



# Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-629

Version PDF

Référence au processus : 2009-732

Ottawa, le 27 août 2010

## Critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base

*Le Conseil présente les critères qu'il utilisera afin d'évaluer des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base accordées au moyen d'ordonnances rendues en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion. Les opinions minoritaires des conseillers Michel Morin et Suzanne Lamarre sont jointes au présent document.*

### Introduction

1. Ces dernières années, le Conseil a effectué plusieurs examens<sup>1</sup> des cadres réglementaires régissant les liens entre les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et les entreprises de programmation afin de voir à ce que la réglementation de ces liens soit la plus flexible possible et permette aux EDR de satisfaire les consommateurs qui demandent plus de choix et plus de contrôle sur leur écoute.
2. Le Conseil prend note de la nécessité d'une plus grande flexibilité dans l'environnement numérique et reconnaît que dans cet environnement, les consommateurs s'attendent à plus de souplesse quant aux services auxquels ils désirent s'abonner, alors que les distributeurs subissent des pressions pour offrir le service le plus attrayant et le plus concurrentiel possible. Quoi qu'il en soit, tel qu'indiqué dans l'avis public de radiodiffusion 2006-23 (le cadre de la migration au numérique), le Conseil estime que la distribution obligatoire de certains services au service de base pourrait être justifiée dans un environnement numérique. La distribution de ces services au service de base leur assure l'accès à une source raisonnablement fiable de revenus, ce qui leur permet de remplir d'importantes obligations de programmation et de contribuer à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi). Par conséquent, le Conseil a indiqué dans le cadre de la migration au numérique qu'il était prêt, dans des circonstances exceptionnelles, à examiner des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base accordées au moyen d'ordonnances de distribution en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi. Le cadre de la migration au numérique présente les critères à utiliser afin de déterminer s'il convient d'accorder la distribution obligatoire à un service.

---

<sup>1</sup>Voir par exemple les avis publics de radiodiffusion 2006-23 et 2008-100.

## L'appel aux observations

3. Tel que précisé dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-732 (l'appel aux observations), le Conseil a approuvé plusieurs demandes de distribution obligatoire au service de base au moyen d'ordonnances de distribution en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi. Dans l'appel aux observations, le Conseil a indiqué qu'il souhaitait renforcer les critères d'évaluation à utiliser afin de déterminer s'il convient d'accorder la distribution obligatoire à un service de programmation avant d'examiner de telles demandes de plus près. Il a proposé des révisions aux critères énoncés dans le cadre de la migration au numérique. Celles-ci mettent l'accent sur les moyens d'évaluer l'importance exceptionnelle d'un service de programmation. En outre, le Conseil s'est dit préoccupé par l'octroi d'ordonnances à durée indéterminée, vu le dynamisme du secteur, les rapides changements technologiques et la disponibilité croissante de plateformes alternatives de distribution. Enfin, le Conseil a annoncé que les requérantes devraient soumettre des preuves à l'appui du délai d'exécution qu'elles proposent pour la distribution obligatoire du service.
4. Le dossier public de la présente instance a été clos le 2 mars 2010. Il peut être consulté sur le site web du Conseil, [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous « Instances publiques ».
5. Le Conseil a reçu des observations très variées. Dans l'ensemble, les télédiffuseurs qui sont intervenus ont exprimé leur désaccord avec les révisions proposées. Selon eux, elles restreignent trop les critères et ne ciblent pas suffisamment la façon dont les services peuvent réaliser les objectifs de la Loi. S-Vox craint que les services qui bénéficient actuellement d'une distribution obligatoire au service de base n'obtiennent pas ce statut s'ils étaient évalués selon les critères révisés. Plusieurs télédiffuseurs, dont Pelmorex Communications Inc. et la Société Radio-Canada, appuient cependant l'intention du Conseil d'éclaircir et de rendre plus transparentes les règles d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service de base.
6. D'une façon générale, les EDR appuient les propositions de révision du Conseil et font valoir qu'il est important de renforcer les critères pour s'assurer que de telles ordonnances ne sont accordées qu'avec parcimonie. Selon elles, l'ajout de services au service de base va à l'encontre de la demande de plus de choix et de contrôle sur l'écoute personnelle exprimée par les consommateurs. Bell Canada a déclaré que le renforcement des exigences était une réponse appropriée et opportune à cette demande.
7. En revanche, Shaw Communications Inc. soutient que les révisions proposées ne resserrent pas les conditions exigées pour un statut de distribution obligatoire. Elle ajoute qu'elles en renforcent plutôt le caractère subjectif et que le seul critère à retenir devrait être la capacité des requérantes à démontrer l'importance exceptionnelle de leur service dans la réalisation des objectifs de la Loi. Certaines EDR, parmi lesquelles Telus Communications Company et Rogers Communications Inc., ont fait valoir que le Conseil ne devrait examiner aucune demande de distribution obligatoire au service de base avant le 1<sup>er</sup> septembre 2011 afin de permettre à l'industrie

d'évaluer l'incidence sur le système de radiodiffusion des changements découlant de la transition à un environnement de distribution numérique.

