC n'a de leçon à donner à personne. Lors de l'audience sur la diversité qui a duré cinq jours en septembre 2007, la CBC/SRC a été forcée de reconnaître qu'en dehors des campagnes électorales, les directions de ses deux réseaux n'avaient aucun mécanisme, aucun système neutre pour apprécier la diversité des points de vue, des personnes interviewées et des thèmes abordés par leur programmation (<http://crtc.gc.ca/eng/transcripts/2007/tb0917.htm>, paragraphes 176 à 191). Pensons ici à des sujets comme l'environnement, les changements climatiques, le financement du système de santé, le développement de l'industrie éolienne, l'exploitation des énergies fossiles, la responsabilité des gouvernements dans la déréglementation des produits financiers, la gestion de l'offre agricole, l'impact sur le Canada des programmes économiques des candidats à la présidence des États-Unis, pour ne nommer que ceux-là, et demandons à la société d'État si elle a raisonnablement présenté tous les points de vue. En a-t-elle cure? Pourrait-elle démontrer qu'elle n'a pas de parti pris? Que la diversité est vraiment au rendez-vous?

En d'autres termes, mises à part les campagnes électorales, où les directions de l'information des deux réseaux tiennent des registres rigoureux des reportages sur les différents partis politiques (consignant les durées, les noms et les partis), la CBC/SRC ne peut démontrer que la diversité fait partie des valeurs qu'elle met de l'avant dans sa programmation. Pour ceux qui en douteraient, même les deux ombudsmans de la société d'État n'ont pas ce mandat qui, dans mon esprit, apparaît pourtant comme des plus fondamentaux. Après tout, les chaînes américaines comme CNN font de la diversité un thème porteur. À preuve, pendant la campagne électorale en cours chez nos voisins du Sud, CNN (qui, soit dit en passant, a enregistré une augmentation des cotes d'écoute de près de 60 pour cent au cours de la campagne) s'affiche ainsi : *CNN as diverse as you are*. Où est l'affiche publicitaire de la CBC/SRC qui, à l'instar de CNN, pourrait s'approprier un tel concept et en faire son leitmotiv à titre de société publique?

Si la diversité n'est pas au cœur des valeurs de la société d'État, comment justifier qu'elle puisse obtenir une nouvelle source de revenus afin de produire plus de programmation locale, alors qu'elle reçoit déjà des crédits parlementaires pour s'acquitter de cette fonction? En réalité, rien ne prouve qu'elle a plus à offrir au chapitre de la diversité que les diffuseurs privés. À cet égard, elle est une chaîne de télévision au même titre que les autres, sauf qu'elle est une société d'État et qu'elle reçoit l'essentiel de son financement du gouvernement. Traiter le secteur privé de la même manière que le secteur public ne fait que démontrer le préjugé favorable que le CRTC nourrit à l'endroit d'une société déjà nantie de fonds publics.

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse. (Compte tenu des crédits parlementaires qui sont octroyés à la CBC/SRC et qui s'avèrent d'année en année inférieurs en dollars constants, il serait peut-être temps d'envisager un système de redevances pour le secteur public en lieu et place du champ qu'elle occupe au niveau publicitaire. À mon avis, le CRTC devrait faire preuve de leadership et se pencher sérieusement sur cette question. Un système de redevances permettrait aux consommateurs de s'y retrouver plus facilement et ils pourraient être facturés directement à titre d'abonnés au service public.

La facture n'aurait rien à voir avec ce qui est facturé aux consommateurs allemands, britanniques ou français pour leur service public! J'ai soulevé cette question à au moins deux reprises par le passé, notamment dans le cadre des audiences sur le FCT, mais elle semble être tombée dans l'oreille de sourds! D'ailleurs, je ne crois pas outrepasser mon mandat en soulevant publiquement cette question auprès de l'ensemble des intervenants.)

Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que les objectifs de la société d'État, qui sont notamment définis à l'article 3(1)m)(ii) de la Loi, sont plus ambitieux. Pour rendre justice à la CBC/SRC, le CRTC ne doit pas faire obstacle à la poursuite des huit objectifs précisés dans la Loi qui distinguent fondamentalement le secteur public du secteur privé, dont les ambitions sont limitées par les aléas du marché de la publicité commerciale. C'est pourquoi, compte tenu des objectifs différents des télédiffuseurs, j'estime qu'il est injuste, tant pour le diffuseur public que pour les diffuseurs privés, que leurs besoins à l'égard de l'affectation des fonds soient traités en fonction des mêmes critères.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) sera placée en porte-à-faux

Quant à l'ACR, qui sera chargée d'administrer le FAPL, elle sera inévitablement placée en porte-à-faux quand viendra le moment d'arbitrer l'allocation des contributions des EDR à la société d'État plutôt qu'à ses propres membres. Cela deviendra d'autant plus problématique que, parmi les abonnés des EDR, on compte beaucoup plus d'auditeurs des stations locales de la CBC/SRC. Comment traiter équitablement la CBC/SRC alors qu'elle a toujours refusé de fournir au CRTC, sur la même base que les télédiffuseurs privés, tous les chiffres de ses activités locales? En vérité, je me demande si l'ACR, qui n'a pas été consultée à cet égard, acceptera même de s'acquitter de la tâche.

Force est de reconnaître que la société d'État appartient à un autre univers, avec ses dépenses en programmation, d'exploitation et de publicité qui sont totalement inconnues, du moins par station, l'étalon de mesure que le CRTC a retenu pour l'allocation des contributions.

Revenons à l'essentiel. Personnellement, je crois que c'est à la CBC/SRC qu'il appartient de faire preuve de leadership afin de justifier auprès du Parlement canadien les budgets nécessaires pour assurer une programmation locale digne de ce nom. Par la création d'un fonds uniquement dédié au secteur privé et considérant l'ampleur de celui que propose le CRTC, la CBC/SRC aurait un argument additionnel pour justifier ses demandes auprès du ministère du Patrimoine et, ultimement, auprès du gouvernement canadien. Si, au contraire, elle avait accès au FAPL, les parlementaires risqueraient d'être moins enclins à lui accorder des crédits supplémentaires.

Confortée par cette nouvelle source de financement, la CBC/SRC bénéficiera d'une sixième source de revenus pour son budget qui vient de franchir le cap des 1,5 milliard de dollars, alimenté jusqu'à présent par des crédits parlementaires de 914 millions de dollars, d'une enveloppe de 60 millions de dollars pour redynamiser la programmation, de revenus publicitaires de l'ordre de 329 millions de dollars, de redevances d'abonnement se chiffrant à 124,3 millions de dollars et d'une allocation de 93 millions de dollars du FCT. Cela représente l'équivalent des revenus des 619 stations de radio commerciales privées au Canada!

En revanche, les télédiffuseurs en direct privés ne pourront compter que sur les revenus de publicité, les tarifs d'abonnement et le FCT pour boucler leurs budgets – rien comme le milliard octroyé en crédits parlementaires dont bénéficie la société d'État.

Si on voulait que le FAPL donne sa pleine mesure auprès des télédiffuseurs privés, il aurait été sage de laisser la CBC/SRC à l'écart. Il y a certainement moyen de faire quelque chose avec quelque 60 millions de dollars : cela représente grosso modo deux fois et demie le budget de nouvelles avec lequel l'ancienne TQS avait réussi à s'emparer de la deuxième place à 18 heures, devant Radio-Canada et après TVA, dans tous les marchés du Québec (Montréal, Québec, Chicoutimi, Trois-Rivières et Sherbrooke). Cela étant dit, 60 millions de dollars, ce n'est pas non plus la poule aux œufs d'or qui pourrait révolutionner la programmation locale sur l'ensemble du territoire!

Dans mon opinion minoritaire portant sur le renouvellement de la licence de TQS (décision de radiodiffusion CRTC 2008-129), j'avais proposé deux balises pour évaluer les télédiffuseurs privés au moment du renouvellement de leurs licences et garantir une programmation locale, essentiellement une programmation de catégorie 1, d'un bon calibre. Premièrement, j'avais constaté (à partir de statistiques confidentielles auxquelles j'avais eu accès) que les grands télédiffuseurs consacraient au moins 50 pour cent de leurs revenus provenant de publicité locale à leur programmation locale, chaîne de télévision par chaîne de télévision. Deuxièmement, j'avais également constaté qu'ils consacraient au moins 20 pour cent de l'ensemble de leurs dépenses en programmation totales à la programmation locale, toujours à plus de 80 pour cent de catégorie 1. Ce sont deux objectifs que nous pourrions envisager lors des prochaines audiences sur le renouvellement des licences des télédiffuseurs. On comprendra que l'accès exclusif des télédiffuseurs privés en direct nous aurait permis de confirmer pour longtemps ces étalons de la programmation locale!

Autrement dit, si le CRTC cherche à provoquer une incidence concrète sur la programmation locale, objectif auquel je souscris entièrement, encore faut-il que les ressources financières soient au rendez-vous! L'ancienne TQS, par exemple, s'était dotée d'un budget d'un peu plus de 20 millions de dollars pour produire des nouvelles aux quatre coins de la province de Québec. Si l'on fragmente la nouvelle source de financement entre les secteurs public et privé, l'incidence sera forcément moins considérable, et il sera ultimement plus difficile d'en apprécier la portée au niveau de la programmation locale, qu'elle soit publique ou privée.

Si au Québec certains avaient espéré, avec un nouveau fonds de 20 millions de dollars réservé uniquement au marché francophone, que la nouvelle administration de TQS ou un nouveau télédiffuseur québécois pourrait mettre sur pied un nouveau service de nouvelles et accroître ainsi la diversité dans le système, qu'ils cessent de rêver. Non seulement le CRTC a-t-il choisi de partager le fonds entre le public et le privé, mais il a refusé de cibler le véritable problème, soit la réduction de l'information régionale sous forme de programmation de catégorie 1. C'est la deuxième raison qui m'a incité à adopter la présente opinion minoritaire.

LE CRTC N'AURAIT DÛ RETENIR QUE LA PROGRAMMATION DE CATÉGORIE 1

Le CRTC reconnaît le déficit, mais ne le compense pas

En mettant de l'avant le financement de la programmation locale, le CRTC évite de cibler les nouvelles, plus particulièrement les nouvelles de catégorie 1, qui sont pourtant au cœur du déséquilibre entre les grands et les petits marchés.

Depuis plusieurs années, selon les chiffres compilés par le personnel du CRTC, la programmation de catégorie 1 (c'est-à-dire les nouvelles traditionnelles présentées dans le cadre d'un bulletin de nouvelles, notamment à l'heure du souper) accapare plus de 80 pour cent des budgets de programmation locale. On peut en conclure implicitement que, ces dernières années, ce sont les salles de nouvelles, donc la programmation de catégorie 1 et non la programmation de catégorie 2 (opinions, analyses ou commentaires), qui font les frais des compressions budgétaires des grands diffuseurs privés. Si le CRTC veut rétablir un certain équilibre entre grands et petits marchés, il doit conserver la seule cible associée au déficit dont il prend acte : les émissions de catégorie 1. C'est pour cette catégorie de programmation que les stations commerciales locales dans les marchés de moins d'un million d'habitants affichent un taux inférieur de croissance des dépenses et de la rentabilité. J'aurais aimé que le CRTC utilise le FAPL relativement modeste de 60 millions de dollars de manière à faire porter l'essentiel de son action sur le déficit reconnu comme tel par de nombreux intervenants au lieu d'ouvrir la porte toute grande au financement d'autres types de programmation.

Quand le CRTC choisit de donner l'accès au FAPL pour les émissions de catégorie 2, c'est-à-dire les émissions constituées d'analyses et d'opinions, ou encore de variétés (catégorie 10), au lieu de cibler son action sur le déficit constaté ces dernières années, c'est-à-dire les nouvelles de catégorie 1 dans les marchés de moins d'un million d'habitants, il multiplie les objectifs. En d'autres termes, par sa décision, il n'a plus seulement un objectif, soit la correction d'un déficit récurrent constaté ces dernières années, mais bien deux objectifs distincts : la production de programmation locale dans son ensemble et la production de nouvelles de catégorie 1 qui, jusqu'à présent, se confondait pour l'essentiel avec la production de programmation locale. C'est une frontière que je refuse de traverser.

Prenons l'exemple des émissions de commentaires et d'analyses qui pourraient désormais, grâce à la contribution de 1 pour cent des revenus bruts des EDR, bénéficier du nouveau type de financement. Ces émissions identifiées à la programmation de catégorie 2 sont moins coûteuses à produire et elles risquent d'être produites au détriment des nouvelles télévisées de catégorie 1.

À la suite de l'audience qui a porté sur le renouvellement de la licence de radiodiffusion du réseau TQS au Québec, le CRTC aurait dû faire preuve de prudence et se limiter à la catégorie 1 à des fins de financement. La nouvelle programmation du télédiffuseur québécois réduit de façon dramatique la production de nouvelles (catégorie 1) au profit d'une programmation de catégorie 2. Dans cette programmation, le commentaire, l'opinion et l'éditorial remplaceront les nouvelles locales, dont les auditeurs sont de plus en plus privés. À mon avis, c'est un virus – et le mot n'est pas trop fort – qui pourrait contaminer l'ensemble du système canadien et ce, grâce à l'appui financier du Fonds pour l'amélioration de la programmation locale, comme son nom l'indique. J'aurais voulu un fonds pour l'amélioration des nouvelles locales. Point final.

