Avis public de radiodiffusion CRTC 2008-4

Ottawa, le 15 janvier 2008

Politique réglementaire

Diversité des voix

Dans cet avis public, le Conseil énonce ses décisions relatives à l'instance sur la diversité des voix au Canada qui a été l'objet de l'audience publique du 17 septembre 2007. Le Conseil adopte de nouvelles politiques concernant la propriété mixte de médias, la propriété commune des services de télévision, notamment des services payants et spécialisés, et la propriété commune d'entreprises de distribution de radiodiffusion. Les politiques actuelles du Conseil à l'égard de la propriété commune d'entreprises de télévision en direct et de radio demeurent en vigueur. L'annexe A au présent document résume le cadre réglementaire du Conseil à l'égard de la diversité des voix.

Les questions relatives à la proposition de Code d'indépendance journalistique soumis au Conseil par le Conseil canadien des normes de radiotélévision, qui ont été examinées dans le cadre de cette instance, sont traitées dans Code d'indépendance journalistique, *avis public de radiodiffusion CRTC 2008-5, 15 janvier 2008.*

Le Conseil publie aussi Appel aux observations sur le dévoilement public des données financières compilées par les grands groupes de propriétaires de radiodiffusion et de télédiffusion, *avis public de radiodiffusion CRTC 2008-6, 15 janvier 2008, qui sollicite des commentaires sur la publication des données financières reliées aux entreprises de radiodiffusion.*

A. Introduction

1. Le 13 avril 2007, le Conseil a publié l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2007-5 (AAP 2007-5) dans lequel il annonçait que, compte tenu de la vague actuelle de fusions au sein de l'industrie canadienne de la radiodiffusion, il tiendrait une audience publique qui débuterait le 17 septembre 2007, à Gatineau (Québec) (l'audience publique), pour revoir sa façon d'aborder la concentration de la propriété ainsi que d'autres questions ayant trait à la diversité des voix au Canada.

2. En même temps que l'AAP 2007-5, le Conseil a publié l'avis public de radiodiffusion 2007-41 qui sollicitait des commentaires sur le projet de Code d'indépendance journalistique élaboré par le Conseil canadien des normes de radiotélévision (CCNR). Le Conseil a précisé qu'il considérerait les commentaires soumis dans le contexte de cette instance comme faisant partie de l'instance sur la diversité des voix.

3. Le Conseil a reçu 162 interventions écrites en réponse à l'AAP 2007-5, ainsi que 1 800 interventions faisant suite à la campagne de l'organisme Canadians for Democratic Media. Cinquante-deux parties ont comparu à l'audience publique. À la suite de l'audience, les parties ont été autorisées à déposer leurs mémoires finals au plus tard le 12 octobre 2007.

4. Bien que l'AAP 2007-5 ait ciblé plusieurs questions que le Conseil souhaitait voir traitées par les parties, l'audience publique s'est focalisée sur les trois grands enjeux ci-dessous.

   - La pluralité des voix éditoriales commerciales dans les marchés national et locaux et les meilleures façons de s'assurer que les Canadiens soient exposés à un pluralisme adéquat de ces voix.

   - La diversité des choix de programmation offerts aux Canadiens et l'efficacité des outils de réglementation actuels ou suggérés pour assurer une diversité appropriée de contenu.

   - L'efficacité des mesures actuelles et suggérées censées baliser le contenu journalistique dans des situations de propriété mixte de médias, telles celles présentées dans le Code d'indépendance journalistique proposé par le CCNR, joint en annexe de l'avis public de radiodiffusion 2007-41.

5. Dans cet avis public, le Conseil traite dans un premier temps plusieurs sujets qui servent de toile de fond à son étude des questions relatives à la diversité des voix. Ces sujets portent entre autres sur une définition d'expressions clés, sur l'état actuel de la diversité des voix au Canada et sur l'élaboration d'une approche globale étayant son analyse des questions pertinentes. Dans un second temps, le Conseil étudie les principales questions associées à cette instance, d'autres questions soulevées dans l'AAP 2007-5 et, finalement, des questions reliées à la radiodiffusion communautaire. Le Code d'indépendance journalistique est examiné séparément dans l'avis public de radiodiffusion 2008-5, également publié aujourd'hui. Le Conseil publie également l'avis public de radiodiffusion 2008-6, 15 janvier 2008 dans lequel il sollicite des commentaires sur la publication des données financières reliées aux entreprises de radiodiffusion**.**

B. Le contexte

B-1 Que désigne l'expression « diversité des voix »?

6. Malgré les variations terminologiques et malgré l'éventail des perspectives et des interprétations de l'expression « diversité des voix » exprimées à l'instance par diverses parties, l'objectif commun semble être d'assurer une diversité des points de vue, soit par le biais de règlements sur la propriété, soit par le biais d'exigences de programmation.

Sens de « voix »

7. Le concept de « voix » renvoie généralement à la voix éditoriale et, à ce titre, aux sources des émissions de nouvelles et d'information essentielles au bon fonctionnement de la démocratie. La présence de plusieurs sources d'information dans le système de radiodiffusion fait montre d'une diversité des voix ou des points de vue.

8. Les émissions d'information exposent les Canadiens à différentes opinions, perspectives et idées qui influencent leurs points de vue personnels sur des affaires locales, nationales et internationales et guident leurs choix quotidiens. Bien que des genres d'émissions autres que celles liées à l'information, par exemple les dramatiques, transmettent aussi d'importantes valeurs socioculturelles et aient un intérêt stratégique indéniable, cette instance s'intéresse principalement à la voix éditoriale des émissions d'information.

9. Lorsqu'il est question de voix éditoriales, le Conseil considère qu'il convient d'accorder plus de poids aux voix éditoriales professionnelles étant donné leur autorité et leur crédibilité. La majorité d'entre elles utilisent les services de journalistes d'expérience, adhèrent à des normes et à des codes professionnels et offrent au public un système transparent de résolution des plaintes.

10. Le Conseil admet que bien que les nouveaux médias, qui sont en majeure partie non réglementés, constituent une source importante et croissante de voix éditoriales tant professionnelles que non professionnelles, la preuve débattue dans cette instance indique que la plupart des Canadiens pensent encore que les médias traditionnels sont plus crédibles et dignes de confiance. Ces voix sont celles qui ont actuellement la plus grande résonance.

La « diversité » en radiodiffusion

11. Le Conseil considère que la notion de « diversité » au sein du système canadien de radiodiffusion devrait être abordée de trois façons distinctes : diversité des éléments, pluralité des voix éditoriales dans le contexte de l'élément privé, et diversité de la programmation.

Diversité des éléments

12. Pour assurer la diversité des voix, la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) prévoit que le système canadien de radiodiffusion doit représenter trois éléments. Plus particulièrement, l'article 3(1)b) de la Loi précise ce qui suit :

> …. le système canadien de radiodiffusion, composé d'éléments publics, privés et communautaires, utilise des fréquences qui sont du domaine public et offre, par sa programmation essentiellement en français et en anglais, un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle;

13. De ce point de vue, l’essentiel n’est pas le nombre de propriétaires, mais bien la disponibilité des différents types de services de radiodiffusion – chacun possédant une voix distincte. Bien que la diversité des propriétaires individuels soit importante, l’assurance de la disponibilité des trois éléments est le fondement de la diversité des points de vue au sein du système canadien de radiodiffusion.

14. Le Conseil croit que le système canadien de radiodiffusion devrait donner accès à une diversité des voix par le biais des services de radiodiffusion des éléments public, privé et communautaire.

Pluralité de la propriété au sein d’un élément

15. La pluralité au sein d’un élément renvoie au nombre de voix ayant des propriétaires distincts. Les entreprises qui ont des propriétaires distincts utilisent leurs propres ressources éditoriales et de programmation. La diversité des voix est ainsi préservée car aucune personne – aucune voix – au sein d’un élément n’a l’entière responsabilité du choix de programmation offert à la population canadienne.

16. La pluralité au sein de l’élément public n’était pas le premier objectif de cette audience publique et sera débattue lors d’instances à venir reliées à la Société Radio-Canada (SRC) et à des télédiffuseurs éducatifs. La partie E, ci-après, traite de la pluralité au sein de l’élément communautaire. L’objectif du Conseil dans cette instance était la pluralité de la propriété au sein de l’élément privé.

17. Compte tenu de la tendance aux fusions et de leurs effets non négligeables sur la diversité des voix, il est nécessaire de préserver une pluralité de propriété au sein de l’élément privé pour maximiser la diversité des voix au sein du système canadien de la radiodiffusion.

Diversité de la programmation

18. La diversité de la programmation englobe plusieurs aspects tels que l’expression des voix canadiennes parmi des voix étrangères, la disponibilité de différents genres et formules ou la diffusion d’un contenu par divers producteurs, dont les producteurs indépendants.

19. L’un des aspects importants du mandat du Conseil, qui englobe aussi la contribution au maintien et à l’amélioration de l’identité nationale et de la souveraineté culturelle, est l’obligation de s’assurer que les Canadiens ont accès à une programmation émanant de sources différentes, notamment à un contenu provenant des éléments public, privé et communautaire. De plus, en vertu de l’article 3(1)e) de la Loi, « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d’une programmation canadienne ».

20. Le Conseil reconnaît que la pluralité de la propriété ne garantit pas forcément la diversité de la programmation au sein du système et que de grandes entreprises peuvent plus facilement offrir des émissions de divertissement et de nouvelles de grande qualité. Toutefois, comme le Conseil l'a entendu dire à l'audience publique, la concentration de propriété au sein de l'élément privé soulève des questions sur la réduction de la représentation locale, surtout la couverture des nouvelles. Conformément à son mandat, le Conseil encourage et soutient le contenu qui offre une programmation dans une perspective canadienne et une représentation locale, régionale et nationale.

21. Du point de vue du Conseil, le système canadien de radiodiffusion devrait veiller à offrir une diversité de programmation, notamment un contenu à saveur locale, régionale et nationale.

B-2 Quels sont les objectifs du Conseil liés à la diversité des voix?

22. L'article 3(1)f) de la Loi prévoit que toutes les entreprises de radiodiffusion doivent utiliser au maximum les ressources canadiennes, alors que l'article 3(1)g) précise que la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion doit être de grande qualité. L'article 3(1)i)*iv*) de la Loi prévoit que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait, « dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ».

23. Dans l'APP 2007-5, le Conseil précise ses objectifs de révision comme suit :

> … s'assurer que le système offre aux Canadiens la plus grande diversité de voix possible, notamment les voix éditoriales. Les politiques du Conseil dans ce domaine devraient tenir compte de l'intégration accrue de tous les éléments du système. Cette instance devrait permettre de tracer les lignes directrices d'une politique simple, complète et bien articulée qui contribuera à faire évoluer le système.