8. Les parties ont aussi commenté chaque critère de façon précise. Leurs observations ainsi que la façon dont le Conseil en a tenu compte dans sa révision des critères sont brièvement résumées ci-dessous :
  - Les intervenants ont critiqué l'expression « autrement dit », qui revient dans la formulation de plusieurs critères, et affirmé que celle-ci prêtait à confusion, détaillant les critères au lieu de les clarifier. Le Conseil accepte cette remarque et remplace cette expression par une formulation plus claire.
  - Le Conseil avait suggéré un critère exigeant que les requérantes fassent la preuve que leur programmation contribuerait à enrichir la diversité des voix du service de base et que la programmation n'est en aucune façon actuellement offerte au service de base. Cette exigence a été supprimée puisque le Conseil s'est rangé à l'avis des intervenants qui soulignent qu'il serait extrêmement difficile de prouver que la programmation d'un service n'est « en aucune façon actuellement offerte au service de base ».
  - Certains intervenants se sont opposés à l'ajout de la notion de viabilité dans les critères, étant d'avis que cette notion ne devrait pas être un facteur dans le processus de sélection et pourrait devenir une exigence « se répondant à elle-même ». Ils se sont également opposés au fait d'exiger des requérantes qu'elles démontrent, preuve à l'appui, les raisons pour lesquelles le service doit être rendu disponible aux Canadiens par le biais d'EDR traditionnelles étant donné la disponibilité d'autres moyens technologiques pour la distribution de contenu. Le Conseil estime que ces deux exigences ont trait à un aspect important, soit l'obligation, pour le service, de prouver qu'il lui faut obtenir la distribution obligatoire au service de base afin d'atteindre ses objectifs de programmation et aussi de réaliser les objectifs de la Loi. Le Conseil fusionne par conséquent le critère relatif au plan d'entreprise d'un service et le critère relatif aux autres moyens technologiques de distribution puisque tous deux abordent la même question.
  - Le critère associé au modèle Morin est supprimé, car le Conseil convient avec les commentaires des intervenants selon lesquels d'autres critères traitent déjà d'un grand nombre de ces mêmes questions.
  - Certains intervenants ont fait valoir que le critère qui aurait permis aux requérantes d'exposer les raisons pour lesquelles leur service de programmation ne pouvait respecter certains critères affaiblissait l'ensemble des critères. Le Conseil partage cette opinion et supprime le critère en question.
9. Tenant compte des observations reçues, le Conseil énonce ci-dessous les critères révisés.

## Critères relatifs à la distribution obligatoire au service numérique de base

10. Le Conseil estime que la composition du service numérique de base devrait être guidée par les objectifs politiques de la Loi afin de s'assurer que les abonnés ont accès à un service de base qui, entre autres choses :

- sert à sauvegarder, à enrichir et à renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;
- est varié et complet, offrant à coût abordable un équilibre entre les émissions de divertissement et les émissions d'information;
- fait appel à des sources locales, régionales, nationales et internationales;
- comprend des émissions d'éducation et des émissions communautaires;
- reflète et renforce la dualité linguistique et la diversité ethnoculturelle du Canada, y compris la place particulière des peuples autochtones dans la société canadienne.

11. Par conséquent, toute requérante qui soumet une demande en vue d'obtenir la distribution obligatoire au service numérique de base doit démontrer que son service de programmation satisfait aux critères ci-dessous :

- La requérante doit démontrer, preuve à l'appui, que son service revêt une importance exceptionnelle pour la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi);
- La requérante doit démontrer que la distribution obligatoire au service numérique de base permettrait à son service de contribuer de façon appréciable à l'atteinte des objectifs politiques de la Loi. Plus particulièrement, chaque requérante doit :
  - a) fournir la preuve que la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'expression canadienne et reflète les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes. Plus précisément, la requérante doit fournir la preuve que la contribution qu'elle compte apporter à la réflexion et à l'expression canadiennes dépassera largement celle d'un service de catégorie A<sup>2</sup>, d'où l'octroi d'un statut exceptionnel en vertu d'une ordonnance selon l'article 9(1)h).
  - b) fournir la preuve de la manière dont la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'ensemble des objectifs du service numérique de base résumés ci-dessus et favorise la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la Loi, comme l'identité du Canada et sa souveraineté culturelle, la diversité ethnoculturelle, y compris la place

---

<sup>2</sup> Les services de catégorie A sont définis dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100.

particulière qu'occupent les peuples autochtones dans la société canadienne, le reflet, la représentation et le soutien des personnes handicapées, ou encore la dualité linguistique, y compris l'amélioration du service offert aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

- c) fournir la preuve que son service prend des engagements exceptionnels à l'égard de la programmation canadienne originale de première diffusion pour ce qui est de la présentation des émissions et des dépenses. Plus précisément, elle doit démontrer que les engagements qu'elle compte prendre à l'égard de la programmation canadienne originale de première diffusion par le biais des dépenses et de la présentation des émissions justifient un statut exceptionnel en vertu d'une ordonnance selon l'article 9(1)h). Une « émission originale de première diffusion » signifie la « première diffusion d'une émission qui n'a pas déjà été distribuée par une autre entreprise de radiodiffusion à qui le Conseil a attribué une licence ».
- d) fournir la preuve, par exemple par des études sur les auditoires potentiels, qu'il existe un besoin de nature exceptionnelle du public cible pour le service qu'elle propose.
- e) fournir la preuve que son plan d'entreprise et que la mise en application de ses engagements particuliers dépendent, compte tenu de la disponibilité des autres moyens technologiques de distribution de contenu, d'une vaste distribution à l'échelle nationale au service numérique de base et que son service ne sera pas en mesure de respecter ses engagements de programmation sans une distribution obligatoire au service de base.
- f) fournir la preuve de l'incidence probable du tarif de gros proposé sur le prix du forfait de base offert aux consommateurs et sur l'acceptabilité générale de ce forfait pour les Canadiens;
- g) justifier la période de temps pendant laquelle son service doit jouir d'un statut exceptionnel accordé au moyen d'une ordonnance en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi.

### **Moment choisi pour l'examen des nouvelles demandes de distribution obligatoire au service de base**

12. Comme l'ont noté plusieurs intervenants, le passage à la télévision numérique transformera en profondeur l'industrie de la radiodiffusion, notamment dans les domaines économique, technologique et réglementaire. Plus particulièrement, le Conseil a introduit ces dernières années de nombreux changements réglementaires afin de mieux positionner l'industrie face à la transition au numérique. Le Conseil estime qu'il faudra du temps à l'industrie pour s'adapter à ce nouvel environnement et qu'il serait imprudent pour l'instant d'imposer des changements supplémentaires au moyen de nouvelles ordonnances de distribution obligatoire. Le Conseil conclut donc

qu'il n'étudiera de demandes de distribution obligatoire au service de base que peu de temps après le 1<sup>er</sup> juin 2012. Les parties qui souhaitent que le Conseil examine leur demande de distribution obligatoire devraient la soumettre avant cette date. Le Conseil a l'intention de retourner les demandes dont il est actuellement saisi afin que les parties intéressées puissent décider si elles désirent soumettre une nouvelle demande qui traite des critères énoncés ci-dessus.