Quand on parle de la « montréalisation de l'information » au Québec ou de la « torontoïsation de l'information » (*Toronto Centric*) dans le reste du Canada, on suggère que les nouvelles portent de plus en plus l'empreinte des grands centres, tant pour ce qui est de leur diffusion et de leur facturation que de leur contenu. C'est à la résolution de ce problème que les ressources du nouveau FAPL devraient être affectées – et j'insiste – en exclusivité. Nul n'est besoin d'ajouter quoi que ce soit au constat que fait le CRTC dans sa décision pour les petits marchés de moins d'un million d'habitants.

Quand les sondages révèlent que les Canadiens obtiennent 44 pour cent de leurs nouvelles locales par la télévision au Canada et que, dans le marché francophone du Québec, ce pourcentage grimpe à 50 pour cent (sondage de Decima Research, juillet 2007), c'est des émissions de catégorie 1 dont on parle, pas des émissions de catégorie 2.

L'urgence d'intervenir pour la production de nouvelles de catégorie 1

Quand le CRTC estime qu'il y a urgence d'intervenir afin de favoriser un meilleur équilibre entre les grands marchés et les petits, il ne peut donc pas raisonnablement cibler d'autres types de programmation, puisque la production d'émissions de variétés ou d'émissions de catégorie 2 représente moins de 20 pour cent des budgets de la programmation locale dans l'ensemble des marchés de moins d'un million d'habitants.

Voilà autant d'arguments qui auraient dû inciter le CRTC à se limiter au seul objectif d'augmenter la production de nouvelles de catégorie 1 dans les petits marchés. Or, en créant ce FAPL destiné à toutes les productions confondues (catégorie 1, catégorie 2, émissions de variétés), le CRTC multiplie les objectifs sans veiller au préalable à compenser le déficit qui s'est creusé ces dernières années dans la production d'émissions de catégorie 1.

Ce sera tant mieux si, éventuellement, on peut faire davantage et multiplier les objectifs dans les petits marchés, mais le CRTC aurait dû dans un premier temps s'en tenir à l'essentiel : augmenter la production de nouvelles de catégorie 1, les nouvelles qui sont essentielles aux débats, aux analyses, aux commentaires! Si telle était son intention à long terme, il a mis la charrue devant les bœufs. Il aurait dû procéder par étapes. Dans trois ans, quand il évaluera les résultats du FAPL, il lui aurait toujours été possible de corriger le tir et d'élargir les objectifs à la production, par exemple, d'émissions de variétés ou de catégorie 2.

Faut-il rappeler que, dans notre univers, une somme de 60 millions de dollars, c'est bien peu? Elle pourrait avoir une incidence considérable, certes, mais pas pour l'ensemble de la programmation aux heures de grande écoute, comme la période de 18 heures en fin de journée. Plutôt que d'essayer de courir plusieurs lièvres à la fois, le CRTC aurait dû se fixer un objectif modeste : celui de combler le déficit des dernières années en émissions de catégorie 1. L'argent nous est compté. Il ne s'agit pas de multiplier les objectifs, mais bien de resserrer la démarche.

Je crains qu'en donnant l'accès au FAPL pour des émissions de catégorie 2, par exemple, on incite les télédiffuseurs à produire moins de nouvelles et plus d'émissions de commentaires et d'analyses de catégorie 2. C'est précisément le modèle qu'a proposé au CRTC le télédiffuseur en direct québécois TQS, le printemps dernier : des émissions moins coûteuses qui permettent d'atteindre plus facilement les quotas de contenu canadien. C'est ce modèle que j'ai qualifié de mauvais exemple pour le système canadien et que je n'ai pas hésité à dénoncer dans mon opinion minoritaire portant sur le renouvellement de la licence de TQS.

Par ailleurs, il serait beaucoup plus facile d'évaluer l'incidence du FAPL si l'on utilisait la production d'émissions de catégorie 1 comme critère et non la production d'émissions de catégorie 2 lesquelles ont par définition un contenu beaucoup plus lâche et moins ciblé que les émissions de catégorie 1 qui, elles, contiennent des segments de nouvelles qui durent une à deux minutes chacun.

Les abonnés des grands marchés y auraient trouvé leur compte

Au demeurant, les 6,4 millions d'abonnés des grands marchés qui subventionneront directement ou indirectement la production d'émissions dans les petits marchés auraient beaucoup plus à gagner de la production d'émissions de catégorie 1. Ce qu'il faut comprendre, c'est que les émissions de catégorie 2, constituées de commentaires, d'opinions et d'analyses à l'échelle locale, sont difficilement « exportables » à l'échelle nationale. Comparativement, les émissions de catégorie 1 peuvent contenir des segments de nouvelles que reprennent régulièrement les réseaux nationaux. Si une bonne histoire locale peut parfois ouvrir un bulletin de nouvelles nationales en fin de journée, ce n'est jamais le cas pour une analyse ou un commentaire d'une émission régionale produite dans un petit marché.

L'un des objectifs de la création du FAPL est précisément d'améliorer la couverture en région, couverture qui peut souvent représenter un certain intérêt pour les réseaux nationaux. On ne peut en dire autant des émissions de catégories 2; les commentaires et analyses locaux intéressent rarement les auditoires nationaux. Seules les histoires et les faits locaux importants peuvent représenter un intérêt pour les abonnés des grands marchés. Pour eux, il s'agirait en quelque sorte d'un retour du balancier. C'est dans ce sens que j'affirme que les 60 pour cent d'abonnés canadiens aux entreprises de distribution qui subventionneront directement ou indirectement ce FAPL auraient pu en avoir davantage pour leur argent si le CRTC n'avait donné accès au FAPL qu'aux seules émissions de catégorie 1.

Les commentaires et les opinions : non, merci

Depuis que je siège au CRTC, il y a un peu plus d'un an maintenant, je n'ai jamais entendu d'intervenants importants réclamer la production d'émissions de catégorie 2 en région. Bien au contraire, les intervenants se plaignent d'assister à la dérive d'un certain journalisme qui verse de plus en plus dans le commentaire et l'opinion au détriment de la révélation des faits et de la réalisation d'enquêtes.

Par exemple, lors de l'audience qui a porté sur le renouvellement de la licence de TQS, des représentants du Conseil de presse du Québec et du Parti Québécois ont dénoncé vigoureusement ce journalisme d'opinions et de commentaires. À cet égard, voici ce qu'a déclaré le Conseil de presse du Québec par la voix de son président, M. Raymond Corriveau, à l'issue d'une tournée du Québec au cours de la dernière année :

[...] ce que les gens nous ont dit c'est qu'en bout de ligne, il y a une quantité inouïe d'information sur Internet non validée, les sources peu crédibles, et toute la question de la position éditoriale, même pas la position éditoriale, la chronique, l'opinion, les gens en ont ras-le-bol, les gens nous disent : on ne veut pas se faire dire quoi penser, on veut se faire donner les moyens de penser. Donc, ils veulent des faits...

À son tour, le Parti Québécois, représenté par sa présidente, Mme Monique Richard, déclarait :

[...] un problème fréquemment rencontré en région, c'est que l'information s'est transformée.

Les bulletins d'information sont devenus des émissions d'opinion, d'émotion, on en a parlé, on a parlé énormément de critiques, et j'ai presque envie de vous dire que le commentaire ou la chronique, ça peut être un choix, mais que l'information, c'est un droit reconnu dans cette société et une information rigoureuse et de qualité.

Lors de sa participation à une audience du CRTC (c'était d'ailleurs la première fois qu'un ministre du Québec assistait à une audience en personne), Mme Christine St-Pierre, ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec, s'était armée d'une résolution unanime de l'Assemblée nationale, ralliant les trois partis politiques, dont l'Action démocratique du Québec qui a été la première formation politique à dénoncer la suppression des nouvelles locales à TQS. La résolution se lisait comme suit : « Que l'Assemblée Nationale réitère l'importance dévolue à la diversité de l'information ainsi qu'à l'information régionale dans une société démocratique et enjoigne le Gouvernement du Québec à exiger du CRTC le maintien du Service de nouvelles de TQS » (<http://crtc.gc.ca/eng/transcripts/2008/tb0603.htm>). Par ailleurs, la ministre a souligné l'importance des nouvelles de catégorie 1, c'est-à-dire les nouvelles tout court, dans les régions, comme en témoignent ses propos :

Enfin, la télévision généraliste doit placer les actualités au coeur de sa mission et, conséquemment, posséder un service d'information et de salle de nouvelles dotée de ressources journalistiques suffisantes.

Les citoyens veulent des informations locales et régionales, ils veulent savoir ce qui se passe dans leur communauté, ils veulent savoir ce qui se passe sur le terrain, et pour remplir cette mission de donner aux citoyens l'information de ce qui se passe sur le terrain, ça prend une salle de nouvelles, Monsieur le Président.

Les informations d'affaires publiques sont importantes, bien sûr, et évidemment, il n'y a personne qui va contester cela. Les informations d'affaires publiques sont un prolongement de ce que les nouvelles brutes nous donnent, et les nouvelles sont vraiment fondamentales.

Ainsi, la ministre indiquait clairement ce que devaient être les priorités du CRTC en matière de programmation locale. Nous avons compris qu'elle désirait un engagement du CRTC en matière de production de nouvelles locales.

Les déclarations des M. Corriveau, Mme Richard et Mme Saint-Pierre qui précèdent vont toutes dans le même sens : on veut des nouvelles; on en a assez des commentaires, des opinions et des analyses!

En ne précisant pas que le FAPL sera destiné aux nouvelles de catégorie 1, le CRTC risque de stimuler la production d'autres types de programmation avant même d'avoir remédié au déficit en production de nouvelles régionales qui s'alourdit chaque année dans les différentes régions du pays.

Un FAPL de 60 millions de dollars, qui représente un progrès certain pour le système, méritait un meilleur objectif que celui retenu par le CRTC.

LE MODÈLE MORIN POUR TOUT LE MONDE

Le contexte

Pendant l'audience sur les EDR et les services de programmation facultatifs, un joueur important a soutenu que ce sont les services de télévision spécialisée et payante qui apportent la plus grande contribution à la programmation canadienne, autant pour ce qui est du financement que des auditoires rejoins. Un autre intervenant a indiqué que les services facultatifs fournissent, en dramatiques, 70 pour cent des dépenses totales d'émissions canadiennes et 75 pour cent des heures totales d'écoute de ces émissions; en musique et en variétés, 65 pour cent des dépenses et 80 pour cent des heures d'écoute; en documentaires, 75 pour cent des dépenses et 80 pour cent des heures d'écoute.

Après les télédiffuseurs en direct, les services en vertu de l'article 9(1)h) et les services éducatifs, il ne faudrait pas oublier la nouvelle vitrine de la télévision canadienne que sont les services facultatifs et dont l'accès au service de base m'apparaît aujourd'hui de plus en plus crucial.

Dans sa présente décision, le CRTC ne propose rien d'excitant aux services spécialisés, autre que le statu quo. En réalité, le CRTC n'a accouché d'aucune approche dynamique pour revaloriser et soutenir la production canadienne. Après 9 000 pages de documents, de mémoires et de répliques qui ont été produites par l'audience la plus importante à avoir été tenue depuis plus de quinze ans, cela laisse songeur.

Le défi est pourtant de taille, quand on considère qu'en 2007, 79 pour cent de l'écoute des émissions dramatiques et comiques de langue anglaise ont été consacrés à des émissions non canadiennes et 63 pour cent de l'écoute des services de langue française à des émissions non canadiennes. (*Rapport de surveillance des communications 2008*, p. iii)

Pour moi, il ne fait aucun doute que cette audience aurait dû normalement déboucher sur un modèle inclusif pour l'ensemble des services spécialisés qui aurait pu dynamiser et donner une nouvelle impulsion à la production canadienne toutes catégories confondues, dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et services de nouvelles sur le service de base.

Les artistes, les journalistes, les producteurs, les techniciens, en somme les artisans du contenu canadien, méritaient une nouvelle avancée du CRTC avec comme cible le service de base offert aux Canadiens par les EDR.

Les déclarations du président von Finckenstein

Le 23 février 2007, peu de temps après son entrée en fonction, le président du CRTC, Konrad von Finckenstein, déclarait : « Nous allons devoir trouver des façons, dans ce monde où les frontières n'existent presque plus, de tailler une place spéciale aux voix, aux points de vue et aux moyens d'expression canadiens dans le système de radiodiffusion. Il s'agit du principal défi auquel je devrai faire face au cours de mon mandat à la présidence du CRTC. »

C'est dans cet esprit que j'ai proposé, lors de l'audience du mois d'avril dernier, un nouveau modèle que le personnel du CRTC a baptisé le « modèle Morin », un modèle empirique, neutre et objectif qui répondait aux attentes du président, telles qu'il les précisait lors de son allocution du 23 février 2007.

Selon le président Konrad von Finckenstein, quatre principes doivent guider le travail d'un régulateur : **la transparence, l'équité, la prévisibilité et la diligence.**

Le modèle que j'ai proposé pour tous les services, et non seulement pour les nouveaux services de catégorie A ou les services distribués en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi, fait de **la transparence** un principe moteur. Grâce à un système de points, tout le monde peut s'y retrouver facilement. Rien n'est arbitraire, si ce n'est une règle générale qui s'applique à l'ensemble du système. Il s'agit d'une approche systématique, comportant un seuil de 60, 80 ou 100 points, qui nous offre l'occasion de traiter l'ensemble du système en fonction des objectifs de la Loi. Jamais le CRTC n'a-t-il encore recouru à un système inclusif qui tient compte en une seule lecture de tous les éléments qui définissent le modèle Morin.