24. Les parties à l'audience publique ont fait valoir que le Conseil devrait s'inquiéter non seulement de la disponibilité d'une diversité des voix, mais aussi de la qualité de ces voix. Plusieurs ont aussi affirmé que les fusions au sein du secteur privé pouvaient servir l'intérêt général, surtout lorsqu'il est possible de démontrer que le résultat est une augmentation nette de la disponibilité d'émissions canadiennes de qualité.

25. À la lumière des exigences de la Loi et à la suite des informations déposées et des discussions de l'audience publique, le Conseil considère qu'il est possible de définir les objectifs de son exercice de révision de la façon suivante.

    1. Offrir, au sein du système canadien de radiodiffusion, un accès à la diversité des voix par le biais des services de radiodiffusion des éléments public, privé et communautaire.

2. Assurer la pluralité de la propriété au sein de l'élément privé du système canadien de radiodiffusion.

3. S'assurer que les Canadiens ont accès à une diversité de programmation, plus particulièrement à un contenu à saveur locale, régionale et nationale.

4. S'assurer que toute autre fusion au sein du système canadien de radiodiffusion offre un bénéfice net au public canadien et à la création d'une programmation canadienne.

5. Restreindre la propriété uniquement lorsque nécessaire afin d'atteindre les objectifs ci-dessus et adopter pour cela une méthode simple, claire et efficace.

B-3 Quelle est la situation actuelle de la diversité et de la pluralité de la propriété au Canada?

26. Il est nécessaire de brosser un tableau de la situation actuelle de la pluralité des voix éditoriales et de la diversité de la programmation afin d'évaluer le besoin de changements réglementaires. Le Conseil a donc examiné un échantillon représentatif des marchés canadiens. Au total, 31 marchés locaux, représentant sur les plans des revenus et des publics les plus grands marchés locaux de chacune des dix provinces et des trois territoires, ont été analysés, ainsi qu'un échantillonnage de petits et moyens marchés de plusieurs provinces.

27. Les données semblent indiquer que, au sein de l'élément privé, les Canadiens ont actuellement accès à une pluralité raisonnable de voix éditoriales commerciales dans la plupart des marchés locaux. De plus, la plupart des marchés sont desservis par des entreprises qui représentent les éléments public et communautaire. À cet égard, le Conseil note que bien que la SRC et les radiodiffuseurs éducatifs n'offrent pas toujours un service local, ils fournissent néanmoins une importante programmation régionale.

28. Les données statistiques du Conseil concernant les 31 marchés canadiens locaux ont été publiées aujourd'hui sur son site Web, www.crtc.gc.ca, sous « Aperçu des industries ». Le Conseil continuera à surveiller la situation de ces marchés et à actualiser les tableaux au besoin. La liste des 31 marchés locaux peut aussi être étoffée dans le cadre de la surveillance constante de la plurialité des voix éditoriales offertes aux Canadiens effectuée par le Conseil.

B-4 Comment le Conseil devrait-il aborder la question des seuils de propriété?

29. La preuve au dossier de cette instance et l'analyse des 31 marchés représentatifs divulguées aujourd'hui par le Conseil indiquent que les trois éléments (public, privé et communautaire) sont présents dans tous les marchés à l'éxception des petits, et qu'il existe, au sein de l'élément privé, une diversité de propriété des médias locaux.

Résumé des commentaires

30. Beaucoup de radiodiffuseurs présents à l'audience publique ont demandé au Conseil pourquoi celui-ci envisage de nouvelles mesures de réglementation. Selon eux, l'approche cas par cas est plus adaptée à la taille et à la variété du marché canadien ainsi qu'à la rapidité de l'évolution de l'industrie des communications. Ces radiodiffuseurs ont aussi affirmé que le Conseil disposait de tous les pouvoirs et outils de réglementation nécessaires pour assurer l'équilibre entre la diversité des voix et les autres objectifs de radiodiffusion, et qu'il était plus facile d'atteindre cet équilibre en examinant les détails d'une transaction de propriété précise.

31. D'autres parties, dont la SRC, ont proposé que le Conseil fixe de nouveaux seuils de propriété afin de préserver et d'enrichir cette diversité. Les seuils ci-dessous ont notamment été discutés.

    - Adoption d'une règle limitant la propriété des trois médias locaux (radio, télévision et journaux) dans un marché donné par une même personne.

    - Adoption d'une règle limitant à deux par marché la propriété commune d'entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR).

    - Adoption d'une règle limitant la propriété commune de services payants et spécialisés à environ un tiers des licences attribuées à des services analogiques et de catégorie 1.

32. D'un autre côté, Bell Video Group (Bell) a proposé qu'au lieu d'établir de nouvelles règles de propriété, le Conseil devrait publier des lignes directrices à l'intention de l'industrie précisant les facteurs d'évaluation des demandes susceptibles d'influencer la diversité des voix dans un marché. Bell et d'autres parties ont préparé une version préliminaire de lignes directrices qui a été déposée en marge de l'instance.

33. Au sujet des tentatives de maintien et de d'enrichissement de la diversité, plusieurs parties ont déclaré que le Conseil devrait s'interroger non seulement sur la diversité des voix offertes à la population canadienne, mais aussi sur la qualité et la puissance de ces voix. Plusieurs parties ont notamment allégué que les fusions de propriété avaient parfois provoqué une dégradation de la qualité des nouvelles et informations offertes aux Canadiens, surtout à l'échelle locale, ainsi qu'une baisse du nombre de journalistes.

34. Quelques parties ont aussi évoqué la question de la dominance dans le marché ainsi que celle de l'influence des grandes entreprises fusionnées dans les négociations commerciales, par exemple le pouvoir de négociation des grandes EDR avec les petits radiodiffuseurs indépendants ou encore celui des grands groupes de radiodiffusion avec des annonceurs nationaux et des producteurs indépendants. Plusieurs ont affirmé que les grandes entreprises fusionnées avaient, dans certains cas, le pouvoir de limiter la diversité de la programmation offerte à la population canadienne.

Analyse et décisions du Conseil

35. Selon le Conseil, la question au cœur de cette instance est la nécessité de fixer des limites de propriété précises pour assurer la diversité au sein de l'élément public – que ce soit par le biais d'une politique, d'une règle ou de lignes directrices. Pour résoudre cette question, le Conseil doit assurer un équilibre entre la latitude requise par la majorité des radiodiffuseurs et les avantages liés à des règles ou lignes directrices permettant la plus grande clarté possible pour de futures transactions et offrant aux Canadiens l'assurance raisonnable qu'ils auront à l'avenir accès à une diversité de voix privées.

36. En ce qui concerne la qualité des voix, le Conseil estime que tout avantage associé à l'accroissement des fusions d'entreprises au sein du système canadien de radiodiffusion devrait comprendre des améliorations à la qualité de la programmation proposée, notamment des émissions de nouvelles et d'information offertes tant à l'échelle locale que nationale. Toutefois, l'évaluation de la qualité est un exercice essentiellement subjectif qui exige une approche prudente de la part de l'organisme de réglementation. Le Conseil peut mesurer certains indicateurs clés de la qualité, dont les engagements financiers liés à la production et à l'acquisition de programmation, le nombre d'heures de diffusion de différentes catégories de programmation et l'auditoire de cette programmation. Toutefois, le Conseil croit qu'il est préférable d'évaluer ces facteurs au moment du renouvellement des licences.

37. Par ailleurs, le Conseil observe que la question de la dominance dans un marché comporte des aspects sociaux et culturels même s'il s'agit surtout d'un enjeu économique associé à des problèmes de concurrence. Les pouvoirs liés au contrôle d'accès que peut entraîner une dominance dans un marché risquent d'influer sur la diversité de la programmation au sein du système canadien de radiodiffusion. Quels sont les produits distribués, commandés et diffusés – voilà des questions qui recoupent celle de la dominance dans un marché.

38. Pour ce qui est de l'outil le plus approprié à l'expression d'une nouvelle approche de la diversité des voix, le Conseil a soigneusement revu les lignes directrices proposées par Bell et par d'autres parties. Le Conseil estime qu'il est important que toutes les parties comprennent parfaitement sa position et que ses politiques comprennent un résumé du cadre analytique qui sera utilisé pour évaluer des demandes qui soulèveront des questions liées à la diversité des voix.

C. Questions principales

C-1 Faut-il que des politiques actuelles ou futures de propriété assurent la pluralité des voix éditoriales au sein de l'élément privé?

Politique sur la propriété commune – radio

39. L'avis public 1998-41 (la politique de 1998 concernant la radio commerciale), qui énonce la politique sur la propriété commune dans le domaine de la radio, affirme ce qui suit :

Ainsi, dans les marchés comptant moins de huit stations commerciales exploitées dans une langue donnée, une personne peut être autorisée à posséder ou contrôler jusqu'à concurrence de trois stations exploitées dans cette langue, dont deux stations au plus sont dans la même bande de fréquences. Dans les marchés comptant plus de huit stations commerciales exploitées dans une langue donnée, une personne peut être autorisée à posséder ou contrôler jusqu'à deux stations AM et deux stations FM dans cette langue.

Pour les fins de la politique révisée concernant la propriété commune, « contrôle » désigne « contrôle effectif », puisque cette dernière expression est définie à l'article 11(3) du *Règlement sur la radio*.

En plus d'autres questions qui peuvent être soulevées dans le contexte d'une demande particulière, les personnes présentant une demande suivant la politique révisée en matière de propriété commune seront tenues d'aborder l'impact sur la diversité des sources de nouvelles et le degré de concurrence dans le marché.

Lorsqu'il examinera ces questions, le Conseil tiendra compte des actions (avec et sans droit de vote) détenues par la requérante dans d'autres stations de radio exploitées dans la même langue dans le marché visé, ainsi que des actions qu'elle détient dans d'autres médias locaux.

40. En outre, la politique sur la radio numérique énoncée dans l'avis public de radiodiffusion 2006-160 précise que « […] le Conseil permettra à une personne de posséder ou de contrôler une entreprise de radio numérique pour chaque entreprise de radio analogique autorisée en vertu de la politique concernant la propriété commune définie dans la Politique de 1998 sur la radio commerciale ».

Résumé des commentaires

41. La plupart des parties présentes à l'audience publique n'ont proposé aucune modification aux seuils actuels de propriété commune en radio. Le Conseil note que la politique régissant la propriété commune a été assouplie en 1998 pour venir en aide à la santé financière de la radio commerciale et que la situation financière de l'industrie de la radio privée n'a pas faibli depuis.