13. Tel que mentionné dans l'appel aux observations, le Conseil est également préoccupé par la question des ordonnances de distribution à durée indéterminée (c.-à-d. sans date d'expiration). Par conséquent, tel qu'établi dans les critères ci-dessus, les requérantes qui sollicitent une distribution obligatoire au service de base devront justifier la période de temps proposée pour cette distribution.
14. Enfin, le Conseil conclut que les services existants qui ont obtenu une distribution obligatoire au service de base conformément à des ordonnances de distribution rendues en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi devront justifier la continuation de ce statut en fonction des nouveaux critères dans le cadre du renouvellement de leur licence.

Secrétaire général

#### **Documents connexes**

- *Appel aux observations sur le projet de révision des critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire selon une ordonnance rendue en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2009-732, 30 novembre 2009*
- *Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs – Politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008*
- *Cadre de réglementation de la migration au numérique, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23, 27 février 2006*

## OPINION MINORITAIRE DU CONSEILLER MICHEL MORIN

Faute pour le Conseil de s'être donné un test objectif ayant ses assises dans la Loi sur la radiodiffusion (la Loi), les nouvelles règles mises en place pour déterminer l'admissibilité à une distribution obligatoire d'un service spécialisé au service de base des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) restent entièrement subjectives et arbitraires. Ces règles font en sorte que tant les entreprises de services facultatifs que les consommateurs se retrouvent totalement à la merci des décisions du Conseil, les nouveaux critères d'admissibilité à une distribution obligatoire pouvant être interprétés différemment dans le temps et suivant l'évolution de la composition du Conseil.

### **Le modèle Morin, c'était le test objectif**

Lors des audiences portant sur les cadres réglementaires en 2008, j'avais présenté un modèle qui était fondé sur la Loi. L'un des buts recherchés était de permettre à un groupe limité de services facultatifs de se mériter « objectivement » une place au service de base des EDR, indépendamment des décisions subjectives du Conseil ou de celles des EDR par câble ou par satellite. Ce modèle, que le personnel du Conseil a baptisé « le modèle Morin », proposait un système de points qui tenait compte du pourcentage de contenu canadien sur les ondes, des dépenses au titre d'émissions canadiennes et du prix payé par le consommateur pour ces services facultatifs. C'était le premier modèle objectif et surtout holistique à l'égard des cadres réglementaires des EDR et des services de programmation facultatifs qui n'ait jamais été proposé au Conseil en 42 ans, modèle qui fut ultimement adopté.

Ce modèle se résumait à une équation :  $A + B - C = \text{Note}$ .

Une équation, toute simple, mais ô combien fondamentale! Une formule fondée sur des données objectives, où « A » correspond au pourcentage du contenu canadien diffusé sur les ondes, « B », au pourcentage des dépenses au titre d'émissions canadiennes, « C », au prix payé par le consommateur, et la « note », au nombre de points obtenus par le service. Des données objectives qui faisaient en sorte que notre système de radiodiffusion ait une saveur vraiment canadienne... ou non.

Cette formule n'a rien de sorcier; il s'agissait simplement d'y penser. Des données rassemblées, additionnées ou soustraites, produisaient un résultat qui, à terme, positionnait un service facultatif par rapport à l'ensemble des autres services spécialisés offerts dans le système de radiodiffusion. Du point de vue du régulateur, c'était un test objectif qui permettait d'apprécier dans son ensemble (à l'aide d'une note finale) le service proposé pour une distribution obligatoire. Je vous invite à consulter le tableau résultant annexé à la présente et, au besoin, de relire l'opinion publiée en octobre 2008 à l'annexe de *Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs* – Politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008 afin de prendre connaissance de tous les tableaux et graphiques que comportait cette opinion minoritaire de cinquante pages, la plus longue de toute l'histoire du Conseil!

Pour les propriétaires des services facultatifs, le modèle Morin constituait un passage obligé qui les contraignait à resserrer leurs discours, certes, mais qui leur permettait aussi de modifier leur plan d'affaires, leur contenu, leurs dépenses et leur prix, s'ils désiraient être admissibles à une distribution obligatoire. En revanche, les entreprises de services spécialisés se mettaient à l'abri des décisions arbitraires du Conseil ou des EDR. D'une manière plus générale, le modèle leur permettait d'envisager une décision du Conseil avec confiance et sérénité, l'objectif étant de justifier par une « note globale » leur importance dans le système canadien. N'est-ce pas ce à quoi nous invite la Loi? À créer des champions du contenu canadien à un prix abordable? Compte tenu de la décision actuelle du Conseil, il faut maintenant souhaiter bonne chance à tous les participants!