Grâce à ce modèle, et je reprends ici à mon compte les mots du président : « nos interlocuteurs comprennent ce que nous faisons et pourquoi, et comment ils peuvent interagir avec nous [...]. [...] la transparence signifie que nos processus doivent être aussi ouverts que la loi nous le permet... »

Au sujet de **l'équité**, le président écrivait : « Cet équilibre peut être entre les grandes et les petites compagnies, entre les consommateurs et les fournisseurs, entre les radiodiffuseurs et les EDR. » Je démontrerai comment le modèle, par son système de points, rétablit un équilibre entre *les grandes et les petites compagnies*, en reposant sur le pourcentage d'émissions canadiennes et les dépenses en émissions canadiennes plutôt que sur un rapport de forces fondé sur une offre plus généreuse de services facultatifs propres aux grandes entreprises de télévision spécialisée comme Astral ou Corus. Je montrerai également que la recherche de cet équilibre essentiel passe et doit toujours passer par les prix demandés aux consommateurs.

Quant au troisième principe évoqué par le président, celui de la **prévisibilité**, le système de points que j'ai proposé lors de cette audience, et dont les principes fondamentaux ont heureusement été adoptés par le CRTC pour les nouveaux services de catégorie A et pour les services 9(1)h, permet aux joueurs de prendre des décisions stratégiques en fonction d'objectifs connus et affichés par le CRTC. Dommage que les services spécialisés existants ne puissent en profiter pour obtenir cet accès garanti au service de base!

Enfin, pour ce qui est du dernier principe évoqué par le président, soit celui de la **diligence**, le modèle permettrait aux télédiffuseurs de prendre une multitude de décisions pour rester ou non sur le service de base, sans avoir à demander l'approbation du CRTC. Les règles deviennent claires pour tout le monde. Le service facultatif ou spécialisé fait ses choix stratégiques, selon sa volonté d'être présent ou non sur le service de base offert aux abonnés, en négociant ou pas avec le distributeur, pour être placé sur un étage à un prix plus élevé plutôt qu'à un prix de gros inférieur accepté par le CRTC.

Les objectifs de l'audience, le rapport Dunbar-Leblanc et la Loi sur la radiodiffusion

Par ailleurs, il me semble que ce modèle répond parfaitement aux objectifs généraux que visait cette audience, la plus importante du genre à avoir été tenue depuis 1993. N'avions-nous pas en effet écrit (avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-19) :

Il est temps de délaissier la réglementation détaillée actuelle et d'adopter une nouvelle approche dynamique à l'égard des entreprises de distribution et des services de programmation facultatifs.

Le modèle Morin, puisqu'il faut l'appeler ainsi, répondait à ces objectifs, et je trouve extrêmement dommage qu'il n'ait pas été retenu par le CRTC pour l'ensemble de la production de la télévision spécialisée, cette nouvelle vitrine, comme je l'ai nommée plus tôt, de la télévision canadienne.

Pour ce qui est des objectifs fixés par le CRTC, voyons maintenant comment le modèle Morin y répondait de manière très pointue.

- a) **la réglementation détaillée** – Elle disparaît du modèle que j'ai proposé. À part les règles d'accès (le modèle), il n'y a plus de règles d'assemblage et d'étagement. Des règles temporaires pourront toujours encadrer la transition. À moyen terme, le modèle permet d'envisager sereinement la déréglementation tout en respectant les objectifs de la Loi. Le modèle est ultimement une police d'assurance si nous voulons supprimer les centaines de dispositions réglementaires qu'on retrouve dans le *Canadian Broadcasting Regulatory Handbook*, le livre rouge du CRTC!

- b) **une nouvelle approche dynamique** – Dans les 9 000 pages de documentation dont j’ai pris connaissance, je n’ai vu nulle part un système de points qui offre aux entreprises l’occasion de se positionner d’une façon **dynamique** sur le service de base. Ce système de points bien encadré par un processus public permettra aux acteurs de se donner un plan d’affaires compatible ou pas avec le système de base des distributeurs.
- c) **à l’égard des entreprises de distribution et des services facultatifs** – Non seulement le modèle est-il dynamique, mais il constitue également un compromis entre deux positions extrêmes : celle du statu quo (les télédiffuseurs) ou d’une déréglementation tous azimuts (les EDR par câble ou par satellite).

En outre, ce modèle était conforme aux objectifs proposés par MM. Laurence Dunbar et Christian Leblanc dans le cadre de leur étude intitulée *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada*, commandée par le CRTC et publiée à l’été 2007. Au chapitre 5, qui porte sur le rôle de la concurrence dans le secteur de la radiodiffusion (page 222 du rapport), on trouve sept recommandations, dont la cinquième est particulièrement pertinente dans le contexte. Elle se lit comme suit :

Nous recommandons que le Conseil envisage de rationaliser la structure de réglementation des services spécialisés avant la fin de la transition vers le numérique prévue en 2010-2013. Nous recommandons aussi que le Conseil examine la possibilité d’adopter un nouveau système qui récompenserait, et ce, en leur accordant de meilleurs droits d’accès et de distribution, les services qui contribuent de façon significative à l’atteinte des objectifs de la Loi (en offrant un fort pourcentage d’émissions canadiennes, en engageant des dépenses importantes au titres des émissions canadiennes ou des projets relatifs à la sécurité publique). Ce nouveau système devrait aussi reposer davantage sur la demande des consommateurs que sur les règles d’assemblage pour décider de la distribution et des forfaits de services facultatifs.

Je retiens deux expressions en particulier : 1) « rationaliser la structure de réglementation »; et 2) « nouveau système qui récompenserait, et ce, en leur accordant de meilleurs droits d’accès et de distribution, les services qui contribuent de façon significative à l’atteinte des objectifs de la Loi ».

Le modèle Morin n’avait pas encore été inventé, mais je vous soumets humblement qu’il répond parfaitement à cette recommandation du rapport Dunbar-Leblanc (<http://www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/dunbarleblanc.htm>).

À mon avis, en plus d’être dynamique, le modèle donne une direction, tout en contribuant à la prévisibilité dont les entreprises ont tant besoin pour investir et convaincre leurs banquiers.

Finalement, le modèle est en tout point conforme aux objectifs de la Loi.

En effet, l'article 3(1)*b*) de la Loi dit : « Le système canadien de radiodiffusion [...] offre, par sa programmation, un service essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle ».

C'est notamment de cet objectif de la Loi que MM. Dunbar et Leblanc se sont inspirés.

La Loi ne parle pas des goûts et de la demande des consommateurs. J'en ai donc pris acte. Je laisse à d'autres le soin de défendre une interprétation contraire.

Toutefois, la Loi insiste et précise à l'article 3(1)*d*) que « le système canadien de radiodiffusion devrait servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada ».

De plus, à l'article 3(1)*f*), on peut lire : « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources – créatrices et autres – canadiennes pour la présentation de leur programmation [...] »

Finalement, l'article 5(2)*e*) de la Loi précise : « La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens. »

Les objectifs du modèle

Mais voilà que malgré ces beaux principes, malgré les qualités intrinsèques du modèle et malgré les attentes de la Loi, le CRTC a choisi de ne pas permettre aux services facultatifs actuels de profiter du modèle Morin, tel que présenté ou tel que modifié par le personnel du CRTC, pour se positionner sur le service de base. Il a refusé cette option aux services spécialisés qui sont pourtant au cœur de la programmation et du contenu canadien.

Reconnaissons que 95 pour cent des consommateurs canadiens trouvent déjà insuffisant le service de base offert par des entreprises de distribution terrestre ou par satellite. Il ne me vient pas à l'idée, contrairement à certains intervenants, de ne pas ouvrir la porte toute grande aux EDR pour enrichir le service de base par l'ajout de nouveaux services. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : dans leur immense majorité, les consommateurs s'abonnent à un plus grand nombre de services que ceux qu'ils retrouvent sur le service de base offert par les EDR ou les entreprises par SRD. Dans un environnement concurrentiel, notre système a tout intérêt à ce que le service de base des distributeurs soit bonifié. Le modèle Morin permettait simplement d'assurer que cette bonification escomptée du service de base fasse la part belle au contenu canadien, tout en tenant compte du prix qui est facturé aux consommateurs.

Hormis la règle de prépondérance, la décision des EDR d'ajouter des services spécialisés sur le service de base n'est aucunement liée à la nécessité de satisfaire les objectifs de la Loi d'une manière dynamique et incitative et au meilleur prix pour les consommateurs. Dans un tel système, les EDR et les entreprises par SDR prennent des décisions :

- qui peuvent être complètement arbitraires;
- qui peuvent se placer en porte-à-faux avec la poursuite des objectifs de la Loi;
- qui ne reflètent pas forcément les objectifs de la Loi;
- qui peuvent générer des abus face aux plus petits joueurs;
- qui peuvent créer des différences marquées entre les différentes régions du pays pour ce qui est des services offerts sur le service de base;
- qui peuvent n'avoir rien à voir avec l'augmentation du contenu et de la programmation canadiens et du meilleur prix pour le consommateur.

Autrement dit, le CRTC avait, à mon sens, l'obligation de faire avancer les grands principes auxquels nous croyons en ouvrant le service de base aux services spécialisés et facultatifs sur la base d'un système de points transparent, neutre et empirique. Malheureusement, force est de constater que le CRTC a déclaré forfait. Cela me chagrine d'autant plus que la conjoncture actuelle n'est pas particulièrement rassurante. La croissance économique risque de ne pas être au rendez-vous comme elle l'a été au cours des dernières années. Plus que jamais notre système demande de la transparence et de la prévisibilité. Cela est encore plus vrai pour les petits joueurs qui doivent rencontrer leurs banquiers et relever le défi de la haute définition.

Il est de notre responsabilité, à titre de conseillers du CRTC, non seulement de préserver, mais aussi de stimuler la diversité des voix dans un système canadien de radiodiffusion qui se définit par un nombre relativement limité de joueurs. De ce point de vue, j'adhère totalement et sans restrictions au discours du président auquel j'ai fait allusion plus tôt. J'en fais même mon credo! Le modèle Morin a été conçu en vue d'assurer, dans toute la mesure du possible, la présence des voix canadiennes sur le service de base.

Cet ajout de voix sur le service de base dans la foulée du modèle Morin devrait se faire dans le respect des gros acteurs comme des petits, avec un système dépouillé de décisions arbitraires, non seulement des EDR, mais du CRTC. C'est pourquoi j'ai proposé ce système dont les paramètres, une fois établis, laissent toute latitude aux acteurs pour choisir entre le service de base ou un étagement d'une entreprise de distribution.

En cette ère d'économie tumultueuse, alors que les consommateurs peuvent se voir contraints de réduire leur abonnement aux services télévisés, il était important, à mon avis, que le CRTC donne un signal clair pour élargir le service de base et offre la possibilité à un petit nombre de services d'y accéder.

Les services de nouvelles en continu, pour ne nommer que ceux-là, jouent un rôle de plus en plus important pour faire comprendre l'actualité canadienne au jour le jour. Ils doivent se mesurer à des géants internationaux ou continentaux que sont les CNN, CNBC, BBC ou Bloomberg. Considérant l'importance de la télévision dans notre système de

radiodiffusion, c'est la démocratie canadienne qui est en jeu. Le modèle Morin, comme il sera démontré plus tard, aurait définitivement pu bonifier cette expression démocratique dans notre système canadien de radiodiffusion.

Nos plus petits télédiffuseurs, nos indépendants en particulier, méritaient cet appui déterminant du CRTC qui aurait pu leur donner la prévisibilité dont ils ont tant besoin dans la conjoncture actuelle. Aurons-nous autant de voix éditoriales indépendantes lors des prochaines audiences sur les entreprises de distribution, dans cinq, dix ou quinze ans? Je crains que la réponse sera négative parce que nous avons dit non, à l'automne 2008, au modèle Morin à l'égard des services spécialisés.

Les explications

Le modèle Morin a été conçu afin de permettre l'accès au service de base indépendamment des décisions du CRTC, comme les services 9(1)h), et indépendamment des décisions des entreprises de distribution par câble ou par satellite.

C'est un modèle qui apporte une certaine liberté dans le système en offrant aux télédiffuseurs l'option d'être ou ne pas être sur le service de base, dans un encadrement déterminé. C'est un système de points, basé sur le pourcentage de contenu canadien, le pourcentage de revenus alloués aux dépenses au titre d'émissions canadiennes (DEC) et le tarif de gros de base imputé aux EDR.

C'est une équation simple : $A + B - C = \text{Points}$ (où A correspond au contenu canadien, B correspond aux DEC et C équivaut au tarif de base).

Par définition, le modèle Morin est dynamique et vise à augmenter le contenu canadien (A) et les dépenses au titre d'émissions canadiennes (B). Il tient compte du coût du service, dans l'intérêt des consommateurs. Même si les services spécialisés accumulent des points au titre du contenu et de la programmation canadiens, le tarif de gros imputé aux EDR et aux entreprises par SDR pour la distribution du service sera soustrait du total de $A + B$ pour produire une cote globale.

Le modèle repose sur des chiffres que le CRTC possède déjà depuis de nombreuses années. Son application ne nécessite la cueillette d'aucuns renseignements additionnels. En revanche, il peut être modifié au fil du temps afin de tenir compte de nouvelles réalités, la haute définition par exemple. C'est une adaptation proposée par le personnel à laquelle je souscris totalement. Le modèle a également été corrigé pour tenir compte des répétitions et pour cibler le contenu original, à la suite d'une proposition de Quebecor Média. Je ne saurais être plus d'accord. Dès le début, d'ailleurs, j'avais clairement indiqué que ce modèle pouvait évoluer au fil du le temps, suivant les attentes du CRTC.