42. Quoi qu'il en soit, Corus Entertainment Inc. (Corus) a proposé que le Conseil supprime toute distinction entre les stations AM et FM dans sa politique concernant la propriété commune de façon à permettre à une personne de détenir plus de deux stations AM ou FM. Appuyée par Evanov Communications Inc. (Evanov), Corus a également indiqué qu'il devrait être interdit aux nouvelles titulaires de vendre leurs stations de radio avant la fin de la première période d'application de leur licence. Au cas où une titulaire ne serait plus capable d'exploiter sa station, Corus a proposé que le Conseil utilise une procédure concurrentielle pour procéder au transfert de la licence. Le propriétaire original n'aurait droit qu'à un rabais sur son investissement original.

Analyse et décisions du Conseil

43. Le Conseil considère que la proposition de Corus d'éliminer toute distinction entre les stations AM et FM résulterait en un profond changement à ses politiques actuelles concernant la propriété. Aucune preuve convaincante étayant le besoin d'un tel changement n'a été présentée à l'audience sur la diversité des voix. Le Conseil ne croit pas qu'un tel changement accroîtrait la diversité des voix dans un marché. Le Conseil considère de plus que le nombre réduit de fréquences FM disponibles dans nombre de marchés rend impossible la mise en œuvre de cette proposition.

44. Toutefois, la proposition de Corus et d'Evanov de restreindre la vente de stations de radio pendant la première période d'application d'une licence soulève une question relativement à la diversité des voix. L'augmentation de la diversité des voix est l'un des facteurs étudiés par le Conseil lorsque celui-ci évalue des demandes concurrentielles de nouvelles stations de radio. En fait, c'est là le facteur le plus souvent cité dans l'approbation de telles demandes. Le Conseil admet que l'achat, par une titulaire existante, d'une licence octroyée à un nouveau propriétaire dans un marché réduit la diversité des voix. De telles situations peuvent nuire à l'intégrité du processus d'attribution de licences.

45. Le Conseil est néanmoins d'avis qu'il est inutile de modifier une politique pour traiter les demandes de changement de contrôle effectif d'entreprises de radio au cours d'une première période d'attribution de licence, de telles demandes étant peu fréquentes. De telles demandes doivent toutes être approuvées par le Conseil, qui continuera à les évaluer selon leur mérite et en tenant compte, comme il se doit, de leur influence sur la diversité des voix dans le marché.Les questions réliées au trafic de licences sont traitées dans la partie D-4 du présent document.

Politique sur la propriété commune – télévision en direct

46. Dans l'avis public 1999-97 (la politique de 1999 sur la télévision), le Conseil a réitéré sa politique sur la propriété commune qui, de façon générale, permet à une partie de ne posséder qu'une station de télévision conventionnelle de même langue dans un marché donné. Cette politique vise à assurer la diversité des voix dans un marché donné et à favoriser la concurrence dans chaque marché.

47. Lorsque le Conseil a accordé des exceptions à cette politique, il s'est généralement basé sur les deux éléments suivants :

- le besoin de soutenir une programmation locale significative dans des petites villes voisines de grands centres urbains;

- la capacité financière d'une titulaire d'offrir une telle programmation locale et d'ainsi contribuer à la diversité des voix tout en assurant la viabilité de l'entreprise.

Résumé des commentaires

48. Peu de parties à l'instance ont commenté la politique relative à la propriété commune des stations de télévision en direct. La plupart d'entre elles ont déclaré que la politique devait être maintenue. Seule TELUS Communications Company (Telus) a proposé que la limite soit augmentée à deux stations par marché; elle a allégué la nécessité d'établir une consolidation en vue d'atteindre un niveau qui permettrait de produire des émissions canadiennes de grande qualité.

Analyse et décisions du Conseil

49. Le Conseil reconnaît que la télévision en direct joue un rôle très important lorsqu'il s'agit d'offrir une pluralité de voix éditoriales partout au pays. Les bulletins de nouvelles télévisés, tant locaux que nationaux, constituent pour un grand nombre de Canadiens la principale source d'information sur l'actualité locale, nationale et mondiale.

50. Par conséquent, le Conseil est d'avis que la politique actuelle relative à la propriété commune de télévision en direct doit être conservée afin d'assurer la pluralité des voix éditoriales dans les marchés locaux.

Propriété mixte des médias – radio, télévision et journaux

51. Pour l'instant, le Conseil n'a adopté aucune politique ou règlement qui limite le nombre de différents types de médias pouvant être détenus ou contrôlés par une seule personne. Rien n'empêche une seule et même personne de posséder ou de contrôler des stations de radio, une station de télévision et des journaux locaux desservant le même marché.

52. D'abord avec le rapport du *Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse* (le rapport Davey) en 1970, et successivement avec la *Commission royale d'enquête sur les quotidiens* (la commission Kent) en 1981, *le rapport du Comité permanent du patrimoine canadien*, *Notre souveraineté culturelle* (le rapport Lincoln) en juin 2003 et le *Rapport final sur les médias d'information canadiens* du Comité sénatorial permanent des transports et des communications (le rapport Fraser) en juin 2006, toutes les études gouvernementales sur la propriété des médias au Canada ont prôné des politiques claires visant à ce que les Canadiens aient accès à des médias d'information détenus par un grand nombre de personnes et à décourager l'existence d'une trop grande concentration de propriété.

53. Le 29 juillet 1982, le gouvernement publiait *Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement de licences de radiodiffusion des propriétaires de quotidiens*, (les Instructions) qui interdisait, sous réserve de certaines exceptions d'intérêt public, au CRTC d'attribuer ou de renouveler des licences de radiodiffusion à des entreprises engagées dans la publication de quotidiens dans la même zone de marché. Ces Instructions visaient à favoriser au sein du Canada des sources de nouvelles et des points de vue indépendants, concurrentiels et diversifiés. En 1985, le nouveau gouvernement annulait ces Instructions.

54. En 2001, le Conseil traitait de problèmes relatifs à la propriété mixte à l'égard de trois titulaires de télévision. Dans les décisions de renouvellement des stations de télévision de TVA, de CTV et de CanWest, il imposait des conditions de licence exigeant que les activités éditoriales des stations de télévision de propriété commune soient séparées de celles des journaux. Les conditions mettaient aussi en place un processus d'examen de toute plainte découlant de la propriété mixte des médias.

55. Dans presque tous les pays occidentaux, sauf en Nouvelle-Zélande, on a établi des restrictions à l'égard de la propriété mixte des médias. Aux États-Unis, le Federal Communications Commission (FCC) a récemment voté en faveur d'un assouplisement des règles entourant la propriété mixte des médias entre la télévision et les journaux. Les nouvelles règles permettraient ce type de propriété mixte dans certaines situations clairement définies. Le Royaume-Uni a mis en place des restrictions sur la propriété mixte de radio, de télévision et de journaux. La France limite la propriété de médias à un maximum de deux parmi les suivants : la radio, la télévision, les journaux et les EDR. De plus, elle a adopté des règles sur la propriété mixte de médias basées sur les parts d'auditoire. En Allemagne, les règles sur la propriété mixte de radio et de télévision se basent sur les prépondérances des marchés, alors qu'en Australie, on interdit à un seul et même propriétaire de contrôler deux des trois médias locaux desservant des marchés locaux[1].

Résumé des commentaires

56. À l'audience publique, la SRC et l'Association canadienne de production de films et de télévision (ACPFT) ont toutes deux proposé une règle sur la propriété mixte des médias semblable à celle qui prévaut en Australie. Pelmorex Communications Inc. (Pelmorex) a proposé une approche différente dont le résultat aurait été l'imposition de restrictions à la propriété mixte des médias. Cependant, la plupart des autres radiodiffuseurs ont déclaré que les restrictions étaient inutiles; ils ont suggéré au Conseil de continuer à traiter ces questions de propriété mixte des médias au cas par cas.

Analyse et décisions du Conseil

57. Les préoccupations du Conseil à l'égard de la propriété mixte des médias concernent surtout les marchés locaux. 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.

58. Selon le Conseil, le premier objectif de toute politique sur la diversité des voix doit être de faire en sorte que les Canadiens aient accès à une pluralité de voix éditoriales, surtout au sein de l'element privé du système de radiodiffusion. Permettre à une seule et même personne de posséder ou de contrôler les trois principales sources de médias locaux ne satisfait pas à cet objectif.

---

[1] On trouve un rapport détaillé sur la propriété des médias dans divers pays sur le site Web du CRTC à http://www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/mcewen07.htm

59. Le Conseil reconnaît que, présentement, il semble n'exister aucun marché canadien où une seule et même personne contrôle les trois médias locaux. À cet égard, le Conseil croit que *The Globe and Mail* et le *National Post* doivent être considérés comme des journaux nationaux, et non locaux. De plus, en ce qui a trait à ses politiques, le Conseil est d'avis que seuls les quotidiens locaux payants doivent être pris en considération.

60. Le Conseil reconnaît également que de plus en plus de Canadiens se tournent vers Internet ou d'autres formes de nouveaux médias comme sources de nouvelles et d'information. Les nouveaux médias deviendront sans aucun doute une source très importante d'information locale, nationale et internationale. Cependant, les médias traditionnels, soit les journaux, la radio et la télévision, demeurent, à ce jour, et de loin, la source principale de la majorité des nouvelles produites professionnellement sur Internet.

61. À cet égard, le Conseil croit que les politiques visant à assurer une pluralité de voix éditoriales professionnelles dans les médias traditionnels favoriseront aussi l'augmentation de la diversité de ces voix dans les nouveaux médias.

62. Finalement, le Conseil est convaincu que la tendance vers la fusion dans la propriété des médias se poursuivra alors que les propriétaires de médias réagissent à l'incessante fragmentation de l'auditoire. Selon le Conseil, l'organisme de réglementation doit développer des politiques clairement structurées à l'égard de la diversité des voix, et ce, afin que tous les Canadiens, de même que les industries réglementées, comprennent les limites de la concentration des médias.

63. À la lumière de ce qui précède, le Conseil adopte la politique suivante à l'égard de la propriété mixte des médias dans les marchés locaux.

64. **De façon générale, le Conseil n'approuvera pas une demande de changement de contrôle effectif d'entreprises de radiodiffusion qui feront en sorte qu'une seule et même personne détiendra ou contrôlera une station de radio locale, une station de télévision locale et un journal local desservant le même marché.**

65. Dans le cas où une personne qui contrôle une station de radio locale et une station de télévision locale acquiert un journal desservant le même marché, le Conseil exigera, dès qu'il le pourra, que la titulaire explique pourquoi, compte tenu de cette politique, sa ou ses licences de radio ou de télévision devraient être renouvelées.

66. Aux fins de la présente politique, les mots et expressions ci-dessous ont le sens suivant :

Marché

Les paramètres d'un marché de la diversité des voix ont été déterminés selon la définition d'un marché radio local de BBM/Nielsen.

Journal local

Un journal local est un journal dont la définition répond aux critères suivants :

- le journal est publié au moins cinq jours par semaine;
- au moins la moitié de la diffusion du journal se fait dans le marché radiophonique auquel il est lié;
- au moins la moitié des exemplaires du journal sont payants.