Pour le consommateur, le modèle Morin reconnaissait tout simplement son importance dans le système. Oui au contenu canadien sur les ondes et aux dépenses en contenu au titre d'émissions canadiennes, mais gare à un prix trop élevé pour le consommateur, car le total des points obtenus pour le contenu et les dépenses ne constituait pas à lui seul une garantie absolue pour devenir admissible à une distribution obligatoire. Par exemple, en vertu du modèle, le réseau de l'information RDI, un service français de la Société Radio-Canada (la SRC), aurait été exclu du service de base (ce qui n'est actuellement pas le cas) parce que, malgré une teneur élevée en contenu canadien et des dépenses élevées en contenu canadien, le prix du service (1 \$ par mois) en faisait, hormis les services de sports TSN et RDS ainsi que Discovery HD et les services spécialisés pour adultes, le service le plus coûteux dans l'ensemble du système canadien, francophone et anglophone confondus, et ce, en dépit d'un accès à la publicité et d'un financement de la SRC par le gouvernement canadien. D'autres services de nouvelles diffusant un contenu canadien – parfois même en une teneur supérieure –, comme LCN, CTV Newsnet, Pulse 24 et CBC Newsworld, pour ne mentionner que ceux-là, se qualifiaient pour la distribution obligatoire au service de base, parce qu'ils coûtaient deux à sept fois moins cher à l'abonné que le service de RDI facturé aux abonnés du câble et du satellite. Autrement dit, le service de RDI ne passait pas le test du modèle Morin. Dure la réalité objective, n'est-ce pas? Faut-il préciser que malgré la décision du Conseil d'obliger la distribution obligatoire de ce service public et le fait que RDI dispose de contributions par abonné trois fois plus élevées que son compétiteur immédiat (LCN à 30 cents par mois), les cotes d'écoute de RDI sont aujourd'hui inférieures à celles du service privé (4,1 contre 2,8 pour cent). En somme, au-delà des objectifs généraux d'un service public, le modèle Morin n'oubliait pas le consommateur, puisqu'il en était l'une des composantes essentielles. Ajoutons que, pour être admissible à une distribution obligatoire au service de base, un service facultatif devait démontrer que ses revenus publicitaires représentaient au moins 33 % de ses revenus. C'était là une façon pour le Conseil de s'assurer de la profondeur du service dans le système canadien de radiodiffusion.

La mise en place de ce test objectif, de ce système de pointage, n'entraînait aucune dépense additionnelle. Grâce aux rapports annuels déposés au Conseil, tous ces chiffres sont d'ores et déjà accessibles et le sont depuis 40 ans. Son application était transparente et rigoureusement fondée sur les objectifs de la Loi et sur les données qui sont parmi les plus importantes du système, tant pour les entreprises que pour les abonnés.



## **Ce n'est pas la première fois que le Conseil change brusquement d'opinion**

En 2008, lors de la décision portant sur les cadres réglementaires, le Conseil avait modifié le modèle Morin en ajoutant une quatrième variable à l'équation : la diffusion en haute définition par le service facultatif désireux de se qualifier pour une distribution obligatoire. Je l'avais d'ailleurs moi-même souhaité lors des audiences. Par sa nature, le modèle était évolutif, suivant les objectifs généraux mis de l'avant par le Conseil ou par un changement apporté à la Loi. Mais le fait que le Conseil, avant même la mise en application du modèle, revienne brusquement sur sa décision (qui n'a pas été unanime) illustre parfaitement le manque de prévisibilité du Conseil et le danger des sursauts de l'arbitraire. Pourtant, le modèle avait déjà, avant son adoption en 2008, fait l'objet d'une abondance d'observations de la part de l'industrie et d'une présentation de 25 pages à la fin des audiences. Pourquoi revenir maintenant sur une décision prise il y a moins de 24 mois?

Je dois avouer que cela ne m'étonne guère. Par exemple depuis 2006, le Conseil a dit non deux fois à une valeur pour le signal des télévisions généralistes, pour dire finalement oui en 2010. Pourtant il avait sous les yeux un système qui fonctionne parfaitement depuis 19 ans chez nos voisins du sud. Si je rappelle ce fait, ce n'est pas parce que j'ai une propension particulière à l'auto-flagellation, mais simplement pour démontrer que des décisions subjectives sont monnaie courante au Conseil et que c'est dans la nature même d'un système réglementé. Il arrive parfois, lors des audiences, que des conseillers parlent « de la sagesse du Conseil » à défaut d'une autre expression. Personnellement, je préférerais que le Conseil s'entoure de modèles objectifs et mesurables et c'est précisément dans cet esprit que j'avais proposé ce qu'on a appelé le modèle Morin.

### **Les nouvelles règles arbitraires**

Malgré les bonnes intentions du Conseil, les nouvelles règles constitueront un véritable terrain miné pour les entreprises de programmation. C'est même à se demander comment elles pourront poursuivre leur objectif d'être admissibles à une distribution obligatoire au service de base. Pourquoi? Parce qu'au départ, elles ne pourront pas s'appuyer sur une note objective, transparente et accessible à tous les acteurs qui pourrait amener le Conseil à prêter une attention sérieuse à leur demande de distribution obligatoire.

Permettez-moi de vous donner ici quelques exemples et, je vous préviens, la liste est loin d'être exhaustive!

1. Considérons d'abord la version française de la décision. On y retrouve le mot « EXCEPTIONNEL » 11 fois. Comment définira-t-on le caractère exceptionnel? Aucune définition n'est donnée dans la décision. Dans la version anglaise, on va même jusqu'à utiliser l'expression « EXTRAORDINARY NEED » (paragraphe 11 d)) alors qu'on parle de « BESOIN DE NATURE EXCEPTIONNELLE » dans la version française. Parions que les entreprises devront se lever tôt le matin pour être admissibles à une distribution obligatoire dans les deux langues! Elles ne

pourront pas compter sur le modèle Morin pour justifier objectivement leur présence, non seulement quant à leurs qualités intrinsèques, mais aussi quant à leur position relative dans le système afin de satisfaire les objectifs de la Loi, soit le « contenu canadien » et son caractère « abordable ». Qui plus est, puisqu'on a écrit 11 fois que le service devrait être « exceptionnel », pourquoi ne pas aller au plus simple? Pourquoi ne pas demander aux requérants de définir le caractère exceptionnel de leur service? Le Conseil aurait pu décider par la suite. C'était la proposition de Shaw Communications. J'y adhère entièrement, mais avec une différence près : avec l'adoption d'un test objectif holistique comme le modèle Morin.

2. Deuxièmement, la décision fait-elle mention de chiffres? Non. C'est le désert. Pas de seuils à atteindre pour le contenu canadien diffusé ni pour les dépenses (ce qui nous aurait rapproché du modèle Morin) et surtout, pas une note globale découlant d'une équation qui regrouperait un certain nombre de facteurs pour qu'un service se qualifie ou non pour la distribution obligatoire.
3. Troisièmement, ce n'est pas en multipliant les critères qu'on évite l'arbitraire, surtout lorsqu'il est uniquement question de qualité par opposition à la quantité. Voyons quelques exemples.