Lors de l'audience, j'ai suggéré que le seuil de 100 points pourrait être retenu pour les services de langue anglaise, tandis qu'un seuil inférieur, de 80 ou 70 points peut-être, pourrait être attribué aux services de langue française. De toute manière, c'est au CRTC qu'il incomberait d'établir les seuils dans les marchés anglophones et francophones, par le truchement d'audiences ou de consultations publiques.

En conclusion, ce modèle m'apparaissait stimulant non seulement pour les futurs joueurs, l'option retenue par le CRTC, mais pour les joueurs actuels auquel il offrait une nouvelle patinoire pour se positionner dans le système. Il donnait une direction claire et sans compromis : celle de l'augmentation du contenu canadien et des dépenses en programmation canadienne à un prix avantageux pour le consommateur. Jamais n'avait-on proposé depuis quarante ans au CRTC un système réunissant ces trois variables!

Une quatrième variable (qui ne faisait pas partie de l'équation comme telle) visait à confirmer la viabilité commerciale du service spécialisé sur le service de base. Une tranche d'au moins 33 pour cent des revenus devait provenir de la publicité. Ce pourcentage (qui aurait pu être modifié, il va sans dire) visait essentiellement à assurer que les entreprises qui seront sur le service de base auront non seulement un contenu canadien à offrir, mais un contenu canadien à ce point intéressant pour l'auditoire qu'il pourra générer, outre les revenus d'abonnement, des revenus publicitaires substantiels.

Le service spécialisé Score Media a fait ses devoirs et a construit quatre tableaux qui illustrent le modèle Morin. Je reproduis ici ces tableaux en rafale pour montrer en quelques chiffres ce qui me prendrait des pages à expliquer. (On trouvera toutes les explications et les choix méthodologiques sur le site Internet du CRTC : http://support.crtc.gc.ca/applicant/docs.aspx?pn_ph_no=2007-10&call_id=60930&lang=F&defaultName=Score%20Media%20Inc.&replyonly=&addInfo=&addtCmmt=&fnlSub=true.)

Ces tableaux constituent un excellent survol de la programmation canadienne et des revenus qui sont générés, que certains d'entre vous n'avez peut-être encore jamais eu l'occasion d'apprécier. Il représente la somme de quarante ans de travail du CRTC pour l'ensemble des Canadiens et nous devons en être gré à tous les Conseils et à tous les membres du personnel du CRTC qui se sont succédés au fil des ans.

Tableau 1
Résultats du modèle Morin pour les services analogiques spécialisés

Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
X		CTV Newsnet	100	66 (e)	15	151,35	36 %
X		Slice	83	71	33	120,50	55 %
X		Pulse 24	90	59 (e)	30	119,15	78 %
	X	Le Canal Nouvelles	100	49 (e)	30	118,99	50 %
X	X	Météomédia/The Weather Network	100	37	23	114,00	38 %
*	*	CPAC	90	34 (e)	11	112,97	0 %
X		The Score	80	45	14	111,00	59 %
*		CBC Newsworld	90	75 (e)	63	101,96	19 %
*		Business News Network	75	50	25	100,00	27 %
X		Vision TV	65	47	12	100,00	48 %

Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
X		MTV	71	36	10 (e)	97,04	58 %
X		HGTV Canada	50	50	7	93,00	78 %
X		MuchMoreMusic	60	31	3	88,00	73 %
X		MuchMusic	60	31	3	88,00	73 %
*		Canadian Learning Television	60	42	15	87,00	11 %
X		Star!	50	42	5	87,00	33 %
*		TreeHouse	70	36	20	86,00	19 %
X		Food Network Canada	50	44	14 (e)	79,60	72 %
X		Outdoor Life Network	50	41	13 (e)	78,30	45 %
X		Country Music Television	60	22	4 (e)	77,60	84 %
X		The Comedy Network	65	45	33 (e)	77,26	55 %
	X	MusiMax	60	31	15	76,00	34 %
	X	MusiquePlus	60	33	17	76,00	57 %
X		W	70	41	35	76,00	61 %
X	X	Teletoon	60	47	35	72,00	57 %
X		Showcase	60	42	32	70,00	52 %
X		The Discovery Channel	60	45	36	69,00	49 %
X		Bravo!	60	33	25	68,00	45 %
X		TVTropolis	50	43	25	68,00	61 %
X		History Television	50	40	25	65,00	41 %
X		YTV	60	40	35	65,00	61 %
	*	RDI	90	75 (e)	100	65,00	20 %
	*	ARTV	60	46	55	51,00	11 %
X		Space : The Imagination Station	40	40	29	51,00	59 %
	X	Canal Vie	60	50	60	50,00	42 %
	X	Ztélé	50	48	50	48,00	40 %
	*	Canal Évasion	50	46	49	47,00	15 %
	*	VRAK-TV	60	41	60	41,00	15 %
X		SportsNet	60	54	78	36,00	37 %
	*	Historia	45	35	48	32,00	22 %
	X	TV5	15	40	28	27,00	30 %
	X	Canal D	45	45	65	25,00	38 %
	X	Séries+	30	22	45	7,00	56 %
X		TSN	60	44	107	-3,00	45 %
	X	RDS	65	50	121	-6,00	49 %

Légendes et notes :

X : le service dépasse le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

* : le service ne dépasse pas le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

(e) : estimation basée sur la méthode ci-dessous :

- exception faite de CPAC, les estimations des DEC des services sans obligations précises à ce titre (p. ex. : les services de nouvelles canadiens) sont basées sur les dépenses canadiennes moyennes de 2005, 2006 et 2007;
- exception faite de CPAC, les taux des services sans tarifs de gros réglementaires sont évalués en divisant les revenus d'abonnement canadiens de 2007 par la moyenne des abonnés canadiens de 2007 (moyenne des abonnés des fins d'années 2006 et 2007), puis en divisant par 12 pour mensualiser; plafond à 75;
- estimation des DEC et taux de CPAC basés sur les projections divulguées dans les dossiers de réglementation de CPAC à la dernière audience de renouvellement (demandes 2002-0127-8 et 2001-0128-6).

Tableau 2
Résultats du modèle Morin pour les services numériques de catégorie 1

Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
	*	Argent	85	52	35 (e)	101,97	9 %
*		bold	80	51	30 (e)	100,52	2 %
*		Documentary	75	47	35 (e)	86,70	2 %
*		travel+escape	70	53	42 (e)	80,75	8 %
	*	Info-Sports	80	51	52 (e)	79,02	17 %
*		ichannel	65	37	29 (e)	72,86	1 %
*		OutTV	65	49	45 (e)	68,80	7 %
*		One: The Body, Mind & Spirit Channel	60	41	34 (e)	67,21	3 %
*		The Independent Film Channel	60	37	30 (e)	66,64	8 %
*		Razer	60	43	37 (e)	66,26	8 %
*		Mystery	60	43	39 (e)	63,53	12 %
*		Fashion Television	50	41	37 (e)	54,01	11 %
*		Book Television – The Channel	50	40	36 (e)	53,77	5 %
*		Bio	50	40	38 (e)	51,62	9 %
*		Men TV	50	39	40 (e)	49,15	5 %
*		G4techTV	50	40	43 (e)	46,68	15 %
*		Discovery Health Network	35	20	25 (e)	29,52	18 %
	*	Mystère	40	40	59 (e)	20,70	12 %

Légendes et notes :

X : le service dépasse le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

* : le service ne dépasse pas le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

(e) : estimation basée sur la méthode ci-dessous :

- les taux des services sans tarifs de gros réglementaires sont évalués en divisant les revenus d'abonnement canadiens de 2007 par la moyenne des abonnés canadiens de 2007 (moyenne des abonnés des fins d'années 2006 et 2007), puis en divisant par 12 pour mensualiser; plafond à 75.

Tableau 3
Résultats du modèle Morin pour les services numériques de catégorie 2

Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
X		World Fishing Network	35	75 (e)	3 (e)	106,63	38 %
*		Gol TV	35	75 (e)	5 (e)	105,24	6 %
*		The Pet Network	35	75 (e)	21 (e)	88,50	11 %
	*	Avis de recherche	35	52 (e)	6	80,61	0 %
*		bpm:tv	35	56 (e)	11 (e)	79,76	1 %
*		TFN--The Fight Network	35	75 (e)	37 (e)	72,71	24 %
*		Cool TV	35	75 (e)	42 (e)	68,11	2 %
X		GameTV	35	18 (e)	0 (e)	53,46	100 %
*		SexTV	35	37 (e)	28 (e)	44,68	7 %
*		BBC Kids	35	31 (e)	25 (e)	41,07	7 %
*		National Geographic Channel	35	26 (e)	21 (e)	39,45	19 %
	X	Ciné-pop	35	4 (e)	0 (e)	39,03	100 %
X		The Christian Channel	35	4 (e)	0 (e)	39,03	100 %
X		Leafs TV	35	75 (e)	76 (e)	33,65	50 %
	*	Prise 2	35	58 (e)	60 (e)	33,12	23 %
*		Fox Sports World Canada	35	31 (e)	33 (e)	32,60	6 %
*		PunchMuch	35	19 (e)	21 (e)	32,52	20 %
*		Fine Living	35	21 (e)	24 (e)	32,49	11 %
X		MuchVibe	35	6 (e)	9 (e)	31,95	38 %
*		Discovery Civilization Channel	35	16 (e)	20 (e)	30,79	28 %
X		Animal Planet	35	14 (e)	21 (e)	28,30	38 %
*		ESPN Classic	35	15 (e)	23 (e)	26,71	16 %
X		BBC Canada	35	17 (e)	27 (e)	25,20	35 %
*		Movieola (données : 2006)	35	19 (e)	32 (e)	22,63	0 %
*		Discovery Kids	35	10 (e)	25 (e)	19,46	10 %
X		MuchLoud	35	4 (e)	20 (e)	19,36	19 %
X		Showcase Diva	35	11 (e)	28 (e)	17,93	38 %
X		Showcase Action	35	11 (e)	28 (e)	17,73	39 %
*		MuchMoreRetro	35	3 (e)	21 (e)	16,68	5 %
*		Drive-In Classics	35	9 (e)	27 (e)	16,60	7 %
*		CourtTV Canada	35	10 (e)	30 (e)	15,54	14 %
*		Xtreme Sports	35	11 (e)	32 (e)	14,58	5 %
*		Scream	35	10 (e)	31 (e)	13,96	27 %
*		TV Land	35	2 (e)	23 (e)	13,66	16 %
*		DejaView	35	6 (e)	28 (e)	12,47	21 %
*		Lonestar	35	6 (e)	29 (e)	11,87	24 %
*		Bite Television	35	13 (e)	36 (e)	11,52	20 %
*		The NHL Network	35	30 (e)	57 (e)	8,62	20 %

Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
*		HPItv Canada	35	0 (e)	29 (e)	6,42	1 %
*		Raptors NBA TV	35	23 (e)	53 (e)	4,82	31 %
X		Wild TV	35	1 (e)	34 (e)	1,93	79 %
*		Silver Screen Classics (données : 2006)	35	13 (e)	65 (e)	-16,83	0 %
*		Rush HD	35	9 (e)	65 (e)	-20,97	0 %
*		Oasis HD	35	8 (e)	66 (e)	-22,59	0 %
*		Equator HD	35	4 (e)	65 (e)	-26,03	0 %
*		Treasure HD	35	4 (e)	66 (e)	-26,72	0 %
X		AOV Clips	35	9 (e)	99 (e)	-54,81	84 %
*		Discovery HD	35	48 (e)	198 (e)	-115,15	2 %
*		ATN Cricket Plus	15	20	166 (e)	-131,47	0 %
X		Red Light District	35	29 (e)	276 (e)	-211,57	87 %
*		The Hustler Channel	35	18 (e)	372 (e)	-318,69	26 %
*		HARDtv	35	1 (e)	408 (e)	-372,38	0 %
*		AOV Adult Movie Channel	35	9 (e)	423 (e)	-379,71	18 %
*		ATN Caribbean TV	20	30	535 (e)	-484,90	11 %
*		ATN NDTV	15	20	586 (e)	-551,00	0 %
*		AOV Maleflicxx	35	8 (e)	641 (e)	-598,30	27 %

Légendes et notes :

X : le service dépasse le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

* : le service ne dépasse pas le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

(e) : estimation basée sur la méthode ci-dessous :

- les estimations des DEC des services sans obligations précises à ce titre (ex. : les services de nouvelles canadiens) sont basées sur les dépenses moyennes de 2005, 2006 et 2007;
- les taux des services sans tarifs de gros réglementaires sont évalués en divisant les revenus d'abonnement canadiens de 2007 par la moyenne des abonnés canadiens de 2007 (moyenne des abonnés des fins d'années 2006 et 2007), puis en divisant par 12 pour mensualiser; plafond à 75.