Aux fins de cette politique, *The Globe and Mail* et le *National Post* sont considérés comme des journaux nationaux dans tous les marchés.

Station de radio locale

Une station de radio locale est une station de radio commerciale autorisée à être exploitée dans un marché dans lequel on s'attend à ce que la titulaire offre des nouvelles et des informations locales.

Station de télévision locale

Une station de télévision locale est une station de télévision commerciale autorisée à être exploitée dans un marché dans lequel on s'attend à ce que la titulaire offre des nouvelles et des informations locales.

Cadre d'analyse

67. Dans le cadre de son analyse des transactions soulevant des préoccupations sur la présente politique, le Conseil accordera priorité à l'objectif principal qui est de préserver la pluralité des voix éditoriales dans les marchés locaux. Il tiendra également compte d'autres facteurs, dont les suivants :

- le nombre de médias locaux possédés par d'autres personnes dans le marché;
- la taille du marché;
- la langue prédominante du marché;
- l'utilisation des nouveaux médias comme sources de nouvelles et d'informations locales;
- la propriété des portails de nouveaux médias qui offrent des nouvelles et des informations locales.

Réexamen de la politique

68. Au plus tard en 2013, le Conseil réexaminera les données et les tendances concernant les sources de nouvelles et d'information utilisées par les Canadiens. Des modifications pourront alors être apportées à la présente politique si nécessaire.

C-2 De nouvelles politiques sur la propriété sont-elles nécessaires en vue de garantir la diversité de la programmation dans le secteur privé?

Services de télévision facultatifs (payants et spécialisés)

69. Le Conseil n'a pour l'instant adopté aucune politique sur la propriété commune des services de télévision facultatifs. À de rares exceptions près, ces services sont de portée nationale et sont exploités en vertu d'un cadre de réglementation qui contrôle leur nature de service et limite la concurrence avec des services offrant le même type de programmation. Le Conseil note que le cadre de réglementation des services facultatifs fera l'objet d'un réexamen lors d'une audience publique en avril 2008.

Résumé des commentaires

70. À l'audience publique, la SRC a proposé une nouvelle politique qui limiterait à l'avenir la propriété commune des services facultatifs. Elle a allégué que la diversité des voix pourrait être défavorisée si une seule et même personne contrôlait une part disproportionnée de ces services. La SRC a suggéré que le maximum soit fixé à 33 % des licences.

71. De façon générale, l'ACPFT, la Guilde des écrivains du Canada et l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA) partagent cette position. L'ACPFT a indiqué que l'adoption d'un maximum sera d'autant plus nécessaire en l'absence de clauses efficaces dans les accords commerciaux avec les titulaires. Elle allègue que l'emprise sur le marché exercée par certains grands groupes de propriété nuit à la capacité des producteurs indépendants de négocier des conditions équitables pour leurs émissions. Une plus grande concentration dans ce secteur ne pourra qu'accroître le déséquilibre des forces du marché.

72. Un groupe d'intervention de syndicats et guildes du Québec, formé de l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), de l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), de l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ), de la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) et de l'Union des artistes (UDA), a fait remarquer que les services facultatifs sont en grande partie contrôlés par les grands groupes de propriété; le Conseil devrait donc, selon eux, attribuer à ces groupes des licences de réseaux, et ce, afin d'être en mesure d'évaluer leur contribution au système de radiodiffusion.

73. Un certain nombre de radiodiffuseurs de langue française sont également favorables à une réglementation plus musclée à l'égard de la propriété commune de services facultatifs. Pelmorex, TQS inc. et Cogeco inc. ont toutes noté une grande concentration de propriété des services facultatifs de langue française et ont suggéré au Conseil de bien tenir compte de cette réalité lors de l'élaboration de ses politiques. Pelmorex a précisément recommandé l'établissement d'un plafond dans les marchés tant anglophones que francophones.

74. Par contre, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et des titulaires de distribution et de programmation de langue anglaise ont exprimé leur opposition à toute limite de propriété. Ils avancent que la diversité des voix n'est pas en péril dans le système et, de plus, que l'approche au cas par cas a bien fonctionné jusqu'à maintenant. Ils ont noté que la SRC n'avait fourni aucune preuve selon laquelle il fallait fixer un plafond pour régler un problème. À l'appui de sa position, l'ACR a cité nombre de décisions rendues par le Conseil.

Analyse et décisions du Conseil

75. Le Conseil reconnaît que les services facultatifs autorisés offrent à l'heure actuelle aux Canadiens une grande diversité de programmation. Il constate également la grande concentration de propriété dans ce secteur, surtout dans le marché francophone.

76. Comme on l'a noté ci-dessus, le cadre de réglementation actuel du Conseil sur les services facultatifs garantit la diversité de la programmation et des genres, et ce, indépendamment de la propriété. Ce cadre sera cependant réexaminé bientôt et le Conseil a reçu des propositions voulant que les restrictions réglementaires sur le genre et la nature des services soient supprimées pour faire place à une approche davantage axée sur le marché. Le Conseil estime donc prématuré d'adopter de nouvelles politiques à l'égard de la propriété commune des services facultatifs en ce moment.

77. Le Conseil s'inquiète néanmoins qu'une plus grande concentration de propriété dans l'ensemble du secteur de la télévision puisse entraîner une diminution de la diversité offerte aux auditeurs canadiens. Une telle concentration pourrait aussi causer des difficultés aux producteurs indépendants qui tentent de négocier des conditions raisonnables pour leurs émissions.

78. Les services facultatifs jouissent maintenant d'une plus grande part d'écoute télévisuelle que les services en direct et les auditeurs font de moins en moins la distinction entre ces deux types de télévision canadienne. De plus, la plupart des grands groupes de propriété de télévision contrôlent tant des services en direct que des services facultatifs.

79. Le Conseil estime donc qu'une analyse des parts d'écoute de tous les types de télévision, y compris l'écoute tant des services en direct que des services facultatifs, fournira une mesure précise et efficace de la diversité en ce qui a trait à la propriété en matière de télévision. Selon le Conseil, cette approche sera plus révélatrice que l'examen de la propriété détenue par des entreprises de radiodiffusion individuelles.

80. En se basant sur les données BBM/Nielsen 2006/07, le Conseil a conclu que, pour ce qui est du marché de la télévision de langue anglaise, CTVglobemedia Inc. et CanWest MediaWorks Inc. dominent l'écoute totale de la télévision avec une part de 37,4 % et de 26,3 % respectivement.

81. Dans le marché francophone, Quebecor Média inc. (Quebecor) compte une part de 32 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, Astral Media inc. en compte 23,2 % et la SRC 18,1 %.

82. Le Conseil a analysé les lignes directrices adoptées par le Bureau de la concurrence en vue de mesurer la concurrence dans le milieu des services bancaires[2]. En résumé, le Bureau a adopté trois lignes directrices en cette matière :

- si, à la suite de la fusion, la part de marché représente moins de 35 %, le Bureau de la concurrence estime que la fusion *n'entraînera pas une diminution significative de la concurrence*;

- si, à la suite de la fusion, la part de marché représente entre 35 % et 45 %, le Bureau de la concurrence estime que la fusion *pourrait entraîner une diminution significative de la concurrence*;

- si, à la suite de la fusion, la part de marché représente plus de 45 %, le Bureau de la concurrence estime que la fusion *entraînera une diminution significative de la concurrence*.

83. Le Conseil estime approprié d'adopter une approche semblable pour analyser l'incidence, à l'égard de la diversité des voix, de tout changement de contrôle effectif sur la part d'écoute de la télévision.

84. Il est important de noter que le Conseil ne tiendra pas compte des augmentations de parts d'écoute découlant d'une concurrence normale ou de l'arrivée de nouveaux services. Le Conseil ne s'occupera de ces questions que si un projet d'acquisition risque d'accorder à une personne une position dominante dans le secteur de la télévision.

85. Le Conseil reconnaît la nécessité de l'existence de sociétés d'envergure dans le but de respecter les objectifs de la Loi tout en sachant que cette emprise sur le marché doit être équilibrée de façon à éviter les risques d'effets néfastes sur les producteurs indépendants et d'incidences sur la diversité de la programmation.

86. Par conséquent, le Conseil adopte la politique suivante à l'égard de la propriété de licences de radiodiffusion de télévision :

87. **De façon générale, le Conseil n'approuvera pas une demande de transfert de contrôle effectif amenant une seule et même personne à occuper une position dominante en matière de distribution de services de télévision aux Canadiens, de façon à nuire à la diversité de la programmation offerte aux auditoires canadiens. Plus précisément :**

- **de façon générale, le Conseil n'approuvera pas toute transaction donnant à une seule personne le contrôle de plus de 45 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs;**

[2] On trouve ces lignes directrices à http://strategis.ic.gc.ca/pics/ctf/ct02484f.pdf

- **le Conseil examinera attentivement toute transaction donnant à une seule personne le contrôle d'entre 35 % et 45% de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs;**
- **sous réserve d'autres questions de politique, le Conseil traitera sans délai toute transaction donnant à une seule personne le contrôle de moins de 35 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs.**

88. Les auditoires seront mesurés de façon distincte, à l'échelle nationale, tant pour les marchés francophones qu'anglophones, en se basant sur les données BBM/Nielsen.

Cadre d'analyse

89. Lorsqu'il analysera une telle transaction, le Conseil verra d'abord à préserver la diversité des voix de programmation dans le marché. Il tiendra entre autres compte des éléments suivants :

- le cadre de réglementation des services en direct et des services facultatifs;
- l'incidence de la transaction sur la propriété et le contrôle des services facultatifs offrant des émissions de nouvelles et d'affaires publiques;
- l'efficacité des mesures proposées en vue d'assurer aux services de programmation un accès équitable aux EDR, lorsqu'une EDR contrôle de tels services;
- l'existence de clauses efficaces dans les ententes commerciales entre titulaires et producteurs indépendants;
- la disponibilité et la popularité des plateformes de nouveaux médias comme sources d'émissions de télévision offertes aux Canadiens;
- l'avis du Bureau de la concurrence, le cas échéant.

C-3 Faut-il adopter de nouvelles politiques à l'égard de la propriété pour garantir la diversité dans les services de distribution de radiodiffusion?

90. Pour l'instant, le Conseil n'a aucune politique générale pour régir le cas des EDR de propriété commune desservant un même marché. Depuis que les entreprises de satellite de radiodiffusion directe (SRD) sont autorisées à faire concurrence aux EDR par câble, le Conseil autorise la propriété multiple pour les EDR, sous réserve de certaines mesures restrictives.