L'entreprise devra : « ...fournir la preuve que son service prend des engagements exceptionnels à l'égard de la programmation canadienne originale de première diffusion pour ce qui est de la présentation des émissions et des dépenses. » (Paragraphe 11 c)). Où sont les seuils fixés (comme le voulait le modèle Morin)? Qui décidera de l'atteinte des objectifs? Une poignée de conseillers choisis par le président? Cela ne va certainement pas dans le sens de la transparence et de la prévisibilité recherchées. Pour ce qui est des consommateurs, ils risquent d'être privés d'un service auquel ils pourraient avoir droit sur la base du contenu canadien et du caractère abordable du service.

En voici un autre exemple :

Chaque entreprise devra : « ...fournir la preuve que la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'expression canadienne et reflète les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes... » (Paragraphe 11 a))

Et un autre encore :

L'entreprise devra également « ...fournir la preuve de la manière dont la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'ensemble des objectifs du service de base et favorise la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la Loi, comme l'identité du Canada et sa souveraineté culturelle, la diversité ethnoculturelle, y compris la place

particulière qu'occupent les peuples autochtones dans la société canadienne, le reflet, la représentation et le soutien des personnes handicapées, ou encore la dualité linguistique, y compris l'amélioration du service offert aux communautés de langue officielle en situation minoritaire... » (Paragraphe 11 b))

Ce n'est pas un choix à la carte! Tous ces critères devront être pris en compte pour chaque demande. Le demandeur n'aura pas le choix. La décision indique bien que son service de programmation « satisfait aux critères suivants » et on précise : « plus particulièrement chaque requérante doit... ». C'est là de la pure ingénierie sociale alors que notre préoccupation fondamentale devrait être le contenu et les dépenses en contenu canadien et l'accessibilité aux abonnés. À mon avis, un régulateur doit éviter de multiplier à l'infini les objectifs poursuivis lors de l'introduction de mesures réglementaires, surtout quand il refuse de chiffrer ses objectifs.

Le modèle Morin permettait une appréciation plus simple et plus globale, et moins arbitraire. Par la présente décision, le Conseil refuse d'adopter un modèle objectif, de le décliner sur plusieurs composantes chiffrées dans une approche globale qui tient compte des résultats des autres acteurs du système avec une note finale qui confirme la valeur plus ou moins exceptionnelle du demandeur. Rien de tel dans la présente décision.

## **Conclusion**

Qui avait besoin du modèle Morin? Certainement pas les Corus, Canwest, Astral, CTV ou Global, puisqu'ils ont leurs services spécialisés et qu'ils sont en position pour négocier avec les grandes EDR présentes dans plusieurs provinces, comme les Bell, Rogers, Shaw, Cogeco, Eastlink ou Quebecor.

Qui avait peur du modèle Morin? Vous les reconnaîtrez en relisant les commentaires portés au dossier public. Il s'agit principalement des mêmes qu'au paragraphe précédent : Quebecor, Astral, Bell, Shaw et un service spécialisé TV5 qui affiche l'une des notes les plus faibles pour ce qui est de la teneur canadienne dans le tableau joint en annexe. (TV5 est un service unique financé partiellement par le gouvernement fédéral; rien n'aurait empêché le Conseil de pécher par exception en ce qui concerne sa distribution obligatoire.)

Dans les faits, le modèle Morin était surtout conçu pour les petits joueurs du système, qui sont souvent uniques et créatifs, mais qui forcément n'ont pas le même pouvoir de négociation qu'ont les grands radiodiffuseurs auprès des distributeurs de services spécialisés.

Dans le cadre de la présente instance, tout comme dans celle de 2008 sur les règles de distribution, ce sont les services spécialisés Score, Pelmorex et S-Vox, des associations d'artisans comme l'ACTRA et le SCEP et l'organisme Friends of Canadian Broadcasting, un groupe de défense et d'amélioration de la qualité et de la quantité de

programmation canadienne, qui seront venus dire qu'ils étaient fondamentalement d'accord avec les objectifs poursuivis en toute transparence par le modèle Morin. Rappelons qu'à peine une demi-douzaine de services facultatifs passaient le test du modèle Morin! Nous aurions pu en rester là. C'est le Conseil qui aurait décidé des seuils à atteindre dans les marchés anglophone ou francophone et même des points à accorder en prime pour les dramatiques, les documentaires et les émissions pour enfants, qui sont plus coûteuses à produire, mais qui auraient enrichi le service de base.

Le modèle Morin, c'était un test exigeant, mais transparent qui aurait pu contribuer à pousser le système vers le haut et à lui insuffler un nouveau dynamisme en incitant les radiodiffuseurs à devenir des champions du contenu canadien, tout comme le sont les entreprises Research in Motion (RIM), Bombardier, Sensio ou le Cirque du Soleil, pour ne mentionner que celles-là, dans des secteurs non réglementés.

Le système canadien de radiodiffusion est probablement le système le plus réglementé au monde pour ce qui est du contenu. Mais trop souvent, comme c'est le cas dans la présente décision, il est le fruit d'une appréciation subjective et non chiffrée, sans considération pour le consommateur et pour les résultats des autres acteurs du système dans toute leur diversité. Même en radiodiffusion, le Conseil aurait intérêt à utiliser des modèles qui facilitent le rééquilibrage des acteurs du système, notamment entre les gros et les petits, et qui tirent leur origine dans les fondements de la Loi, ce qu'il s'est refusé à faire dans la présente décision. Pour toutes ces raisons, j'inscris la présente opinion minoritaire dans le cadre de la révision des critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi.