Tableau 4
Résultats du modèle Morin pour les services facultatifs

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
A	X		CTV Newsnet	100	66 (e)	15	151,35	36 %
A	X		Slice	83	71	33	120,50	55 %
A	X		Pulse 24	90	59 (e)	30	119,15	78 %
A		X	Le Canal Nouvelles	100	49 (e)	30	118,99	50 %
A	X	X	Météomédia/ The Weather Network	100	37	23	114,00	38 %
A	*	*	CPAC	90	34 (e)	11	112,97	0 %
A	X		The Score	80	45	14	111,00	59 %

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
2	X		World Fishing Network	35	75 (e)	3 (e)	106,63	38 %
2	*		Gol TV	35	75 (e)	5 (e)	105,24	6 %
1		*	Argent	85	52	35 (e)	101,97	9 %
A	*		CBC Newsworld	90	75 (e)	63	101,96	19 %
1	*		bold	80	51	30 (e)	100,52	2 %
A	*		Business News Network	75	50	25	100,00	27 %
A	X		Vision TV	65	47	12	100,00	48 %
A	X		MTV	71	36	10 (e)	97,04	58 %
A	X		HGTV Canada	50	50	7	93,00	78 %
2	*		The Pet Network	35	75 (e)	21 (e)	88,50	11 %
A	X		MuchMore Music	60	31	3	88,00	73 %
A	X		MuchMusic	60	31	3	88,00	73 %
A	*		Canadian Learning Television	60	42	15	87,00	11 %
A	X		Star!	50	42	5	87,00	33 %
1	*		Documentary	75	47	35 (e)	86,70	2 %
A	*		TreeHouse	70	36	20	86,00	19 %
1	*		travel+escape	70	53	42 (e)	80,75	8 %
2		*	Avis de recherche	35	52 (e)	6	80,61	0 %
2	*		bpm:tv	35	56 (e)	11 (e)	79,76	1 %
A	X		Food Network Canada	50	44	14 (e)	79,60	72 %
1		*	Info-Sports	80	51	52 (e)	79,02	17 %
A	X		Outdoor Life Network	50	41	13 (e)	78,30	45 %
A	X		Country Music Television	60	22	4 (e)	77,60	84 %
A	X		The Comedy Network	65	45	33 (e)	77,26	55 %
A		X	MusiMax	60	31	15	76,00	34 %
A		X	MusiquePlus	60	33	17	76,00	57 %
A	X		W	70	41	35	76,00	61 %
1	*		ichannel	65	37	29 (e)	72,86	1 %
2	*		TFN-The Fight Network	35	75 (e)	37 (e)	72,71	24 %
A	X	X	Teletoon	60	47	35	72,00	57 %
A	X		Showcase	60	42	32	70,00	52 %
A	X		The Discovery Channel	60	45	36	69,00	49 %
1	*		OutTV	65	49	45 (e)	68,80	7 %
2	*		Cool TV	35	75 (e)	42 (e)	68,11	2 %
A	X		Bravo!	60	33	25	68,00	45 %
A	X		TVTropolis	50	43	25	68,00	61 %

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
1	*		One: The Body, Mind & Spirit Channel	60	41	34 (e)	67,21	3 %
1	*		The Independent Film Channel	60	37	30 (e)	66,64	8 %
1	*		Razer	60	43	37 (e)	66,26	8 %
A	X		History Television	50	40	25	65,00	41 %
A	X		YTV	60	40	35	65,00	61 %
A		*	RDI	90	75 (e)	100	65,00	20 %
1	*		Mystery	60	43	39 (e)	63,53	12 %
1	*		Fashion Television	50	41	37 (e)	54,01	11 %
1	*		Book Television – The Channel	50	40	36 (e)	53,77	5 %
2	X		GameTV	35	18 (e)	0 (e)	53,46	100 %
1	*		Bio	50	40	38 (e)	51,62	9 %
A		*	ARTV	60	46	55	51,00	11 %
A	X		Space: The Imagination Station	40	40	29	51,00	59 %
A		X	Canal Vie	60	50	60	50,00	42 %
1	*		Men TV	50	39	40 (e)	49,15	5 %
A		X	Ztélé	50	48	50	48,00	40 %
A		*	Canal Évasion	50	46	49	47,00	15 %
1	*		G4techTV	50	40	43 (e)	46,68	15 %
2	*		SexTV	35	37 (e)	28 (e)	44,68	7 %
2	*		BBC Kids	35	31 (e)	25 (e)	41,07	7 %
A		*	VRAK-TV	60	41	60	41,00	15 %
2	*		National Geographic Channel	35	26 (e)	21 (e)	39,45	19 %
2		X	Ciné-pop	35	4 (e)	0 (e)	39,03	100 %
2	X		The Christian Channel	35	4 (e)	0 (e)	39,03	100 %
A	X		SportsNet	60	54	78	36,00	37 %
2	X		Leafs TV	35	75 (e)	76 (e)	33,65	50 %
2		*	Prise 2	35	58 (e)	60 (e)	33,12	23 %
2	*		Fox Sports World Canada	35	31 (e)	33 (e)	32,60	6 %
2	*		PunchMuch	35	19 (e)	21 (e)	32,52	20 %
2	*		Fine Living	35	21 (e)	24 (e)	32,49	11 %
A		*	Historia	45	35	48	32,00	22 %
2	X		MuchVibe	35	6 (e)	9 (e)	31,95	38 %
2	*		Discovery Civilization Channel	35	16 (e)	20 (e)	30,79	28 %
1	*		Discovery Health Network	35	20	25 (e)	29,52	18 %
2	X		Animal Planet	35	14 (e)	21 (e)	28,30	38 %

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
A		X	TV5	15	40	28	27,00	30 %
2	*		ESPN Classic	35	15 (e)	23 (e)	26,71	16 %
2	X		BBC Canada	35	17 (e)	27 (e)	25,20	35 %
A		X	Canal D	45	45	65	25,00	38 %
2	*		Movieola (données : 2006)	35	19 (e)	32 (e)	22,63	0 %
1		*	Mystère	40	40	59 (e)	20,70	12 %
2	*		Discovery Kids	35	10 (e)	25 (e)	19,46	10 %
2	*		MuchLoud	35	4 (e)	20 (e)	19,36	19 %
2	X		Showcase Diva	35	11 (e)	28 (e)	17,93	38 %
2	X		Showcase Action	35	11 (e)	28 (e)	17,73	39 %
2	*		MuchMore Retro	35	3 (e)	21 (e)	16,68	5 %
2	*		Drive-In Classics	35	9 (e)	27 (e)	16,60	7 %
2	*		CourtTV Canada	35	10 (e)	30 (e)	15,54	14 %
2	*		Xtreme Sports	35	11 (e)	32 (e)	14,58	5 %
2	*		Scream	35	10 (e)	31 (e)	13,96	27 %
2	*		TV Land	35	2 (e)	23 (e)	13,66	16 %
2	*		DejaView	35	6 (e)	28 (e)	12,47	21 %
2	*		Lonestar	35	6 (e)	29 (e)	11,87	24 %
2	*		Bite Television	35	13 (e)	36 (e)	11,52	20 %
2	*		The NHL Network	35	30 (e)	57 (e)	8,62	20 %
A		X	Séries+	30	22	45	7,00	56 %
2	*		HPItv Canada	35	0 (e)	29 (e)	6,42	1 %
2	*		Raptors NBA TV	35	23 (e)	53 (e)	4,82	31 %
2	X		Wild TV	35	1 (e)	34 (e)	1,93	79 %
A	X		TSN	60	44	107	-3,00	45 %
A		X	RDS	65	50	121	-6,00	49 %
2	*		Silver Screen Classics (données : 2006)	35	13 (e)	65 (e)	-16,83	0 %
2	*		Rush HD	35	9 (e)	65 (e)	-20,97	0 %
2	*		Oasis HD	35	8 (e)	66 (e)	-22,59	0 %
2	*		Equator HD	35	4 (e)	65 (e)	-26,03	0 %
2	*		Treasure HD	35	4 (e)	66 (e)	-26,72	0 %
2	X		AOV Clips	35	9 (e)	99 (e)	-54,81	84 %
2	*		Discovery HD	35	48 (e)	198 (e)	-115,15	2 %
2	*		ATN Cricket Plus	15	20	166 (e)	-131,47	0 %
2	X		Red Light District	35	29 (e)	276 (e)	-211,57	87 %
2	*		The Hustler Channel	35	18 (e)	372 (e)	-318,69	26 %
2	*		HARDtv	35	1 (e)	408 (e)	-372,38	0 %

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (¢)	Résultat Morin	Revenus du marché
2	*		AOV Adult Movie Channel	35	9 (e)	423 (e)	-379,71	18 %
2	*		ATN Caribbean TV	20	30	535 (e)	-484,90	11 %
2	*		ATN NDTV	15	20	586 (e)	-551,00	0 %
2	*		AOV Maleflixxx	35	8 (e)	641 (e)	-598,30	27 %

Légendes et notes :

X : le service dépasse le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

* : le service ne dépasse pas le seuil de 33 % pour les revenus générés par le marché.

(e) : estimation basée sur la méthode ci-dessous :

- exception faite de CPAC, les estimations des DEC des services sans obligations précises à ce titre (p. ex. : les services de nouvelles canadiens) sont basées sur les dépenses canadiennes moyennes de 2005, 2006 et 2007;
- exception faite de CPAC, les taux des services sans tarifs de gros réglementaires sont évalués en divisant les revenus d'abonnement canadiens de 2007 par la moyenne des abonnés canadiens de 2007 (moyenne des abonnés des fins d'années 2006 et 2007), puis en divisant par 12 pour mensualiser; plafond à 75;
- estimation des DEC et taux de CPAC basés sur les projections divulguées dans les dossiers de réglementation de CPAC à la dernière audience de renouvellement (demandes 2002-0127-8 et 2001-0128-6).

Quelques observations

1. Les services facultatifs dont les contenus sont périssables sont avantagés. En revanche, ils sont au cœur de l'identité de ce pays.
2. Pour garantir la diversité sur le service de base, j'ai proposé de mettre au point un système de points en prime. Ainsi les dramatiques, les documentaires et les émissions pour enfants pourraient profiter de ce système et avoir accès au service de base. Le système de points ferait, doit-on le préciser, l'objet de consultations auprès de l'industrie.
3. On remarque que CTVNewsnet occupe le premier rang avec 151 points, alors que TSN, un autre service spécialisé du même groupe, se retrouve au dernier rang avec une cote négative de trois points (-3). Le modèle n'a pas de parti pris en faveur d'une entreprise ou d'une autre; il est objectif. On pourrait multiplier les exemples avec le grand télédiffuseur privé francophone, Groupe TVA inc.
4. Dans le tableau 1, on constate que 16 services sont à 30 points et moins du seuil des 100 points. Hypothétiquement, il leur serait possible de se qualifier pour être à leur tour distribués au service de base. Du côté francophone, le seuil de 100 points serait plus difficile à franchir. Le CRTC pourrait alors réduire ce seuil, disons, à 70 points, de manière à provoquer, dans ce cas également, un mouvement d'ensemble vers le haut.

5. Un dernier exemple : les films pour adultes. Avec le modèle Morin, le canal Hustler enregistre un résultat Morin de -318 points. Non seulement ça, mais il ne pourrait se qualifier au chapitre des revenus publicitaires. On constate, dans le tableau 3, qu'il ne génère par la publicité que 26 % de ses revenus, alors que j'ai établi le seuil à 33 % ! Le canal Hustler doit définitivement compter sur un tarif d'abonnement, et plus un service est dispendieux, moins il a de chances d'être distribué au service de base.

La question est maintenant de savoir quel serait l'effet de la mise en place du modèle Morin, sans système de points en prime sur le service de base des entreprises de distribution.

Voici les tableaux montrant le résultat de ces simulations.

Application du modèle dans cinq grands marchés

Calgary

<i>Alignement analogique de base actuel</i>	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	<i>9(1)h</i>
CMT	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
NEWSWORLD	CTV Newsnet	CTV Newsnet	CTV Newsnet	Newsworld
TREEHOUSE	Weather	Weather	Weather	CPAC
WEATHER	The Score	The Score	The Score	RDI
YTV (ouest)	BNN	BNN	BNN	Accessibility
TSN	Vision TV	Vision TV	Vision TV	TVA
THE SCORE		MTV Canada	MTV Canada/ Talk TV	VoicePrint
HGTV	<i>Ajout au service de base</i>	HGTV	HGTV	
CTV NEWSNET	Documentary (numérique)		CLT	
BNN	Slice	<i>Ajout au service de base</i>	TreeHouse	
VISION TV	Pulse 24	Documentary (numérique)	MuchMusic	
CLT		Slice	CMT	
APTN (ouest)	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	Pulse 24	MuchMore	
MUCHMORE	CMT	CountryCan/bold (numérique)		
MUCHMUSIC	Treehouse	TCN/Comedy	<i>Ajout au service de base</i>	
MTV CANADA	YTV		Pulse 24	
CPAC	TSN		Documentary (numérique)	
TVA ouest	HGTV	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	Slice	
RDI	CLT	CMT	CountryCan/bold (numérique)	
	MUCHMORE	Treehouse	TCN/Comedy	
	MUCHMUSIC	YTV	travel+escape (numérique)	
		TSN	Star!	
		CLT	Food Network	
		MUCHMORE	Outdoor	
		MUCHMUSIC		
			<i>Distribution non garantie au service de base</i>	
			YTV	
			TSN	