91. De fait, le Conseil a approuvé, dans la décision de radiodiffusion 2002-84, des demandes de remplacement des conditions de licence actuelles relatives à une séparation structurelle de l'entreprise de distribution par relais satellite de Cancom et de l'entreprise de distribution par SRD de Star Choice. Les nouvelles conditions prévoient que chacune des entreprises est tenue de garder des fonctions et un personnel séparés pour s'occuper des ventes, de la mise en marché et du service à la clientèle, et de respecter des mesures de confidentialité.

Résumé des commentaires

92. Dans son mémoire initial, la SRC recommande au Conseil d'avoir dorénavant pour principe que nulle personne ou entité ne devrait d'aucune façon détenir ou contrôler plus de deux EDR pour desservir un même territoire et que, sur l'ensemble du marché canadien, nul ne devrait détenir plus qu'une certaine part des abonnements, par exemple 33 %. Selon la SRC, ce principe garantirait autant aux services de programmation qu'aux clients des EDR le choix entre au moins deux différents groupes de propriété par territoire.

93. Pour leur part, les radiodiffuseurs sont généralement favorables à la propriété commune d'EDR, à condition d'y assortir des mesures restrictives et de les appliquer rigoureusement. L'ACR note que la propriété commune d'EDR comporte des risques en termes de diversité des voix, mais qu'il n'y a pas lieu de s'en inquiéter tant et aussi longtemps que les services canadiens de programmation bénéficieront d'une distribution prioritaire. L'ACR suggère de profiter de l'examen prochain des cadres réglementaires pour les EDR et les services facultatifs pour passer en revue les problèmes que pose la propriété commune.

94. Pelmorex indique que l'époque des plafonds est révolue et que ce qu'il faut, c'est un système sain sur lequel on puisse compter pour assurer la distribution des services facultatifs par les EDR.

95. La Guilde des écrivains du Canada préconise de renforcer les mesures restrictives quand il y a propriété commune d'EDR plutôt que limiter le nombre de licences émises à une même personne.

96. Les distributeurs n'appuient pas la proposition de la SRC. Shaw Communications Inc. (Shaw), par exemple, encourage le Conseil à procéder au cas par cas au lieu d'adopter des règles fixes. Rogers Communications Inc. (Rogers) a pour principe que fixer des règles dans un environnement où la technologie, les affaires et les habitudes des consommateurs sont en pleine mouvance n'entraîne pas moins, mais bien davantage d'incertitudes. En ce qui concerne la proposition de la SRC pour les EDR, Rogers ne voit pas pourquoi le Conseil devrait adopter de nouvelles règles ou un nouveau règlement à cet égard. Quebecor, qui ne croit pas que des règles additionnelles comme celles que propose la SRC soient utiles ou nécessaires, affirme que miser sur les règles du marché demeure la meilleure façon de garantir la diversité des voix.

97. Bell fait valoir que les mesures restrictives et les règles actuelles se sont démontrées suffisantes pour prévenir les problèmes et les questions entourant la propriété commune des EDR. Bell suggère également de profiter de l'instance qui doit porter sur les cadres de réglementation des EDR et des services facultatifs pour discuter des changements qu'il convient d'apporter au règlement.

Analyse et décisions du Conseil

98. Les EDR jouent un rôle important pour assurer la diversité des voix dans le système de radiodiffusion en acquérant et en assemblant des services de programmation de façon à répondre à la demande des consommateurs et à servir les objectifs de la Loi. Les EDR qui choisissent d'offrir un canal communautaire contribuent également à la pluralité des voix éditoriales sur les marchés locaux.

99. Le Conseil convient qu'une concurrence efficace pour la distribution des services de radiodiffusion demeure la façon la plus efficace de servir la clientèle. Un environnement pleinement concurrentiel deviendrait davantage important si le Conseil décidait un jour de réduire la réglementation des EDR.

100. À l'heure actuelle, tous les consommateurs canadiens ont le choix entre deux entreprises de SRD de propriété différente, en plus d'une entreprise terrestre de distribution par câble pour ceux qui habitent les régions plus urbaines. Certains consommateurs ont également accès à d'autres technologies de distribution, comme le service de distribution multipoint (SDM) et les services par ligne d'abonné numérique (LAN). En outre, la programmation télévisuelle et radiophonique est de plus en plus disponible par le biais d'Internet.

101. Le Conseil estime que ses politiques doivent continuer de favoriser un environnement concurrentiel pour les entreprises de distribution et décourager toute forme de concentration de la propriété qui risquerait de réduire l'efficacité de la concurrence sur les marchés locaux.

102. À la suite de l'analyse de la proposition de la SRC, le Conseil se demande si, en fixant un plafond au nombre d'EDR pouvant être détenues par une même personne sur même un territoire, il n'empêcherait pas à la longue de développer plus efficacement de nouvelles technologies de distribution. Plus précisément, si le nombre des EDR communes était limité à deux, les distributeurs qui ont déjà atteint leur maximum seraient limités quant à la mise au point de nouvelles technologies de distribution pour mieux servir leurs abonnés. Par exemple, selon le principe proposé, une personne détenant déjà une licence pour une EDR par câble et une licence pour une EDR par SRD n'aurait pas la latitude de présenter une demande de licence pour une EDR faisant appel à une nouvelle technologie (LAN, sans fil ou autre nouvelle technologie à venir). D'après le Conseil, une conséquence comme celle-là pourrait s'avérer contraire à l'objectif de politique énoncé à l'article 3(1)t)*ii*) de la Loi, qui précise que les EDR « devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficientes, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables ».

103. Dans un environnement de la radiodiffusion en mouvance rapide, le Conseil devrait veiller à garantir une concurrence efficace pour les services d'EDR dans des marchés locaux. Le Conseil est persuadé qu'une telle concurrence ne peut qu'augmenter la diversité de la programmation au profit des Canadiens.

104. Par conséquent, le Conseil adopte la politique suivante en ce qui a trait à la propriété des EDR :

105. **En règle générale, le Conseil n'approuvera pas une demande qui vise à changer le contrôle effectif d'une entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR) dans un marché si ce changement a pour effet de faire en sorte qu'une personne exerce un contrôle sur la distribution des services de programmation dans ce marché. Le Conseil ne permettra pas à une seule et même personne de contrôler l'ensemble des EDR dans un marché donné.**

Cadre d'analyse

106. Pour analyser ce type de transaction, le Conseil veillera en priorité à préserver la diversité des sources de programmation dans un marché. Il examinera attentivement les aspects suivants :

- le cadre de réglementation des EDR;
- la part de marché des autres services d'EDR;
- l'incidence des services de distribution non réglementés;
- dans quelle mesure la transaction est susceptible de modifier le pouvoir de négociation de l'EDR (ou des EDR) avec les fournisseurs de services de programmation;
- l'incidence sur les canaux communautaires ou les entreprises de programmation communautaires;
- la taille du marché;
- la langue de la majorité dans ce marché.

D. Autres questions soulevées dans l'AAP 2007-5

D-1 Le Conseil devrait-il apporter des changements à ses politiques sur la radiodiffusion à caractère ethnique et autochtone afin d'encourager la diversité des voix?

107. Les secteurs ethnique et autochtone de radiodiffusion sont constitués d'un ensemble de services de radio et de télévision exploités par et pour un évantail de communautés ethnoculturelles et autochtones. Ces services sont généralement diffusés en « langue tierce » pour le secteur ethnique et dans une des langues autochtones de même qu'en français et en anglais pour le secteur autochtone. Le secteur de la radiodiffusion ethnique comprend actuellement 21 stations de radio ethniques[3], 6 stations de télévision ethniques en direct[4], 5 services spécialisés nationaux en mode analogique et 30 services spécialisés de catégorie 2 déjà en ondes[5]. Le secteur de la radiodiffusion autochtone comprend 5 stations de télévision, 2 réseaux de télévision, 46 stations de radio autorisées, 7 réseaux de radio et de nombreux services exemptés.

---

[3] Ces stations se situent à Montréal (4), Toronto (8), Ottawa (1), Winnipeg (1), Calgary (1), Edmonton (1) et Vancouver (5).
[4] Ces stations se situent à Toronto (2), Montréal (1), Calgary (1), Edmonton (1) et Vancouver (1).
[5] Ces données datent du 31 décembre 2006 (source : Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007).

108. Les politiques du Conseil à l'égard de la représentation à l'écran de la diversité canadienne (autochtones, minorités visibles et personnes handicapées) dans la radiodiffusion grand public (la diversité culturelle) exige de la part des radiodiffuseurs et des télédiffuseurs qu'ils adoptent les stratégies appropriées pour veiller à ce que la programmation reflète la diversité culturelle des marchés qu'ils desservent. Les titulaires doivent régulièrement faire rapport au Conseil des progrès réalisés dans l'implantation de ces stratégies.

109. L'AAP 2007-5 invitait à répondre entre autres à ces deux questions : « La concentration accrue de la propriété limite-t-elle ou augmente-t-elle la capacité du système canadien de radiodiffusion à atteindre ces objectifs? » et « Les politiques du Conseil devraient-elles encourager les représentants des minorités à s'instituer propriétaires dans le système de radiodiffusion? ».

Résumé des commentaires

110. Les commentaires à l'audience publique ont été en général de deux catégories : les préoccupations quant à la propriété minoritaire dans un contexte de fusions et les préoccupations quant à la méthode actuelle pour améliorer la participation de la diversité en radiodiffusion grand public.

Propriétaire minoritaire en radiodiffusion

111. Le Réseau de télévision des peuples autochtones (APTN) a déclaré que le fait de travailler de concert avec des joueurs importants dont le portefeuille est bien garni lui a permis d'élargir l'éventail de sa programmation sur son propre réseau et sur d'autres réseaux comme CTV et OMNI.

112. D'autres producteurs, dont Madga de la Torre et Canadian Diversity Producers Association, ont affirmé au contraire que les fusions réduisent le nombre de portes auxquelles ils peuvent frapper, c'est-à-dire de débouchés, et donc, selon eux, les chances qu'un producteur en arrive à faire diffuser leurs émissions. Ils étaient en général d'avis que les chances de réussite seraient plus grandes si certains des propriétaires des « portes » en question étaient plus représentatifs de la diversité canadienne. Dans l'espoir d'atteindre cet objectif, ils ont recommandé que le Conseil tienne compte de l'identité dans le processus concurrentiel d'attribution des licences en se référant aux définitions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ou bien, comme l'a proposé Women in Film and Television (WIFT), qu'il attribue la licence en priorité au requérant d'un des trois groupes désignés qui ne bénéficie pas d'une distribution obligatoire.

113. Selon d'autres intervenants, comme New Canada Institute, la diversité des voix fait partie des dommages collatéraux entraînés par les fusions, si bien qu'il faudrait créer une nouvelle classe de titulaires pour réserver une place aux plus petits joueurs et à ceux dont la voix est moins forte.