**ANNEXE À L'OPINION MINORITAIRE DU CONSEILLER MICHEL MORIN**

**Résultats du Modèle Morin pour les services facultatifs**

Type	Anglais	Français	Service	Contenu canadien (%)	DEC (%)	Taux (c)	Résultat Morin	Revenus du marché
A	X		<b>CTV Newsnet</b>	100	66 (e)	15	<b>151,35</b>	36 %
A	X		<b>Slice</b>	83	71	33	<b>120,50</b>	55 %
A	X		<b>Pulse 24</b>	90	59 (e)	30	<b>119,15</b>	78 %
A		X	<b>Le Canal Nouvelles</b>	100	49 (e)	30	<b>118,99</b>	50 %
A	X	X	<b>Météomédia/ The Weather Network</b>	100	37	23	<b>114,00</b>	38 %
A	*	*	CPAC	90	34 (e)	11	112,97	<b>0 %</b>
A	X		<b>The Score</b>	80	45	14	<b>111,00</b>	59 %
2	X		<b>World Fishing Network</b>	35	75 (e)	3 (e)	<b>106,63</b>	38 %
2	*		Gol TV	35	75 (e)	5 (e)	105,24	<b>6 %</b>
1		*	Argent	85	52	35 (e)	101,97	<b>9 %</b>
A	*		CBC Newsworld	90	75 (e)	63	101,96	<b>19 %</b>
1	*		bold	80	51	30 (e)	100,52	<b>2 %</b>
A	*		Business News Network	75	50	25	100,00	<b>27 %</b>
A	X		<b>Vision TV</b>	65	47	12	<b>100,00</b>	48 %
A	X		<b>MTV</b>	71	36	10 (e)	<b>97,04</b>	58 %
A	X		<b>HGTV Canada</b>	50	50	7	<b>93,00</b>	78 %
2	*		The Pet Network	35	75 (e)	21 (e)	88,50	<b>11 %</b>
A	X		<b>MuchMore Music</b>	60	31	3	<b>88,00</b>	73 %
A	X		<b>MuchMusic</b>	60	31	3	<b>88,00</b>	73 %
A	*		Canadian Learning Television	60	42	15	87,00	<b>11 %</b>
A	X		<b>Star!</b>	50	42	5	<b>87,00</b>	33 %
1	*		Documentary	75	47	35 (e)	86,70	<b>2 %</b>
A	*		TreeHouse	70	36	20	86,00	<b>19 %</b>
1	*		travel+escape	70	53	42 (e)	80,75	<b>8 %</b>

2		*	Avis de recherche	35	52 (e)	6	80,61	<b>0 %</b>
2	*		bpm.tv	35	56 (e)	11 (e)	79,76	<b>1 %</b>
A	X		<b>Food Network Canada</b>	50	44	14 (e)	<b>79,60</b>	72 %
1		*	Info-Sports	80	51	52 (e)	79,02	<b>17 %</b>
A	X		<b>Outdoor Life Network</b>	50	41	13 (e)	<b>78,30</b>	45 %
A	X		<b>Country Music Television</b>	60	22	4 (e)	<b>77,60</b>	84 %
A	X		<b>The Comedy Network</b>	65	45	33 (e)	<b>77,26</b>	55 %
A		X	<b>MusiMax</b>	60	31	15	<b>76,00</b>	34 %
A		X	<b>MusiquePlus</b>	60	33	17	<b>76,00</b>	57 %
A	X		<b>W</b>	70	41	35	<b>76,00</b>	61 %
1	*		ichannel	65	37	29 (e)	72,86	<b>1 %</b>
2	*		TFN-The Fight Network	35	75 (e)	37 (e)	72,71	<b>24 %</b>
A	X	X	<b>Teletoon</b>	60	47	35	<b>72,00</b>	57 %
A	X		<b>Showcase</b>	60	42	32	<b>70,00</b>	52 %
A	X		<b>The Discovery Channel</b>	60	45	36	<b>69,00</b>	49 %
1	*		OutTV	65	49	45 (e)	68,80	<b>7 %</b>
2	*		Cool TV	35	75 (e)	42 (e)	68,11	<b>2 %</b>
A	X		<b>Bravo!</b>	60	33	25	<b>68,00</b>	45 %
A	X		<b>TVTropolis</b>	50	43	25	<b>68,00</b>	61 %
1	*		One: The Body, Mind & Spirit Channel	60	41	34 (e)	67,21	<b>3 %</b>
1	*		The Independent Film Channel	60	37	30 (e)	66,64	<b>8 %</b>
1	*		Razer	60	43	37 (e)	66,26	<b>8 %</b>
A	X		<b>History Television</b>	50	40	25	<b>65,00</b>	41 %
A	X		<b>YTV</b>	60	40	35	<b>65,00</b>	61 %
A		*	RDI	90	75 (e)	100	65,00	<b>20 %</b>
1	*		Mystery	60	43	39 (e)	63,53	<b>12 %</b>
1	*		Fashion Television	50	41	37 (e)	54,01	<b>11 %</b>
1	*		Book Television – The Channel	50	40	36 (e)	53,77	<b>5 %</b>