Montréal

*Alignement
analogique de
base actuel*

	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	9(1)h
APTN	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
Canal D	Météo	Météo	CMT	Avis de recherche
Newsworld			Météo	Newsworld
CMT	<i>Ajout au service de base</i>	<i>Ajout au service de base</i>		CPAC
CPAC – anglais	CTV Newsnet	CTV Newsnet	<i>Ajout au service de base</i>	RDI
CPAC – français	Slice	Slice	CTV Newsnet	Accessibility
Météomédia	Weather	Weather	Slice	TVA
RDI	Pulse 24	Pulse 24	Weather	VoicePrint
TV5	The Score	The Score	Pulse 24	
VRAK	BNN	BNN	The Score	
YTV	Vision TV	Vision TV	BNN	
	Documentary (numérique)	Documentary (numérique)	Vision TV	
	LCN	MTV Canada/ Talk TV	Documentary	
		CountryCan/bold (numérique)	Newsworld	
		TCN/Comedy	MTV Canada/ Talk TV	
		HGTV		
			CountryCan/bold (numérique)	
			HGTV	
			TCN/Comedy	
			MuchMore	
			travel+escape (numérique)	
			Star!	
			CLT	
			TreeHouse	
			Food Network	
			MuchMusic	
			Outdoor	
			LCN	
			RIS	
			<i>Distribution non garantie au service de base</i>	
			Canal D	
			TV5/VRAK/YTV	

Halifax

Alignement analogique de base actuel

	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	9(1)h
BNN	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
CTV NEWSNET	CTV Newsnet	CTV Newsnet	CTV Newsnet	Newsworld
CMT	Weather	Weather	Weather	CPAC
TREEHOUSE	Vision TV	BNN	BNN	RDI
YTV (est)		Vision TV	Vision TV	Accessibility
VISION	<i>Ajout au service de base</i>	Newsworld	CLT	TVA
NEWSWORLD	Slice		TreeHouse	VoicePrint
WEATHER	Pulse 24	<i>Ajout au service de base</i>	CMT	
TSN	The Score	Slice		
CPAC	BNN	Pulse 24	<i>Ajout au service de base</i>	
CLT	Documentary (numérique)	The Score	Slice	
RDI		Documentary (numérique)	Pulse 24	
APTN (est)	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	MTV Canada/ Talk TV	The Score	
	CMT	CountryCan/bold (numérique)	Documentary (numérique)	
	TREEHOUSE	HGTV	MTV Canada/ Talk TV	
	YTV est	TCN/Comedy	CountryCan/bold (numérique)	
	TSN		HGTV	
	CLT	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	TCN/Comedy	
		CMT	MuchMore	
		TREEHOUSE	travel+escape (numérique)	
		YTV est	Star!	
		TSN	Food Network	
		CLT	MuchMusic	
			Outdoor	
				<i>Distribution non garantie au service de base</i>
				YTV
				TSN

Toronto

*Alignement
analogique de
base actuel*

	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	<i>9(1)h</i>
Sportsnet	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
WEATHER	CTV Newsnet	CTV Newsnet	CTV Newsnet	Newsworld
CP24	Weather	Weather	Weather	CPAC
YTV (est)	Pulse 24	Pulse 24	Pulse 24	RDI
NEWSWORLD	Vision TV	Vision TV	Vision TV	Accessibility
W		Newsworld	Newsworld	TVA
VISION	<i>Ajout au service de base</i>		Star!	VoicePrint
CTV NEWSNET	Slice	<i>Ajout au service de base</i>	TreeHouse	
STAR!	The Score	Slice		
TREEHOUSE	ROBTV	The Score	<i>Ajout au service de base</i>	
APTN (est)	Documentary (numérique)	BNN	Slice	
RDI		Documentary (numérique)	The Score	
TV5	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	MTV Canada/ Talk TV	BNN	
CPAC	Sportsnet	CountryCan/bold (numérique)	Documentary	
	YTV (est)	HGTV	MTV Canada/ Talk TV	
	W	TCN/Comedy	CountryCan/bold (numérique)	
	STAR!		HGTV	
	TREEHOUSE	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	TCN/Comedy	
	TV5	Sportsnet	MuchMore	
		YTV (est)	travel+escape (numérique)	
		W	CLT	
		STAR!	Food Network	
		TREEHOUSE	MuchMusic	
			CMT	
			Outdoor	
			<i>Distribution non garantie au service de base</i>	
			Sportsnet	
			YTV (est)	
			W	

Vancouver

*Alignement
analogique de
base actuel*

100 points

90 points

80 points

9(1)h

WEATHER

*Maintien au
service de base*

*Maintien au
service de base*

*Maintien au
service de base*

APTN

W Network

CTV Newsnet

CTV Newsnet

CTV Newsnet

Newsworld

CMT

Weather

Weather

Weather

CPAC

Sportsnet

Vision TV

Vision TV

Vision TV

RDI

MuchMusic

Newsworld

Newsworld

Accessibility

YTV (ouest)

*Ajout au service
de base*

MTV Canada/
Talk TV

MTV Canada/
Talk TV

TVA

NEWSWORLD

Slice

MuchMusic

VoicePrint

CTV NEWSNET

Pulse 24

*Ajout au service
de base*

CMT

APTN (ouest)

The Score

Slice

MTV CANADA

BNN

Pulse 24

*Ajout au service
de base*

VISION

Documentary
(numérique)

The Score

Slice

RDI

BNN

Pulse 24

CPAC

*Distribution non
garantie au
service de base*

Documentary
(numérique)

The Score

W Network

CountryCan/bold
(numérique)

BNN

CMT

HGTV

Documentary
(numérique)

Sportsnet

TCN/Comedy

CountryCan/bold
(numérique)

MuchMusic

HGTV

YTV (ouest)

*Distribution non
garantie au
service de base*

TCN/Comedy

MTV CANADA

W Network

MuchMore

CMT

travel+escape
(numérique)

Sportsnet

Star!

MuchMusic

CLT

YTV (ouest)

TreeHouse

Food Network

Outdoor

*Distribution non
garantie au
service de base*
W Network
Sportsnet
YTV (ouest)

ExpressVu

*Alignement
analogique de
base actuel*

	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	<i>9(1)h</i>
Newsworld	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
CMT	Vision	Vision	CMT	Newsworld
CPAC		MTV Canada	Vision	CPAC
MTV Canada	<i>Ajout au service de base</i>		MTV Canada	RDI
RDI	CTV Newsnet	<i>Ajout au service de base</i>	Treehouse	Accessibility
Teletoon Retro	Slice	CTV Newsnet		TVA
Treehouse	Pulse 24	Slice	<i>Ajout au service de base</i>	VoicePrint
Vision	The Score	Pulse 24	CTV Newsnet	
W Network	BNN	The Score	Slice	
	Documentary (numérique)	BNN	Pulse 24	
	LCN	Documentary (numérique)	The Score	
		LCN	BNN	
	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	TCN	Documentary (numérique)	
	CMT	HGTV	LCN	
	MTV	Country Canada/ bold	TCN	
	Teletoon Retro		HGTV	
	Treehouse	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	Country Canada/ bold	
	W Network	CMT	Travel+	
		Teletoon Retro	MuchMore	
		Treehouse	Star!	
		W Network	CLT	
			Food Network	
			MuchMusic	
			Outdoor	
			RIS	
			<i>Distribution non garantie au service de base</i>	
			Teletoon Retro	
			W Network	

Star Choice

<i>Alignement analogique de base actuel</i>	<i>100 points</i>	<i>90 points</i>	<i>80 points</i>	<i>9(1)h</i>
APTN	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	<i>Maintien au service de base</i>	APTN
The Christian Channel	Weather	Weather	Weather	Newsworld
CMT	CTV Newsnet	CTV Newsnet	CTV Newsnet	CPAC
CPAC	Vision	Vision	Vision	RDI
CTV Newsnet	Météo Média	Météo Média	Météo Média	Accessibility
Encore Avenue		MTV	MTV	TVA
Miracle Channel	<i>Ajout au service de base</i>		CMT	VoicePrint
MTV	Slice	<i>Ajout au service de base</i>	MuchMusic	
MuchMusic	Pulse 24	Slice		
Teletoon Retro	The Score	Pulse 24	<i>Ajout au service de base</i>	
TSN	BNN	The Score	Slice	
Vision	Documentary (numérique)	BNN	Pulse 24	
WEATHER	LCN	Documentary (numérique)	The Score	
Météo Média (sur blocs bilingues)		HGTV	BNN	
RDS (sur blocs bilingues)	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	TCN	Documentary (numérique)	
	CMT	LCN	HGTV	
	Encore Avenue	Country Canada/ bold	TCN	
	Miracle Channel		MuchMore	
	MTV	<i>Distribution non garantie au service de base</i>	Star!	
	MuchMusic	CMT	CLT	
	Teletoon Retro	Encore Avenue	Treehouse	
	TSN	Miracle Channel	Food Network	
	RDS	MuchMusic	Outdoor	
	The Christian Channel	Teletoon Retro	RIS	
		TSN	LCN	
		RDS	Country Canada/bold	
		The Christian Channel		
			<i>Distribution non garantie au service de base</i>	
			Encore Avenue	
			Miracle Channel	
			Teletoon Retro	
			TSN	
			RDS	
			The Christian Channel	

Quelques dernières observations

Notons tout d'abord que le modèle n'avait pas pour effet d'alourdir de façon indue le service de base.

À Calgary, par exemple, selon ma simulation, trois nouveaux services spécialisés se seraient ajoutés au service de base. On peut imaginer que le CRTC aurait réduit cette obligation à deux, puisque le service CP 24 est essentiellement destiné au marché ontarien. Par ailleurs, le CRTC aurait pu et dû, à mon avis, établir un système particulier de points en prime afin de permettre à des services facultatifs pour enfants, de documentaires et de dramatiques de se qualifier pour accéder au service de base. Nous aurions alors eu un véritable bouquet canadien de services spécialisés sur le service de base de Shaw Communications, déjà le plus généreux au pays. Dans le cas plus particulier de Calgary, cela aurait pu signifier, par exemple, l'addition de trois autres services. Imaginez! Cinq services supplémentaires qui se seraient ajoutés aux 26 services que compte déjà le service de base. Cela n'aurait pas été cher payé, ni pour Shaw Communications, ni pour les consommateurs, pour s'assurer que les champions du contenu canadien, dans l'esprit de la Loi, trouvent leur place au service de base. Rappelons de nouveau que plus de 90 pour cent des clients des entreprises de distribution commandent déjà des services en sus du service de base. Enfin, nul doute que beaucoup de consommateurs payaient sans doute déjà plus cher par le truchement de leur tarif d'abonnement pour des services facultatifs qui se seraient retrouvés au service de base suite à l'adoption du modèle Morin.

Je vous laisse le soin de faire le même exercice pour chacun des autres marchés. Précisons toutefois que si le CRTC avait retenu, par exemple, le seuil de 100 points que j'ai proposé, cela se serait traduit par l'addition de quatre services canadiens au service de base pour le marché anglophone de Toronto, de cinq à Vancouver, de six à Halifax et de neuf à Montréal. Pour ce qui est du marché francophone, il aurait fallu voir si le seuil ne pouvait pas être haussé pour les services spécialisés de langue anglaise offerts aux francophones et diminué pour les services de langue française qui, même en français, sont moins riches en contenu canadien, compte tenu de la traduction.

Répliques aux arguments défavorables

Lors de l'audience du printemps dernier, j'ai tenté d'aller au devant des objections qui pourraient être soulevées contre le modèle Morin. Voici certaines des objections auxquelles j'ai tenté de répondre le 24 avril dernier.

1. **Le modèle tient-il compte de la demande des consommateurs pour ces services?**

C'est une question importante, à laquelle je répondrai par une autre question : a-t-on déjà fait la preuve que les EDR ajoutent des services facultatifs au service de base à la demande des consommateurs? Je crois que cela n'a pas été démontré. De toute manière, la question est revenue à plusieurs reprises au cours des audiences et les EDR, les unes après les autres, sont venues nous

dire qu'en réalité très peu de leurs clients s'abonnaient exclusivement au service de base. Par ailleurs, il est clair dans mon esprit que ce modèle donne aux EDR toute la souplesse nécessaire pour ajouter les services qu'elles désirent au service de base; le modèle ne lie pas les mains des EDR dans leur offre de services. Enfin, il serait possible d'ajouter des critères à la formule que je propose, notamment exiger qu'un service facultatif touche au moins le tiers de ses revenus bruts annuels de la publicité. Après les dépenses de programmation, cette quatrième variable, à savoir, la vente de publicité équivalant à 33 pour cent des revenus bruts annuels d'un service facultatif pourrait garantir, à mon avis, que le service facultatif gagne un certain auditoire. Une proposition qui devrait rassurer les EDR et les entreprises par SRD!

2. **Au cours des audiences, Rogers a fait allusion à la tendance d'offrir de plus en plus de blocs thématiques dans le monde numérique.**

Je reconnais que cet accès au service de base donne dans les faits plus de pouvoir de négociation au service facultatif qu'aux EDR. Mais il reste que rien, dans ce modèle, n'empêche les EDR de négocier un étagement thématique avec le service facultatif. Grâce à un meilleur prix, le service facultatif pourrait investir davantage dans la programmation canadienne et de ce fait, conserver la cote qui lui permettait d'accéder au service de base. Enfin, soyons clairs : les blocs thématiques ne sont pas prévus dans la Loi. La Loi parle de programmation et d'émissions canadiennes, mais pas de blocs thématiques. Fait intéressant, le forfait le plus populaire chez Rogers est le forfait VIP, constitué d'une offre abondante tous services confondus. À mon avis, cette offre semble bien loin des blocs thématiques.