Améliorer la représentation de la diversité à l'écran en radiodiffusion grand public

114. En général, ceux qui se sont exprimés sur cette question se sont entendus pour dire que faute de membres de la diversité parmi les grands propriétaires, les efforts des titulaires pour représenter la diversité canadienne dans leurs émissions sont à la fois nécessaires et positifs. Ils étaient toutefois d'avis qu'il faut exiger de la part des titulaires qu'ils multiplient leurs démarches et rendent davantage de comptes si l'on veut que les rapports sur la diversité déposés annuellement au Conseil apportent des améliorations importantes et constantes.

Analyse et décisions du Conseil

Propriétaires minoritaires en radiodiffusion

115. Le Conseil estime que les preuves présentées à l'audience ne démontrent pas que les requérants ethniques, lors de processus concurrentiels, ont moins de chances que les autres de se voir accorder une licence à cause de leur identité. Les nouveaux venus dans le système peuvent recourir à diverses procédures pour obtenir une licence, peu importe leur parcours ou leur identité. Comme le mentionne l'avis public de radiodiffusion 2002-53, les services spécialisés de catégorie 2 et les services sonores spécialisés ont été créés en partie pour accroître le nombre de services au bénéfice des différentes communautés. En même temps, le Conseil continue à autoriser des services de télévision en direct à caractère ethnique et des entreprises commerciales de radio ethnique.

116. Les fusions du côté de la radiodiffusion grand public n'empêchent pas les secteurs ethniques et autochtones de se développer. La structure de réglementation actuelle continue d'être favorable à ces secteurs de plusieurs façons, par exemple en fournissant divers débouchés pour entrer dans le système, un processus d'attribution de licence simplifié pour avantager les nouveaux venus et des outils réglementaires pour soutenir les services existants.

117. **Par conséquent, le Conseil estime que le nombre important de services représentant les voix des communautés ethniques et autochtones au Canada a) contribue de façon indéniable à la diversité des voix dans le système de radiodiffusion, et b) est la preuve que le système actuel offre de nombreuses opportunités pour de diverses voix dans les secteurs de la radiodiffusion à caractère ethnique et autochtone et, par conséquent, aucun changement n'est présentement nécessaire.**

Améliorer la représentation de la diversité à l'écran en radiodiffusion grand public

118. Le Conseil sait depuis longtemps que les obstacles comportementaux posent un problème en radiodiffusion grand public. Cette constatation a amené le Conseil à obliger les radiodiffuseurs grand public à mettre au point des objectifs et des stratégies pour le recrutement, l'embauche et le maintien en poste de membres des minorités visibles et des nations autochtones à tous les niveaux d'activité, et à apporter des améliorations dans le choix des reportages et des sujets d'émissions, ainsi que dans leur présentation, de façon à respecter l'exactitude des faits, éviter les stéréotypes et ainsi de suite.

119. **Le Conseil persiste à dire que tous les titulaires doivent continuer à progresser afin d'améliorer la représentation et, par conséquent, la participation de tous ceux qui représentent la diversité du Canada, dans l'ensemble de la programmation. Le Conseil examinera attentivement donc de près les réalisations des titulaires dans ce domaine au moment du renouvellement des licences. Le Conseil note également les activités variées en cours à travers l'industrie qui visent à surmonter divers défis reliés au système, dont le Code sur la représentation équitable de l'ACR, pour lequel le Conseil a sollicité des observations dans l'avis public de radiodiffusion 2007-89.**

D-2 Le Conseil doit-il apporter des changements à sa politique à l'égard des avantages a fin de favoriser la diversité des voix?

120. L'AAP demandait de répondre aux questions suivantes :

- Comment la politique du Conseil en matière d'avantages favorise-t-elle la diversité des voix dans le système de radiodiffusion?
- Quels changements à la politique des avantages pourraient augmenter la diversité des voix?

121. La politique des avantages a été créée en 1989 dans l'avis public 1989-109. Son objectif était de permettre aux forces du marché de régir le transfert des licences de radiodiffusion lors d'un changement de propriété, tout en respectant le fait que les ondes appartiennent à tous les Canadiens.

122. Les licences de radiodiffusion font partie du bien public. Lorsque le contrôle change de main avec l'achat d'un actif, les licences devraient donc normalement être retournées au Conseil. Il appartiendrait alors au Conseil de déterminer, au nom des Canadiens, quel requérant sert le mieux l'intérêt public.

123. Cela dit, la politique des avantages fait en sorte que le marché peut à toutes fins pratiques régir le contrôle des licences de radiodiffusion et l'intérêt public continuer à être bien servi, en appliquant un pourcentage de la valeur de la transaction à des dépenses supplémentaires destinées à profiter aux auditoires du ou des marchés desservis et à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion.

124. En général, le Conseil s'attend à ce que les requérants s'engagent à verser des avantages significatifs et sans équivoque sous forme d'une contribution financière équivalant à 10 % de la valeur de la transaction telle qu'approuvée par le Conseil dans le cas d'une entreprise de télévision[6] et à 6 % dans le cas d'une entreprise de radio[7]. Le Conseil examine ensuite les avantages proposés en même temps que la demande.

---

[6] Cette politique a d'abord été énoncée dans l'avis public 1999-97, puis réitérée dans l'avis public de radiodiffusion 2007-53.
[7] Cette politique a été établie par l'avis public 1998-41.

125. Dans l’avis public 1996-69, le Conseil annonce, parce qu’il a décidé de supprimer « en tout ou en grande partie les restrictions actuelles touchant l’accès au marché » et d’encourager la concurrence dans le secteur des EDR, qu’il n’appliquera plus le critère des avantages aux transferts de propriété ou de contrôle dans le cas des entreprises de distribution. Le Conseil fait remarquer que les avantages dans ces cas-là ont généralement servi à effectuer des mises à niveau techniques et que l’existence d’une concurrence incitera à l’avenir les EDR à faire les investissements nécessaires. Le Conseil estime que l’obligation qu’ont ceux qui contrôlent les EDR de verser au moins 3 % de leurs revenus annuels bruts pour soutenir la programmation canadienne compense la perte des avantages auparavant accordés à la programmation canadienne.

126. Comme le note aussi le Conseil dans l’avis public 1996-69 :

> …il faudra continuer d’imposer des restrictions à l’entrée dans le marché de nouvelles entreprises de programmation. En l’occurrence, et en l’absence de demandes concurrentielles visant le transfert de propriété ou de contrôle d’entreprises de programmation ou de réseaux, le critère des avantages continuera d’être un élément important de l’examen de ces demandes.

Résumé des commentaires

127. Les grands radiodiffuseurs se sont interrogés sur la pertinence et la justice de la politique des avantages. Ils ont fait valoir qu’ils évoluent eux aussi dans un milieu concurrentiel, tout comme les EDR qui pourtant sont exemptées de l’obligation de fournir un bloc d’avantages.

128. Les radiodiffuseurs plus petits, comme les radiodiffuseurs éducatifs et APTN, ont suggéré que les avantages pourraient servir directement à produire de la diversité dans le système en soutenant les radiodiffuseurs indépendants et la production indépendante.

129. Les groupes de médias communautaires étaient d’avis que la politique des avantages devait servir à soutenir la voix des communautés dans le système canadien de la radiodiffusion, en soulignant que l’élément communautaire est le moins bien représenté des éléments du système.

130. Concernant la radio, certains groupes de médias communautaires ont suggéré que dans un bloc d’avantages, une somme équivalant à 1 % des contributions destinées à développer un contenu canadien à la radio soit versée au Fonds canadien de la radio communautaire.

131. Plusieurs intervenants, notamment des radiodiffuseurs et des producteurs indépendants, ont parlé du rôle important que joue la politique des avantages pour la diversité des voix dans le système canadien de radiodiffusion du fait qu’elle développe le contenu canadien et encourage les artistes canadiens, mais cela ne les empêchait pas de mettre en doute sa fiabilité comme source de financement.

132. Il n’y a pas eu consensus sur la question de savoir s’il vaut mieux calculer les dépenses obligatoires en fonction d’un pourcentage des revenus de publicité plutôt que compter sur les avantages tangibles.

133. APTN a suggéré une formule de répartition des avantages qui consisterait à verser un tiers au Fonds canadien de télévision (FCT), un tiers à des projets administrés par la personne qui effectue la transaction et un tiers à des postes prioritaires comme la radiodiffusion et la production autochtones que pourrait définir le Conseil.

Analyse et décisions du Conseil

134. Le Conseil estime que les raisons invoquées dans l'avis public 1996-69 pour conserver le critère des avantages dans le cas des entreprises de programmation demeurent toujours pertinentes. Le Conseil ajoute que le montant approprié pour la contribution des entreprises de distribution à la programmation canadienne fait partie des sujets qui seront abordés lors de l'examen prochain du cadre de réglementation des EDR.

135. Comme indiqué plus bas, le Conseil a l'intention d'examiner l'ensemble de ses politiques relatives à la radiodiffusion communautaire. Cet examen englobera les sources de financement dont bénéficient les titulaires de licences communautaires.

136. **À la lumière de ce qui précède, et en reconnaissant de l'importante contribution des avantages dans la création et la présentation d'une programmation canadienne, le Conseil est résolu à conserver sa politique d'avantages actuelle dans le cas du changement de contrôle effectif d'une entreprise de programmation.**

D-3 Comment le Conseil doit-il aborder les questions à l'égard de l'intégration verticale de services de programmation et de producteurs?

137. Dans l'avis d'audience publique 2007-5, l'intégration verticale est définie comme une situation dans laquelle une même personne est à la fois propriétaire d'entreprises de programmation et d'entreprises de distribution, ou à la fois propriétaire d'entreprises de programmation et de sociétés de production.

138. Dans sa politique télévisuelle de 1999, le Conseil précise que, lorsqu'un titulaire détient en tout ou en partie une société de production, les problèmes issus de l'intégration verticale devraient être abordés et réglés lors du renouvellement de la licence.

139. Lors des renouvellements de licences des grands groupes de télévision en 2001 et 2002, le Conseil a déclaré s'attendre à ce qu'un titulaire lui garantisse qu'en moyenne, au cours de chaque année de radiodiffusion, 75 % au moins des émissions canadiennes prioritaires à son horaire proviendraient d'un producteur indépendant. Une société de production indépendante est une société dans laquelle le titulaire ou l'une des sociétés qui lui sont liées détient ou contrôle au total, directement ou indirectement, moins de 30 % du capital.

140. Dans l'avis public de radiodiffusion 2007-53, le Conseil indique que des ententes commerciales entre télédiffuseurs et producteurs indépendants assurent la stabilité et la clarté à toutes les parties et qu'il encourage donc l'avènement de ce type d'entente. Le Conseil y précise également qu'il souhaite que les titulaires lui soumettent un projet d'entente commerciale ou une entente en bonne et due forme avec les producteurs indépendants au moment de renouveler leur licence et qu'il examinera le rôle de la production indépendante lors du renouvellement des licences.