2	X		<b>GameTV</b>	35	18 (e)	0 (e)	<b>53,46</b>	100 %
1	*		Bio	50	40	38 (e)	51,62	<b>9 %</b>
A		*	ARTV	60	46	55	51,00	<b>11 %</b>
A	X		<b>Space: The Imagination Station</b>	40	40	29	<b>51,00</b>	59 %
A		X	<b>Canal Vie</b>	60	50	60	<b>50,00</b>	42 %
1	*		Men TV	50	39	40 (e)	49,15	<b>5 %</b>
A		X	<b>Ztélé</b>	50	48	50	<b>48,00</b>	40 %
A		*	Canal Évasion	50	46	49	47,00	<b>15 %</b>
1	*		G4techTV	50	40	43 (e)	46,68	<b>15 %</b>
2	*		SexTV	35	37 (e)	28 (e)	44,68	<b>7 %</b>
2	*		BBC Kids	35	31 (e)	25 (e)	41,07	<b>7 %</b>
A		*	VRAK-TV	60	41	60	41,00	<b>15 %</b>
2	*		National Geographic Channel	35	26 (e)	21 (e)	39,45	<b>19 %</b>
2		X	<b>Ciné-pop</b>	35	4 (e)	0 (e)	<b>39,03</b>	100 %
2	X		<b>The Christian Channel</b>	35	4 (e)	0 (e)	<b>39,03</b>	100 %
A	X		<b>SportsNet</b>	60	54	78	<b>36,00</b>	37 %
2	X		<b>Leafs TV</b>	35	75 (e)	76 (e)	<b>33,65</b>	50 %
2		*	Prise 2	35	58 (e)	60 (e)	33,12	<b>23 %</b>
2	*		Fox Sports World Canada	35	31 (e)	33 (e)	32,60	<b>6 %</b>
2	*		PunchMuch	35	19 (e)	21 (e)	32,52	<b>20 %</b>
2	*		Fine Living	35	21 (e)	24 (e)	32,49	<b>11 %</b>
A		*	Historia	45	35	48	32,00	<b>22 %</b>
2	X		<b>MuchVibe</b>	35	6 (e)	9 (e)	<b>31,95</b>	38 %
2	*		Discovery Civilization Channel	35	16 (e)	20 (e)	30,79	<b>28 %</b>
1	*		Discovery Health Network	35	20	25 (e)	29,52	<b>18 %</b>
2	X		<b>Animal Planet</b>	35	14 (e)	21 (e)	<b>28,30</b>	38 %
A		X	<b>TV5</b>	15	40	28	<b>27,00</b>	30 %
2	*		ESPN Classic	35	15 (e)	23 (e)	26,71	<b>16 %</b>

2	X		<b>BBC Canada</b>	35	17 (e)	27 (e)	<b>25,20</b>	35 %
A		X	<b>Canal D</b>	45	45	65	<b>25,00</b>	38 %
2	*		Movieola (données : 2006)	35	19 (e)	32 (e)	22,63	<b>0 %</b>
1		*	Mystère	40	40	59 (e)	20,70	<b>12 %</b>
2	*		Discovery Kids	35	10 (e)	25 (e)	19,46	<b>10 %</b>
2	*		MuchLoud	35	4 (e)	20 (e)	19,36	<b>19 %</b>
2	X		<b>Showcase Diva</b>	35	11 (e)	28 (e)	<b>17,93</b>	38 %
2	X		<b>Showcase Action</b>	35	11 (e)	28 (e)	<b>17,73</b>	39 %
2	*		MuchMore Retro	35	3 (e)	21 (e)	16,68	<b>5 %</b>
2	*		Drive-In Classics	35	9 (e)	27 (e)	16,60	<b>7 %</b>
2	*		CourtTV Canada	35	10 (e)	30 (e)	15,54	<b>14 %</b>
2	*		Xtreme Sports	35	11 (e)	32 (e)	14,58	<b>5 %</b>
2	*		Scream	35	10 (e)	31 (e)	13,96	<b>27 %</b>
2	*		TV Land	35	2 (e)	23 (e)	13,66	<b>16 %</b>
2	*		DejaView	35	6 (e)	28 (e)	12,47	<b>21 %</b>
2	*		Lonestar	35	6 (e)	29 (e)	11,87	<b>24 %</b>
2	*		Bite Television	35	13 (e)	36 (e)	11,52	<b>20 %</b>
2	*		The NHL Network	35	30 (e)	57 (e)	8,62	<b>20 %</b>
A		X	<b>Séries+</b>	30	22	45	<b>7,00</b>	56 %
2	*		HPItv Canada	35	0 (e)	29 (e)	6,42	<b>1 %</b>
2	*		Raptors NBA TV	35	23 (e)	53 (e)	4,82	<b>31 %</b>
2	X		<b>Wild TV</b>	35	1 (e)	34 (e)	<b>1,93</b>	79 %
A	X		<b>TSN</b>	60	44	107	<b>-3,00</b>	45 %
A		X	<b>RDS</b>	65	50	121	<b>-6,00</b>	49 %
2	*		Silver Screen Classics (données : 2006)	35	13 (e)	65 (e)	-16,83	<b>0 %</b>
2	*		Rush HD	35	9 (e)	65 (e)	-20,97	<b>0 %</b>
2	*		Oasis HD	35	8 (e)	66 (e)	-22,59	<b>0 %</b>
2	*		Equator HD	35	4 (e)	65 (e)	-26,03	<b>0 %</b>
2	*		Treasure HD	35	4 (e)	66 (e)	-26,72	<b>0 %</b>



2	X		<b>AOV Clips</b>	35	9 (e)	99 (e)	<b>-54,81</b>	84 %
2	*		Discovery HD	35	48 (e)	198 (e)	-115,15	<b>2 %</b>
2	*		ATN Cricket Plus	15	20	166 (e)	-131,47	<b>0 %</b>
2	X		<b>Red Light District</b>	35	29 (e)	276 (e)	<b>-211,57</b>	87 %
2	*		The Hustler Channel	35	18 (e)	372 (e)	-318,69	<b>26 %</b>
2	*		HARDtv	35	1 (e)	408 (e)	-372,38	<b>0 %</b>
2	*		AOV Adult Movie Channel	35	9 (e)	423 (e)	-379,71	<b>18 %</b>
2	*		ATN Caribbean TV	20	30	535 (e)	-484,90	<b>11 %</b>
2	*		ATN NDTV	15	20	586 (e)	-551,00	<b>0 %</b>
2	*		AOV Maleflixxx	35	8 (e)	641 (e)	-598,30	<b>27 %</b>

### Légendes et notes :

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

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

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

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

### Quelques observations :

1. Les services facultatifs dont les contenus sont périssables sont avantagés. En revanche, ils sont au cœur de l'identité de ce pays.
2. Pour garantir la diversité sur le service de base, j'ai proposé de mettre au point un système de points en prime. Ainsi les dramatiques, les documentaires et les émissions pour enfants pourraient profiter de ce système et avoir accès au service de base. Le système de points ferait, doit-on le préciser, l'objet de consultations auprès de

l'industrie.