3. **Le modèle proposé ne risque-t-il pas de provoquer une augmentation du prix du service de base?**

À cette question, je répondrai qu'on a démontré au cours des audiences que, premièrement, les prix du service de base des EDR avaient monté d'environ 300 pour cent depuis six ans et que, deuxièmement, ces hausses n'avaient pas grande chose à voir avec l'augmentation des prix de la programmation. Autrement dit, l'augmentation du prix du service de base à la suite de la déréglementation est le résultat des décisions des EDR. Le CRTC n'a aucunement l'intention de recommencer à réglementer les services de base; nous voulons que les EDR offrent un service de base concurrentiel en fonction de la demande des consommateurs et de leurs décisions commerciales. Je constate par ailleurs que la majorité des consommateurs, même avec un service de base élargi, optent d'ores et déjà pour des blocs supplémentaires. Le modèle proposé n'empêche pas les entreprises d'offrir des blocs plus complets qu'un service de base élargi.

4. **Un service de base élargi ne s'inscrit pas dans la foulée des décisions récentes du CRTC visant à éliminer le double statut pour les services facultatifs et l'introduction des services 9(1)h) sur le service de base.**
Certes, il serait préférable que le service de base ainsi concocté à partir du modèle proposé ressemble aux offres de services de base en place, mais on ne peut pas demander à un nouveau modèle, quel qu'il soit, d'assimiler toutes les règles introduites avant sa création. Par ailleurs, il ne faut pas confondre l'arbre et la forêt ou la plomberie et la maison. Il s'agit d'un modèle empirique et dynamique qui repose sur les fondements mêmes de la Loi, sur les recommandations du rapport Dunbar-Leblanc, sur l'Appel aux observations lancé dans le cadre de la présente audience et sur les déclarations antérieures du président von Finckenstein.
5. **Le modèle ne tient pas compte du prix de détail des forfaits de base.**
Rappelons que les prix du service de base au détail sont déréglementés depuis le début de la décennie et que personne, au cours des audiences, n'a demandé qu'ils soient à nouveau réglementés. Le CRTC fixe uniquement les tarifs de gros des services distribués au service de base. Bien sûr, il se peut que les entreprises exigent un tarif plus élevé pour un (ou plusieurs) des services inclus dans le forfait de base, mais ce n'est pas nouveau. Donc si le modèle est adopté, la situation actuelle ne changera en rien. Dans mon esprit, le modèle proposé permettrait aux EDR de rester maîtres du jeu en ce qui concerne les prix de leurs offres au service de base si l'accès au service de base était régi par un système de points.
6. **Afin d'accéder au service de base, certaines entreprises pourraient être tentées d'augmenter leur contenu canadien en ajoutant ou en offrant en reprise des émissions canadiennes de qualité douteuse.**
Voilà une question qu'on est en droit de se poser lorsqu'il y a modification de la grille horaire. Sauf qu'à chaque renouvellement de licence, le détenteur de licence est tenu de présenter une grille horaire type. S'il y a trop de répétitions, le CRTC peut proposer des modifications à la grille horaire. Il peut également prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le détenteur fournit un service de qualité. Enfin, le CRTC peut en tout temps demander au détenteur de licence de déposer sa grille horaire pour en vérifier la diversité et la qualité.
7. **Le modèle ne tient pas compte des coûts d'acquisition, souvent supérieurs, de certains types d'émissions, pensons aux dramatiques ou aux émissions pour enfants. Les services offrant de telles émissions seraient désavantagés par rapport à d'autres services, qui n'ont pas à dépenser autant pour faire l'acquisition d'émissions.**
Si le CRTC décidait que les dramatiques, les documentaires ou les émissions pour enfants constituent des émissions prioritaires et que les services de programmation qui les offrent sont effectivement désavantagés en raison des coûts d'acquisition, rien ne l'empêcherait d'accorder des primes de 20, 30 ou

40 points, sur une période définie – à court, à moyen ou à long terme –, pour que ces types d'émissions aient la priorité dans le système de radiodiffusion. La diversité aurait alors meilleur goût et le modèle pourrait englober, grâce au système de primes, tous les types de programmation prioritaire.

8. **Certains n'ont pas manqué de souligner que cinq des six services analogiques qui bénéficieraient d'un accès au service de base en vertu du modèle, c'est-à-dire les services ayant obtenu 100 points et plus, appartiennent à la catégorie « nouvelles et information ». On cite à titre d'exemple, du côté des services anglophones, CTV Newsnet, Pulse 24, the Weather Network, The Score et ROBTv.**

Je soulignerai tout d'abord que ces services sont au cœur de l'identité canadienne. De plus, il serait injuste, au nom de la diversité, de refuser à CTV Newsnet l'accès au service de base tout en privilégiant le service public CBC Newsworld. On mentionne également l'exemple de YTV (un service destiné aux adolescents) qui, avec ses 60 points, ne franchirait pas le seuil des 100 points. Dans ce cas-là, je reviendrais à la charge avec l'idée de primes évoquée plus tôt; le CRTC pourrait accorder 30 points supplémentaires aux services de programmation semblables à YTV qui s'adressent aux adolescents. Qui plus est, si ce service est en grande demande, l'EDR aurait toujours l'option d'ajouter YTV à son service de base. C'est d'ailleurs ce que fait Shaw Communications à Calgary et à Vancouver, Eastlink à Halifax et Vidéotron à Montréal, pour ne mentionner qu'elles.

9. **Comment être certain que la diversité trouve sa place sur le service de base?**

La promotion de la diversité de la programmation est un objectif de la Loi. Les EDR contribuent à l'atteinte de cet objectif majeur par leurs offres de services : un service de base élargi serait utile à cet égard. Dans l'optique de la promotion de la diversité dans le système de radiodiffusion et, à mon avis, on ne pourrait toutefois pas confier aux EDR, dans le cadre réglementaire actuel, le soin de gérer seules l'offre des services sur le service de base.

10. **Le modèle est-il vraiment aussi simple à gérer qu'il le semble, compte tenu de la déréglementation des prix de gros?**

Selon moi, les tarifs de gros établis par le CRTC s'appliquent en toutes circonstances quand le service est offert au service de base. Somme toute, un marché de nature concurrentielle comporte plus d'avantages qu'un marché réglementé; les tarifs payés par les consommateurs pour le service de base ont été déréglementés il y a plusieurs années. Je tiens à préciser que ce modèle ne propose pas revenir en arrière et de recommencer à réglementer les tarifs du service de base. En revanche, le tarif de gros qui est utilisé par le modèle demeure un instrument précieux pour qualifier un service sur le service de base et s'assurer que les coûts seront réduits au maximum.

À la suite de l'audience qui a pris fin le 24 avril, dans la région de la Capitale nationale, plusieurs intervenants commentèrent le modèle dans leurs répliques finales. Le personnel du CRTC a résumé pour le CRTC l'essentiel des arguments qui furent alors présentés. Dans le cadre de la présente opinion minoritaire, je réponds donc à ce qui représente les principaux arguments s'opposant au modèle. (On ne m'en voudra pas, j'espère, de répondre de nouveau dans certains cas, à des objections auxquelles j'avais déjà répondues le 24 avril dernier, en utilisant les mêmes exemples.)

1. ***Il est possible que ce modèle ne donne pas les résultats escomptés. Il est tout à fait concevable d'aboutir à une certaine quantité de nouvelles et d'informations, à un peu de sport et à bien trop peu de quoi que ce soit d'autre, ce qui compromettrait la diversité au sein du système. (Friends of Canadian Broadcasting, Stornaway, S-Vox, CBC/SRC, Shaw)***

Convenons tout d'abord qu'avec la mise en application de ce modèle, les canaux spécialisés à fort contenu canadien seront assurés d'être sur le service de base (ce qui, en soi, n'est pas rien!) et cela, indépendamment de la volonté des distributeurs, tout simplement parce que les CTVnewsnet, LCN, The Score ou The Weather Channel auront obtenu une cote égale ou supérieure au seuil établi par le CRTC. Y a-t-il plus « canadien » que les services de nouvelles, de sport et de météo dans les deux langues? C'est l'objectif même de la Loi. Une cote non arbitraire, non politique et établie en fonction du contenu canadien et le prix fera foi de tout! Par ailleurs, j'ai suggéré que pour les émissions pour enfants, les documentaires ou les dramatiques, on mette en place un système de primes de 20, 30 ou même 40 points afin qu'ils aient de meilleures chances d'être positionnés sur le service de base au lieu d'un étagement. Grâce à ce système de primes, qui serait déterminé par le CRTC et appelé à évoluer dans le temps, la diversité serait au rendez-vous. Pour conclure, le CRTC sera maître à bord et il aura toute la flexibilité et toute la latitude nécessaires pour créer la diversité canadienne sur le service de base.

2. ***Le modèle ne fait pas de distinction entre les émissions en première diffusion et les reprises, ou entre les émissions prioritaires (qui coûtent souvent très cher à produire) et les émissions non prioritaires. Il avantagerait donc les services qui diffusent de nombreuses reprises d'émissions canadiennes bon marché. (Quebecor)***

Le personnel a proposé de modifier le modèle Morin de manière à tenir compte du contenu original et non des répétitions; cela est sensé. Je n'ai jamais prétendu que le modèle était immuable! L'« équation du CRTC », comme je l'appelle maintenant, peut être appelée à évoluer au fil du temps. C'est un modèle flexible, adaptable et évolutif. Tout le monde s'entend : il faut mettre l'accent sur le contenu original plutôt que sur les répétitions. C'est, répétons-le, le bon sens même. Après tout ce que j'ai écrit sur le sujet, comment peut-on évoquer cette raison pour refuser le modèle? Une fois les modifications apportées, les propriétaires de canaux spécialisés n'auront pas d'autre choix que d'investir dans le contenu canadien original. D'ailleurs, ce contenu sera rémunéré d'autant plus

facilement qu'il sera présent dans le service de base au lieu de devoir négocier un étagement et un prix avec les entreprises de distribution.

- 3. *La proposition ne reconnaît pas qu'il faut relever les tarifs de gros pour soutenir la production d'émissions de meilleure qualité. Les consommateurs sont prêts à payer un prix raisonnable pour des émissions de qualité. En revanche, ils refusent d'être obligés d'acheter un pot-pourri de services sélectionnés par des EDR ou en fonction d'une formule qui privilégierait indûment les services individuels bon marché. (CBC/SRC)***

La proposition reconnaît qu'il faut des revenus et c'est fort bien. Cependant, ce qu'on oublie ici, ce sont les revenus publicitaires qui sont associés au service de base. Si un canal spécialisé se retrouve sur le service de base, ce n'est plus 75 pour cent des abonnés qu'il rejoint, mais 100 pour cent. C'est toute une différence! Or, cette différence est totalement passée sous silence dans le résumé fourni par le personnel de l'argumentaire de la CBC/SRC. À partir du moment où l'on peut compter non seulement sur les revenus d'abonnement, mais aussi sur les revenus publicitaires associés à une plus large distribution sur le service de base, la donne change complètement et ce, au profit du service spécialisé ainsi distribué. Ce service spécialisé voit ses revenus généraux augmentés d'autant et il a tout intérêt à accroître les efforts de promotion pour son service et donc, pour le contenu canadien. Pour ce qui est du prix de gros, le service spécialisé a tout avantage, comme le CRTC d'ailleurs, à faire en sorte qu'il soit maintenu le plus bas possible afin d'assurer sa présence sur le service de base. Voilà les aspects économiques de la radiodiffusion qui découleraient de la mise en application du modèle Morin, ou mieux, d'une nouvelle « équation du CRTC ».

La chose est-elle si difficile à comprendre pour la CBC/SRC, dont les services de nouvelles en continu sont obligatoires et passablement plus coûteux que les services de nouvelles en continu offerts par TVA et CTV? Ainsi, le service facultatif LCN de TVA coûte 30 cents par mois comparativement à 1 \$ pour celui de la SRC. Pourtant, LCN rejoint plus d'auditeurs que RDI, qui coûte trois fois plus cher et auquel les clients des EDR sont forcés de s'abonner.

- 4. *Le modèle pourrait aboutir à un nombre éventuellement illimité de services distribués au service de base, ce qui augmenterait les coûts tout en réduisant le choix offert aux consommateurs. Les abonnés seraient obligés d'acheter cette énorme collection de services, que ceux-ci les intéressent ou non. En fixant un seuil de 100 points, le modèle du conseiller Morin créerait un forfait de base qui réunirait de nombreux services actuellement situés tout en bas de l'échelle de popularité. (Bell, CBC/SRC)***

Cet argument est complètement faux, comme le montrent les cotes d'écoute (du moins si l'on retient le seuil des 100 points tel qu'il a été suggéré). Si l'on adoptait ce modèle, ce serait une poignée de services que les EDR seraient forcées d'offrir. Prenons Shaw Communications, par exemple. Pour atteindre le

seuil de 100 points suggéré, cette entreprise de Calgary devrait ajouter les canaux spécialisés suivants : Documentary (numérique), Slice et Pulse 24. Toute une commande pour une entreprise qui offre déjà 23 canaux sur son service de base... trois de plus! On est loin du nombre illimité de canaux que mentionnent Bell et la CBC/SRC. On est loin d'une collection de canaux spécialisés qui apparaîtraient soudainement sur le service de base! Et comment affirmer que ces canaux sont moins populaires que les autres? Encore une fois, il suffit de comparer les cotes d'écoute des trois services avec les 23 qu'offre actuellement Shaw Communications pour constater que cet argument ne tient absolument pas la route, compte tenu des simulations très intéressantes présentées par le personnel. Je profite de l'occasion pour inviter les conseillers à en prendre de nouveau connaissance. Enfin, je rappelle que le seuil des 100 points – qui pourrait être 80 points pour le marché francophone – a été proposé à des fins de discussion; il n'est pas coulé dans le béton! Au fil du temps, le CRTC aura toujours la possibilité de modifier ce seuil, à la hausse ou à la baisse.