141. Lors de l’attribution de licences à de nouveaux services spécialisés et de télévision payante en 1994 et 1996, le Conseil a déclaré s’attendre à ce que les titulaires de services spécialisés qui s’occupent de production et de distribution d’émissions mettent en place des mesures garantissant aux producteurs indépendants un accès équitable.

142. Lors de l’attribution de licences aux services numériques spécialisés et payants en 2000, le Conseil a exigé qu’au moins 25 % des émissions canadiennes diffusées par un titulaire de catégorie 1, autres que des émissions de nouvelles, de sports et d’affaires courantes soient produites par des sociétés de production non affiliées.

Résumé des commentaires

143. Les commentaires à ce sujet ne font généralement que confirmer les opinions exprimées lors de l’examen de la politique sur la télévision, en 2007. Tandis que les télédiffuseurs ont exprimé le désir de contrôler davantage les droits dérivés, le milieu de la production affirme que le pouvoir des télédiffuseurs complique des négociations équitables sur ces droits.

144. Les titulaires des marchés tant francophone qu’anglophone réclament l’élimination des mesures qui empêchent les télédiffuseurs de créer du contenu dans tous les genres, affirmant qu’ils doivent être autorisés à exploiter les droits sur toutes les plateformes.

145. D’un autre côté, les représentants du milieu de la production et des syndicats tant francophones qu’anglophones prétendent que pour s’assurer de la force d’un secteur indépendant de production, il est nécessaire mais non suffisant de s’attendre à ce que 75 % des émissions prioritaires diffusée par les grands radiodiffuseurs proviennent des producteurs indépendants.

146. Ces parties ont fait valoir que pour renforcer la production indépendante au Canada, il faudrait absolument des ententes commerciales entre radiodiffuseurs et producteurs, un meilleur modèle de financement de la production indépendante et davantage de débouchés (notamment une plus grande diversité de diffuseurs).

Analyse et décisions du Conseil

147. La Loi prévoit que la programmation du système canadien de radiodiffusion doit faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants. Pour atteindre cet objectif, le Conseil demande aux télédiffuseurs d’acheter aux producteurs indépendants un certain volume minimal d’émissions. Dans le cas de la télévision en direct, ce volume s’élève à 75 % des émissions prioritaires ou 6 heures par semaine. Le Conseil estime qu’il ne s’agit pas là d’une obligation bien lourde.

148. Le Conseil reconnait que les radiodiffuseurs estiment devoir contrôler autant de programmation que possible afin de pouvoir exploiter efficacement les droits pour les nouvelles plateformes numériques. Dans cette optique il faudra négocier avec les détenteurs de droits sous-jacents afin d’arriver à une entente équitable.

149. **Le Conseil estime que l'élaboration d'ententes commerciales efficaces entre radiodiffuseurs et producteurs indépendants assurera stabilité et clarté dans ce domaine et servira les objectifs de la Loi.**

150. **Le Conseil réitère, comme il l'a exprimé dans l'avis public 2007-53, qu'il s'attend à ce que les titulaires lui soumettent un projet d'entente commerciale ou une entente en bonne et due forme avec les producteurs indépendants au moment de renouveler leur licence et qu'il se penchera sur le rôle de la production indépendante à ce moment-là. Si, lors du renouvellement, les titulaires n'ont toujours pas répondu à cette attente, le Conseil pourra alors choisir de superviser les négociations afin de parvenir au développement d'une entente commerciale avec des producteurs indépendants.**

D-4 De quelle façon le Conseil doit-il aborder les questions reliées au trafic de licences?

151. Aux fins du cadre de réglementation du Conseil, le trafic de licences peut être évoqué lorsqu'un titulaire demande un transfert de propriété ou de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion dès sa première période de licence, ou peu de temps après son acquisition. Lors de l'examen de telles transactions, le Conseil s'interroge sur les deux sujets exposés ci-dessous.

Intégrité du processus d'attribution de licence

Afin de s'assurer que l'intégrité du processus d'attribution de licence originale n'est pas compromise, le Conseil doit se poser les questions suivantes :

- Dans quelle mesure le titulaire a-t-il véritablement exploité tous ses pouvoirs, y compris celui de dépenser et de respecter ses engagements?
- L'entreprise a-t-elle été exploitée conformément à ses engagements et à ses prévisions de rendement?
- L'acheteur était-il l'une des parties ayant participé au processus concurrentiel lors de l'attribution de la licence?

Importance du gain financier

Le Conseil vérifie l'importance du gain financier découlant de la transaction pour le vendeur.

152. Le Conseil a généralement appliqué ces principes à tout changement de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion au cours de la première période de licence ou peu de temps après son acquisition.

Résumé des commentaires

153. Selon Corus, appuyée par Evanov, aucune vente de station de radio ne devrait être autorisée au cours de la première période de licence sans soumettre le transfert de licence à un processus concurrentiel. Pour sa part, Rogers estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'approche actuelle. Enfin, l'APFTQ, l'ADISQ, l'ARRQ, la SARTEC et l'UDA ont fait valoir, dans un mémoire conjoint, que les gains réalisés lors de transactions de propriété devraient être réinvestis dans des projets de production de contenu pour les marchés anglophone et francophone de l'ensemble des régions du Canada.

Analyse et décisions du Conseil

154. Une licence de radiodiffusion est un privilège accordé au terme d'un important processus public impliquant souvent des demandes concurrentielles. La décision d'accorder une licence à une personne repose sur les mérites de sa demande. La décision tient compte des avantages qui en résulteront à la fois pour le système canadien de radiodiffusion et pour ceux qui seront desservis par l'entreprise de radiodiffusion proposée. Par conséquent, la vente d'une entreprise de radiodiffusion fraîchement autorisée suscite des interrogations quant à la validité du processus original d'attribution de licence.

155. Une vente qui suit rapidement toute autorisation de changement de contrôle effectif d'une entreprise peut également remettre en question la décision du Conseil relative à la transaction originale ainsi que l'intégrité du processus d'attribution de licence sur lequel elle repose. Tout comme dans le cas de l'attribution d'une licence à une nouvelle entreprise de radiodiffusion, une décision autorisant un changement de contrôle effectif est basée sur les mérites de la demande et elle tient compte de la concentration de la propriété, de l'intégration verticale, de la propriété mixte des médias et de l'acceptabilité du bloc d'avantages tangibles proposé. Ultimement, la conclusion que le changement du contrôle effectif d'une entreprise est dans l'intérêt public repose sur les avantages qui en résulteront pour le système de radiodiffusion canadien et le public qu'il dessert.

156. **Le Conseil continuera à appliquer les principes généraux énoncés ci-dessus à tout changement de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion au cours de la première période de licence ou peu après son acquisition.**

D-5 Le Conseil devrait-il se pencher sur la propriété mixte d'entreprises de radiodiffusion et d'entreprises des nouveaux médias?

157. Dans l'AAP 2007-5, le Conseil a indiqué qu'il n'avait adopté aucune politique relative à la propriété mixte d'entreprises de radiodiffusion autorisées et d'entreprises des nouveaux médias et il a sollicité des commentaires sur l'éventuelle nécessité d'en adopter une.

158. Le Conseil constate qu'en ce qui a trait aux voix éditoriales, les plateformes de nouveaux médias offrent le plus souvent un contenu produit pour des stations autorisées de radio ou de télévision ou pour un journal. En conséquence, l'approche du Conseil visant à assurer la pluralité des voix éditoriales dans les médias traditionnels profitera également à la pluralité des voix disponibles dans les entreprises de nouveaux médias. De plus, le Conseil reconnaît que les plateformes de nouveaux médias offrent un très large éventail de contenu éditorial créé par les utilisateurs, tant au Canada qu'à l'étranger.

159. **Le Conseil a annoncé qu'il procède à une étude de longue haleine et qu'il tiendra éventuellement une audience publique afin de considérer des approches possibles à l'égard de la radiodiffusion par le biais de plateformes sans fil ou en ligne. Par conséquent, le Conseil estime qu'il serait présentement prématuré de se pencher tant a) sur la pluralité des voix que b) sur la diversité de la programmation, puisque toutes deux sont reliées aux nouveaux médias.**

E. L'élément communautaire

E-1 Comment le Conseil doit-il traiter l'élément communautaire en radiodiffusion?

160. Comme mentionné plus tôt dans le présent avis public, la radiodiffusion communautaire est l'un des trois éléments essentiels qui composent le système canadien de radiodiffusion. Un élément communautaire sain, des radiodiffuseurs publics forts et la pluralité des voix dans l'élément privé constituent la base d'un système de radiodiffusion capable d'offrir une diversité des voix aux Canadiens.

161. Le Canada a joué un rôle déterminant dans la mise sur pied de médias communautaires et d'aucuns prétendent qu'il est le berceau de la radiodiffusion communautaire. L'élément communautaire a été développé pour permettre à des groupes locaux d'avoir accès au système de radiodiffusion. La radiodiffusion communautaire, qui se veut locale, fondée sur un travail bénévole et généralement sans but lucratif, est souvent en mesure de diffuser un éventail de voix diversifiées, des points de vue différents et des concepts novateurs de programmation.

162. Le dernier examen des politiques du Conseil relatives aux radios communautaires et de campus remonte à 2000. Cet examen avait donné lieu à l'avis public 2000-12 (la politique relative à la radio de campus) et à l'avis public 2000-13 (la politique relative à la radio communautaire). En 2002, le Conseil a publié l'avis public 2002-61 (cadre stratégique pour les médias communautaires) qui traite surtout de télévision communautaire.

Résumé des commentaires

163. Lors de l'audience publique, plusieurs parties se sont exprimées sur des questions axées sur la radiodiffusion communautaire.

164. Celles qui représentaient des organismes de radiodiffusion communautaire ont toutes déclaré qu'un financement accru était nécessaire pour assurer la santé du secteur communautaire. L'Association nationale des radios étudiantes et communautaires (ANREC), l'Alliance des radiodiffuseurs communautaires du Canada (ARC du Canada) et l'Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARC du Québec) étaient toutes trois en faveur d'une révision de la politique du Conseil en matière d'avantages de manière à consacrer une portion de ces avantages au secteur communautaire.

165. Plusieurs ont déploré qu'aucune portion du spectre ne soit réservée à l'usage du secteur communautaire au moment où les fréquences disponibles se font rares. TimeScape Productions a également affirmé que les entreprises nationales de distribution devraient être tenues de prévoir une place dans le spectre pour le secteur communautaire.