3. On remarque que CTVNewsnet occupe le premier rang avec 151 points, alors que TSN, un autre service spécialisé du même groupe, se retrouve au dernier rang avec une cote négative de trois points (-3). Le modèle n'a pas de parti pris en faveur d'une entreprise ou d'une autre; il est objectif. On pourrait multiplier les exemples avec le grand télédiffuseur privé francophone, Groupe TVA inc.
4. Dans le tableau, on constate que 16 services se situent à 30 points et moins du seuil des 100 points. Hypothétiquement, il leur serait possible de se qualifier pour être à leur tour distribués dans le service de base. Du côté francophone, le seuil de 100 points serait plus difficile à franchir. Le CRTC pourrait alors réduire ce seuil, disons, à 70 points, de manière à provoquer, dans ce cas également, un mouvement d'ensemble vers le haut.

## OPINION MINORITAIRE DE LA CONSEILLÈRE SUZANNE LAMARRE

1. Tout en appuyant mes collègues de la majorité en ce qui concerne la modification des critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service de base numérique des EDR, je suis en désaccord total avec la décision du Conseil énoncée au paragraphe 12 de la décision majoritaire de retarder au 1er juin 2012 l'analyse et l'audition de telles demandes. Ce délai est carrément inéquitable et inacceptable.
2. À quelques exceptions près, le Conseil n'a pas traité de demandes d'ordonnances en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion afin d'obliger les EDR à distribuer certains services de programmation depuis la publication de sa décision de radiodiffusion 2007-246.3 Moins de six mois après la publication de cette décision, de nouvelles demandes étaient soumises au Conseil. Présentement, le Conseil a en sa possession 9 demandes, reçues entre décembre 2007 et juillet 2009.
3. C'est à juste titre que le Conseil a d'abord choisi de revoir les critères d'admissibilité à la distribution obligatoire, avec comme conclusion la présente décision majoritaire. Une fois ces critères définis, il convient de permettre aux requérantes dont les demandes sont en suspens de les réviser au besoin, de solliciter de nouvelles demandes sur la base des nouveaux critères et d'analyser le tout prestement. Je conviens que l'horaire du Conseil est chargé compte tenu des changements rapides auxquels l'industrie de la radiodiffusion est soumise. Mais ce n'est pas à une catégorie de requérantes à en faire les frais au bénéfice des autres.
4. Est-il besoin de préciser que l'industrie se compose non seulement des EDR, mais aussi des services de programmation – incluant les créateurs? Alors que les EDR assurent la distribution du contenu à une grande majorité de Canadiens, ce n'est pas leur faire offense que de reconnaître que le contenu constitue le cœur du système de radiodiffusion. La distribution et le contenu sont certes inséparables, mais, sans contenu, le meilleur système de distribution qui soit ne pourra à lui seul constituer un système de radiodiffusion distinctivement canadien.
5. Le délai imposé aux requérantes en attente et aux requérantes potentielles est manifestement déraisonnable. Pour celles qui ont déjà déposé une demande, le constat est évident : certaines attendent depuis presque 3 ans l'analyse de leur demande et on leur annonce qu'il leur faudra en attendre 2 de plus. Pour les autres, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse que certaines attendaient la révision des critères, maintenant complétée, avant d'agir. Elles découvrent aujourd'hui qu'elles devront patienter encore plus longtemps uniquement pour soumettre une demande. En imposant cette date de juin 2012, le résultat est que plusieurs requérantes auront attendu tout près de 5 ans avant qu'une décision ne soit rendue et je ne trouve aucun motif valable pour justifier un délai aussi long. Une partie du délai (de la date du dépôt jusqu'à la présente décision) était nécessaire afin de permettre la révision des critères. Cette partie est donc justifiée. Cependant, à compter d'aujourd'hui, tout délai supplémentaire qui n'est pas

---

<sup>3</sup> Les exceptions sont l'ordonnance de radiodiffusion 2009-340 et l'ordonnance de radiodiffusion 2009-542.

expressément lié au temps de révision et d'analyse des demandes ne l'est pas.

6. Une des justifications énoncées pour attendre à juin 2012 est le rythme des changements que vit l'industrie. Or, selon moi, il s'agit au contraire d'un motif déterminant pour analyser les demandes le plus rapidement possible et tout particulièrement pour les services de programmation existants. À partir du 31 août 2011, les règles de distribution seront différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui et de ce qu'elles étaient en 2007. Ces changements de règles auront invariablement des incidences, négatives ou positives, sur certains services de programmation. Pour minimiser les conséquences de cette situation, certains services tenteront de modifier leur statut de distribution et, dans certains cas, leur offre de programmation. Or, ils ne pourront pas prendre de mesures avant que les répercussions des changements ne se fassent sentir. Nier à ces services le droit d'être entendus avant que les changements qui les touchent soient en vigueur équivaut à accepter d'emblée qu'ils puissent subir un préjudice sans en avoir préalablement estimé l'ampleur et les conséquences, non seulement pour ces services, mais aussi pour l'ensemble du système de radiodiffusion canadien. Bref, on avance à l'aveugle en espérant pour le mieux. Les critères de prévisibilité et de transparence que le Conseil s'évertue à soutenir sont ici mis de côté.

7. Pour les motifs qui précèdent, j'aurais donc :

- initié un processus public simultanément à la publication de la présente décision en retournant d'abord les demandes qui sont actuellement au Conseil à leurs requérantes respectives;
- planifié, dans le cadre de ce processus public :
  - le nouveau dépôt de toutes demandes au Conseil au plus tard le 30 novembre 2010;
  - la tenue d'une audience publique au plus tard le 1er mars 2011;
  - la publication d'une décision avant la fin du mois de mai 2011.