- 5. *Le service de base serait déterminé à l'aide d'une formule plutôt que sur les préférences des consommateurs et sur la concurrence. Ce modèle ne reflète pas la demande d'un service. Indépendamment du contenu canadien et des dépenses, il rassemblera toujours les services qui ont le plus bas tarif de gros. Un service populaire, qui a donc un tarif de gros élevé, sera désavantagé. En fin de compte, le service de base pourrait être constitué de services peu populaires. (Quebecor, Shaw)***

À cet argument, je réponds simplement que les services sportifs qui sont extrêmement populaires, comme TSN ou RDS (tous deux propriété de CTVglobemedia), n'ont pas besoin du service de base pour trouver preneur. La demande est là et les téléspectateurs sont prêts à payer le prix. Ces services ne sont pas concernés par le modèle Morin et ils n'ont aucun avantage à vouloir en bénéficier. Pour ces services, il est préférable de se retrouver sur un étagement et d'exiger le prix fort. Quant aux distributeurs placés dans ce contexte, ils y trouvent également leur profit, car il est plus intéressant pour eux d'offrir le service spécialisé sur un étagement que sur le service de base. Le but du modèle n'est pas d'offrir un copié-collé de la demande des consommateurs, mais de réaliser les objectifs de la Loi. En somme, le modèle – qui n'a aucunement la prétention d'être l'évangile selon saint Luc – aurait pour effet de forcer des producteurs et les distributeurs à offrir le service sur le service de base. Autrement dit, il n'empêche pas les ententes commerciales et tant mieux si elles se réalisent sans l'intervention directe ou indirecte du CRTC!

6. *Il serait terriblement difficile à mettre en oeuvre et à administrer. Les services pourraient théoriquement être ajoutés au service de base puis supprimés, d'où des problèmes constants de facturation et de commercialisation pour les EDR et d'importantes perturbations pour les consommateurs. (Cogeco, Rogers)*

Voilà un autre argument complètement faux! La licence n'a-t-elle pas une durée de sept ans? Comment peut-on parler de services qui seraient tantôt ajoutés tantôt éliminés du service de base? À la limite, j'ai parfois l'impression que ce sont les entreprises de distribution qui apportent des modifications à tout bout de champ à leur offre, leurs étagements et leur service de base! Le modèle Morin ne fera que conforter les canaux spécialisés dans leur position de négociation face aux EDR. Il n'est donc guère étonnant que l'opposition vienne principalement de celles-ci!

7. *Le modèle pourrait permettre aux services spécialisés de manipuler la nouvelle réglementation de façon à être ou non distribués au service de base obligatoire, ce qui créerait une incertitude pour les EDR et pour les consommateurs et ne servirait pas au mieux les intérêts de la Loi sur la radiodiffusion. (Rogers, Bell, Stornaway, CBC/SRC)*

C'est au CRTC de décider si une entreprise présente un projet sérieux ou non. Le CRTC gardera toute la liberté d'accroître les conditions ou non, puisque c'est lui qui octroie les licences d'exploitation. La discussion se fera en toute transparence, au vu et au su de tous, dans le cadre d'audiences publiques. Des modifications ont déjà été apportées par le personnel de sorte que le modèle tiendra désormais compte du contenu original plutôt que des répétitions.

8. *Il représente un retour vers la microgestion et la réglementation interventionniste d'antan. Bien que « simple » en apparence, il exige que le Conseil fasse plusieurs évaluations de qualité, de prix et de priorités qui ne sont pas contenues dans cette « formule simple ». (TELUS)*

Avec le modèle Morin, c'est tout le contraire qui se produira. Le modèle permet de fixer un cadre réglementaire qui élimine à tout jamais les règles d'assemblage et les remplace par une seule règle : une cote. Il ne faut pas s'y tromper : c'est une patinoire qu'offre le modèle aux intervenants qui décideront de leur plan d'affaires en fonction de leur présence sur le service de base ou non. C'est une formule simple, oui, mais une formule qui bloque néanmoins efficacement les interventions du CRTC en matière de micro-gestion. Au passage, TELUS prêche à un converti. Qu'il se rassure. Voilà au moins deux fois que je dénonce la micro-gestion du CRTC dans des opinions minoritaires (décision de radiodiffusion CRTC 2007-435; décision de radiodiffusion CRTC 2008-129)!

9. *Il va à l'encontre des objectifs énoncés au début de l'instance par le CRTC qui souhaite notamment alléger le poids de la réglementation des EDR et des services spécialisés grâce à des règles axées sur l'avenir, qui encouragent une forte présence canadienne et qui admettent l'autonomie croissante des auditoires et des consommateurs. (MTS Allstream)³⁵*

Le modèle n'augmente pas la réglementation, mais permet de l'éliminer d'un seul coup, ou par étapes si l'on veut être prudent! C'est une police d'assurance contre la déréglementation tous azimuts, une police d'assurance qui permet au CRTC de satisfaire sa mission à titre de fiduciaire de la Loi.

10. *Le résultat s'apparente beaucoup au statut double et au statut double modifié aujourd'hui bannis par le CRTC, il sape la valeur des ordonnances de distribution obligatoire 9(1)h et n'est pas conforme à la politique du CRTC énoncée dans le cadre de la migration au numérique (avis public de radiodiffusion 2006-23) qui précise que le CRTC ne devrait envisager une distribution obligatoire des services spécialisés au service de base qu'en des cas exceptionnels. (Bell)*

Oui, ça ressemble au statut double modifié. Et après? N'est-on pas dans la même foulée? Qu'il s'agisse du statut double modifié ou du modèle, dans les deux cas, c'est l'augmentation du contenu canadien qui est visé et cela afin d'être conforme aux objectifs de la Loi. Le CRTC est régi par cette Loi et c'est à lui de faire le nécessaire, de prendre tous les moyens possibles pour augmenter le contenu canadien sur les ondes. Il est vrai que certains services très spécialisés, comme Avis de recherche ou APTN, sont offerts obligatoirement sur le service de base en vertu de l'article 9(1)h, mais ils sont l'exception et ne sont pas, par définition, des contenus généralistes. Le modèle Morin comble cette lacune.

11. *Ce modèle devrait avantager les canaux détenus par des EDR ou par des grands conglomérats qui ont les moyens d'augmenter leurs DEC et de ne pas tenir compte de la diversité des choix de programmation ni de la pluralité des voix (p. ex. : TV5 ne serait pas admissible étant donné la nature de son service). (Stornaway et S-Vox)*

Cela ne profitera pas aux EDR. Seul LCN appartient à une EDR. C'est donc tout le contraire qui risque de se produire. Des canaux spécialisés qui seraient bloqués par les EDR pourront désormais se qualifier pour se retrouver sur le service de base.

³⁵ MTS Allstream note aussi que la présentation de cette proposition par l'un des décideurs à la dernière minute d'une instance de 10 mois – alors que les parties devaient se limiter à 15 pages de commentaires écrits et ne pas introduire de nouveaux éléments de preuve – pose de sérieuses questions quant à l'équité de la procédure.

- 12. *Le modèle repose sur un tarif de gros qui serait établi par le CRTC, mais le CRTC ne fixe pas les tarifs de gros de plusieurs services (catégorie 1). Ces services pourraient devoir faire une demande en ce sens et on pourrait s'interroger sur la façon dont ces tarifs sont établis. De plus, puisque les tarifs de détail ne sont pas réglementés, personne ne saura combien coûtera un service à un abonné – éliminant du coup la valeur de l'élément C censé tenir compte de la capacité financière. (Quebecor, S-Vox)***

N'est-ce pas le rôle du CRTC de s'assurer que le prix aux consommateurs est le plus bas possible? Le modèle offrira une plus grande transparence que le modèle actuel qui repose sur des négociations en huis clos, transparence qui sera garante de la diversité. Qui connaît les tarifs que Quebecor a négociés avec les chaînes spécialisées?

- 13. *Compte tenu du très grand nombre de variables entrant dans une évaluation et allant au-delà des seuils de contenu canadien et de dépenses au titre des émissions canadiennes – y compris les contributions à la diversité et à d'autres objectifs de radiodiffusion énoncés à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion – on peut se demander si un modèle totalement objectif, quel que soit son attrait dû à cette qualité même, suffira à l'atteinte de cet objectif. (CAB, Astral, Canwest)***

La meilleure façon d'offrir une visibilité accrue au contenu canadien, c'est d'assurer sa présence sur le service de base. Ainsi, la distribution des contenus canadiens court non seulement la chance d'être plus étendue, mais elle sera encore plus accessible globalement que dans les conditions actuelles. Au bout du compte, cette distribution sur le service de base sera pleinement intégrée aux plans d'affaires des entreprises qui auront tout intérêt à promouvoir le contenu canadien et à accroître les dépenses en programmation canadienne, tout cela au meilleur coût pour le consommateur.

- 14. *Plusieurs dispositions réglementaires (règles d'accès des services analogiques et des services payants et spécialisés de catégorie 1, règles de protection des genres, de prépondérance, de ratio d'assemblage de 1:1, etc.) sont nécessaires pour assurer le succès à long terme du système canadien de radiodiffusion. Le modèle du conseiller Morin ne devrait pas remplacer le besoin d'autres dispositions réglementaires importantes. (CAB, Astral, Canwest)***

Cela est une mise en garde judicieuse. Je reconnais qu'avec le modèle Morin, la réglementation pourrait être allégée, parce que les services à faible prix et à fort contenu canadien se retrouvent sur le service de base. La protection du genre et la prépondérance demeurent. Nous avons tout ce qu'il faut pour réduire substantiellement la réglementation et poursuivre cet objectif au cours des prochaines années, sans rien imposer! Ce sont les entreprises qui choisiront leur modèle d'affaires et qui décideront d'être ou non sur le service de base ou un étagement. Comme le cadre est fixé et que les balises sont en place, nous gagnons, c'est-à-dire les entreprises gagnent en prévisibilité. Il deviendra plus

facile aux services spécialisés de négocier avec leur banquier! Actuellement, pour la catégorie A, la prévisibilité n'est pas au rendez-vous : on peut avoir l'accès, c'est tout! Selon le modèle, les petits indépendants qui enrichissent la diversité des voix dans l'ensemble du système peuvent se positionner librement, à l'abri de l'arbitraire.

Dans les faits, le modèle est le contraire d'arbitraire : il est mathématique. Tous les intrants pourront faire l'objet de discussions dans le cadre d'un processus public. Tous pourront donner leur opinion aux fins de considération par le CRTC.

15. *L'introduction de facteurs destinés à pallier les imperfections du modèle soumettrait celui-ci à des considérations arbitraires qui mineraient sa principale qualité (la neutralité) et aboutirait à un résultat plutôt semblable au statu quo. (Quebecor)*

Pour bien définir le service de base, il faudrait dire que celui-ci comprend les services en direct, les services éducatifs provinciaux, le canal communautaire et les services distribués conformément à l'article 9(1)h). Les services spécialisés qui réclament un statut de service de base devraient être obligés de plaider leur cause selon les critères en vigueur. Au-delà du service de base, les forces du marché devraient remplacer les règlements pointilleux. (Quebecor)

Enfin, comme d'autres, Quebecor oublie le point le plus important : celui de satisfaire les objectifs de la Loi. Faut-il répéter à Quebecor que la Loi demande à tous les acteurs de produire le plus grand nombre d'émissions possibles et d'en assurer la meilleure distribution? La Loi ne parle pas de la loi du marché, ni des consommateurs. Pour ce qui est des forces du marché, nous y croyons ardemment. Cependant, faut-il rappeler qu'au Québec, Quebecor est un joueur dominant tant du côté de la télévision généraliste que des journaux? Dans ces circonstances, le CRTC doit faire preuve de prudence avant de lui remettre toutes les clés de la maison au nom des forces du marché!

CONCLUSION

Voilà quinze ans que le CRTC n'avait pas procédé à un examen en profondeur des cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs. Des cinq cents dispositions réglementaires que renferme ce « livre rouge » du CRTC, combien ont été supprimées? Cent cinquante? Et combien de nouvelles dispositions réglementaires ont été adoptées? Soixante-quinze? Quels que soient les chiffres exacts, voilà le bilan à la fin de ce long exercice qui a débuté il y a maintenant un an.

Je regrette que les mots « transparence », « prévisibilité », « flexibilité », « prix au consommateur », « diversité », « approche dynamique », « rationalisation de la structure de réglementation » ou « champions canadiens » n'aient pas trouvé meilleur accueil pour les services facultatifs, accueil qu'aurait fourni l'adoption du modèle Morin pour l'ensemble des services spécialisés : la nouvelle fenêtre de la télévision qui déterminera si elle sera canadienne ou pas. L'occasion était belle.

Ce n'est que partie remise. Le CRTC sera de nouveau appelé à se pencher sur d'autres aspects, tels que la télévision communautaire ou le renouvellement des licences des télédiffuseurs en direct et des services spécialisés. D'autres audiences seront tenues. J'espère que le CRTC en profitera pour introduire de nouveaux concepts. J'espère qu'il en découlera une réglementation simplifiée, moins tatillonne et moins arbitraire, dans le respect des entreprises de radiodiffusion et de distribution, et fondée sur l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.