166. Shaw suggère que le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le règlement des EDR) soit modifié de façon à lui permettre d'établir un canal communautaire national à même les 5 % de ses revenus qu'elle verse au profit de l'expression locale.

167. St. Andrews Community Channel Inc., titulaire de CHCT-TV, a demandé de modifier le règlement des EDR pour que les services communautaires se voient accorder d'office la distribution au volet de base des EDR terrestres.

168. Radio Ottawa inc., titulaire de CHUO-FM, estime que le Conseil devrait adopter, pour les médias non commerciaux, une politique plus affirmée à l'égard du développement de médias communautaires.

Analyse et décisions du Conseil

169. Le Conseil reconnaît l'importance de l'élément communautaire dans le système canadien de radiodiffusion. Tandis que les radios de campus et communautaires sont devenues passablement courantes dans les deux langues officielles, les entreprises de télévision ancrées dans la communauté n'occupent guère de place dans le système. Les canaux communautaires des câblodistributeurs demeurent une composante importante, mais tendent de plus en plus à revêtir un caractère régional plutôt que local.

170. Le coût d'un équipement de production pour la télévision continue de baisser, et les nouvelles technologies de distribution permettent de diffuser des émissions communautaires à meilleur prix. Toutefois, trouver une source stable de financement pour produire une programmation communautaire de qualité demeure toujours un problème important.

171. À cet effet, le Conseil rappelle qu'en juin 2007 le ministère du Patrimoine canadien a entrepris de passer en revue les secteurs de la radio communautaire et de la radio de campus. Les résultats devraient être connus au printemps 2008.

172. **À la lumière du dossier de la présente instance et des changements que traverse le milieu de la radiodiffusion, le Conseil a résolu de revoir de fond en comble ses politiques à l'égard de la radio et de la télévision communautaires. L'objectif de ce nouvel examen est de voir à ce que la politique réglementaire du Conseil soutienne le développement d'un secteur communautaire sain en radiodiffusion.**

173. Cet examen devrait englober, sans s'y limiter, les aspects suivants :

- la politique d'attribution de licences à des entreprises communautaires la plus appropriée;
- le rôle des nouvelles technologies dans la création et la distribution des services communautaires;
- les sources de financement pour les titulaires communautaires à but non lucratif;
- le rôle d'éventuelles entreprises communautaires nationales;
- les résultats de l'étude sur la radio communautaire par le ministère du Patrimoine canadien.

Secrétaire général

Documents connexes

Code d'indépendance journalistique, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-5, 15 janvier 2008

Appel aux observations sur la divulgation des données financières cumulatives concernant les grands groupes de propriété de télédiffusion en direct et de radiodiffusion, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-6, 15 janvier 2008

Appel aux observations concernant le projet de Code sur la représentation équitable *de l'Association canadienne des radiodiffuseurs*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-89, 27 juillet 2007

Décisions portant sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53, 17 mai 2007

Audience sur la diversité des voix, avis d'audience publique CRTC 2007-5, 13 avril 2007

Appel aux observations sur le projet de Code d'indépendance journalistique du Conseil canadien des normes de la radiotélévision, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-41, 13 avril 2007

Politique en matière de radio numérique, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-160, 15 décembre 2006

Cadre stratégique pour les médias communautaires, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-61, 10 octobre 2002

Modifications aux conditions de licence relatives à une séparation structurelle pour Cancom et Star Choice, décision de radiodiffusion CRTC 2002-84, 12 avril 2002

Nouveau cadre d'attribution de licences pour les services de programmation sonores spécialisés, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-53, 12 septembre 2002

Politique relative à la radio de campus, avis public CRTC 2000-12, 28 janvier 2000

Politique relative à la radio communautaire, avis public CRTC 2000-13, 28 janvier 2000

La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès, avis public CRTC 1999-97, 11 juin 1999

Politique de 1998 concernant la radio commerciale, avis public CRTC 1998-41, 30 avril 1998

Appel d'observations concernant un projet de démarche portant sur la réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion, avis public CRTC 1996-69,17 mai 1996

Éléments dont le Conseil tient compte lorsqu'il étudie des demandes de transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radiodiffusion, avis public CRTC 1989-109, 28 septembre 1989

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

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

Résumé de la politique cadre sur la diversité des voix

Politique de propriété commune – radio commerciale

Stations de radio analogique

Dans les marchés comptant moins de huit stations commerciales exploitées dans une langue donnée, une personne peut être autorisée à posséder ou contrôler jusqu'à concurrence de trois stations exploitées dans cette langue, dont deux stations au plus sont dans la même bande de fréquences. Dans les marchés comptant plus de huit stations commerciales exploitées dans une langue donnée, une personne peut être autorisée à posséder ou contrôler jusqu'à deux stations AM et deux stations FM dans cette langue.

Aux fins de la politique citée ci-dessus, « contrôle » désigne « contrôle effectif », puisque cette expression est définie à l'article 11(3) du *Règlement sur la radio.*

Outre d'autres questions pouvant être soulevées dans le contexte d'une demande en particulier, les personnes déposant des demandes en vertu de la politique révisée de propriété commune devront tenir compte de l'incidence de la diversité des voix éditoriales et du niveau de compétition dans le marché.

Pour évaluer ces questions, le Conseil tient compte du volume d'actions (avec et sans droit de vote) qu'un requérant détient dans d'autres stations de radio exploitées dans la même langue dans le marché visé et des actions qu'il détient dans d'autres médias locaux.

Stations de radio numérique

Le Conseil permet à une personne de posséder ou de contrôler une entreprise de radio numérique pour chaque entreprise de radio analogique autorisée en vertu de la politique concernant la propriété commune définie dans la Politique de 1998 sur la radio commerciale.

Propriété commune– télévision en direct

Le Conseil permet généralement à une partie de ne posséder qu'une station de télévision conventionnelle de même langue dans un marché donné.

Propriété mixte des médias

De façon générale, le Conseil n'approuvera pas une demande de changement de contrôle effectif d'entreprises de radiodiffusion qui feront en sorte qu'une seule et même personne détiendra ou contrôlera une station de radio locale, une station de télévision locale et un journal local desservant le même marché.

Dans le cas où une personne qui contrôle une station de radio locale et une station de télévision locale acquiert un journal desservant le même marché, le Conseil exigera, dès qu'il le pourra, que la titulaire explique pourquoi, compte tenu de la présente politique, sa ou ses licences de radio ou de télévision devraient être renouvelées.

Aux fins de la présente politique, les mots et expressions ci-dessous ont le sens suivant :

Marché

Les paramètres d'un marché local de la diversité des voix ont été déterminés selon la définition d'un marché radio local de BBM/Nielsen.

Journal local

Un journal local est un journal dont la définition répond aux critères suivants :

- le journal est publié au moins cinq jours par semaine;
- au moins la moitié de la diffusion du journal se fait dans le marché radiophonique auquel il est lié;
- au moins la moitié des exemplaires du journal sont payants.

Aux fins de cette politique, *The Globe and Mail* et le *National Post* sont considérés comme des journaux nationaux dans tous les marchés.

Station de radio locale

Une station de radio locale est une station de radio commerciale autorisée à être exploitée dans un marché dans lequel on s'attend à ce que la titulaire offre des nouvelles et des informations locales.

Station de télévision locale

Une station de télévision locale est une station de télévision commerciale autorisée à être exploitée dans un marché dans lequel on s'attend à ce que la titulaire offre des nouvelles et des informations locales.

Cadre d'analyse

Dans le cadre de son analyse des transactions soulevant des préoccupations sur la présente politique, le Conseil accordera priorité à l'objectif principal qui est de préserver la pluralité des voix éditoriales dans les marchés locaux. Il tiendra également compte d'autres facteurs, dont les suivants :

- le nombre de médias locaux possédés par d'autres personnes dans le marché;
- la taille du marché;
- la langue prédominante du marché;
- l'utilisation des nouveaux médias comme sources de nouvelles et d'informations

locales; et
- la propriété des portails de nouveaux médias qui offrent des nouvelles et des informations locales.

Propriété commune – télévision en direct, spécialisée et payante

De façon générale, le Conseil n'approuvera pas une demande de transfert de contrôle effectif amenant une seule et même personne à occuper une position dominante en matière de distribution de services de télévision aux Canadiens, de façon à nuire à la diversité de la programmation offerte aux auditoires canadiens. Plus précisément,

- de façon générale, le Conseil n'approuvera pas toute transaction donnant à une seule personne le contrôle de plus de 45 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs;
- le Conseil examinera attentivement toute transaction donnant à une seule personne le contrôle entre 35 % et 45 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs;
- sous réserve d'autres questions de politique, le Conseil traitera sans délai toute transaction donnant à une seule personne le contrôle de moins de 35 % de l'ensemble de l'écoute de la télévision, y compris les auditoires tant des services en direct que des services facultatifs.

Les auditoires seront mesurés de façon distincte, à l'échelle nationale, tant pour les marchés francophones qu'anglophones, en se basent sure les données BBM/Nielsen.

Cadre d'analyse

Lorsqu'il analysera une telle transaction, le Conseil verra d'abord à préserver la diversité des voix de programmation dans le marché. Il tiendra notamment compte des éléments suivants :

- le cadre de réglementation des services en direct et des services facultatifs;
- l'incidence de la transaction sur la propriété et le contrôle des services facultatifs offrant des émissions de nouvelles et d'affaires publiques;
- l'efficacité des mesures proposées en vue d'assurer aux services de programmation un accès équitable aux EDR, lorsqu'une EDR contrôle de tels services;
- l'existence de clauses efficaces dans les ententes commerciales entre titulaires et producteurs indépendants;
- la disponibilité et la popularité des plateformes de nouveaux médias comme sources d'émissions de télévision offertes aux Canadiens;
- l'avis du Bureau de la concurrence, le cas échéant.

Propriété commune – entreprises de distribution de radiodiffusion

En règle générale, le Conseil n’approuvera pas une demande qui vise à changer le contrôle effectif d’une entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR) dans un marché si ce changement a pour effet de faire en sorte qu’une personne exerce un contrôle sur la distribution des services de programmation dans ce marché. En d’autres mots, le Conseil ne permettra pas à une seule et même personne de contrôler l’ensemble des EDR dans un marché donné.

Cadre d’analyse

Pour analyser ce type de transaction, le Conseil veillera en priorité à préserver la diversité des sources de programmation dans un marché. Il examinera attentivement les aspects suivants :

- le cadre de réglementation des EDR;
- la part de marché des autres services d’EDR;
- l’incidence des services de distribution non réglementés;
- dans quelle mesure la transaction est susceptible de modifier le pouvoir de négociation de l’EDR (ou des EDR) avec les fournisseurs de services de programmation;
- l’incidence sur les canaux communautaires ou les entreprises de programmation communautaires;
- la taille du marché;
- la langue de la majorité dans ce marché.