



# Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2012-94

Version PDF

Référence au processus : 2011-350

Ottawa, le 14 février 2012

## Attribution de licences et autres enjeux au sujet des entreprises de distribution par relais satellite

*Dans cette politique réglementaire, le Conseil fait part de ses décisions suivantes :*

- *Il continuera d'accorder des licences aux entreprises de distribution par relais satellite (EDRS) plutôt que de les exempter;*
- *Il n'intégrera pas l'acheminement des services payants et spécialisés aux licences des EDRS;*
- *Le processus de règlement des différends demeure le meilleur moyen de traiter le problème du tarif de liaison ascendante que perçoit l'entreprise de distribution par satellite de radiodiffusion directe de Bell pour acheminer jusqu'à la tête de ligne du câble le signal des services canadiens payants et spécialisés qui ne se servent pas de son EDRS.*

### Introduction

1. Les entreprises de distribution par relais satellite (EDRS) sont des entreprises autorisées qui agissent généralement à titre de grossistes en transmettant les signaux des services de radiodiffusion aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) qui, à leur tour, les offrent à leurs abonnés. Les licences des EDRS couvrent la réception des signaux de stations de télévision traditionnelle et de quelques services de programmation non canadiens ainsi que leur distribution aux EDR terrestres, mais non l'acheminement de services canadiens payants et spécialisés.
2. Deux EDRS détiennent actuellement une licence au Canada : l'une appartient à Services Satellite Shaw inc. et l'autre à Bell ExpressVu Inc. (l'associé commandité), et Bell Canada (l'associé commanditaire), faisant affaires sous le nom de Bell ExpressVu Limited Partnership. De plus, dans la décision de radiodiffusion 2010-61, le Conseil a approuvé une demande de FreeHD Canada Inc. en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une EDRS. Cette dernière n'est pas encore entrée en exploitation.
3. Dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, le Conseil a annoncé qu'il allait étudier le bien-fondé de soustraire les EDRS à l'obligation de détenir une licence lors de leur prochain renouvellement de licence. Le Conseil a ajouté qu'il envisageait d'intégrer l'acheminement par satellite des services canadiens payants et spécialisés

dans les licences des EDRS ou dans une ordonnance d'exemption visant les EDRS. Il a réitéré cette intention en modifiant l'ordonnance d'exemption des entreprises de distribution par relais terrestre (EDRT) dans l'ordonnance de radiodiffusion 2009-638.

4. C'est pourquoi, dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2011-350, le Conseil a sollicité les observations sur une ordonnance d'exemption visant les EDRS et sur l'acheminement des signaux des services canadiens payants et spécialisés par ces entreprises.
5. Le Conseil a reçu 15 interventions en réponse à l'avis de consultation 2011-350. En général, celles-ci sont divisées en proportions égales. Elles sont soit favorables, soit défavorables à une exemption pour les EDRS et à l'intégration de l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés dans les licences des EDRS ou leur ordonnance d'exemption. Les intervenants ont également soulevé un certain nombre de points concernant le cadre réglementaire des EDRS.

## **Enjeux**

6. Après avoir examiné le dossier de la présente instance, le Conseil estime qu'il doit aborder les enjeux suivants :
  - le bien-fondé d'une exemption pour les EDRS;
  - l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés par les EDRS, qu'elles soient autorisées ou exemptées;
  - la péréquation des tarifs

## **Bien-fondé d'une exemption pour les EDRS**

### Historique

7. Dans l'avis de consultation 2011-350, le Conseil a sollicité des observations sur le bien-fondé de l'attribution de licences aux EDRS pour qu'elles contribuent à l'atteinte des objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi).
8. Plus précisément, le Conseil a demandé aux intéressés de dire si, à leur avis, il existe une véritable concurrence<sup>1</sup> dans tous les secteurs de l'acheminement des services de programmation, de commenter l'incidence d'une éventuelle exemption de licence

---

<sup>1</sup> Dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, le Conseil note qu'une seule entreprise, soit Shaw Broadcast Services, domine tout le secteur d'acheminement des signaux et qu'en attendant l'avènement d'une véritable concurrence, exempter les EDRS de leur obligation de détenir une licence ne serait pas à l'avantage du système canadien de radiodiffusion. Depuis la parution de l'avis public de radiodiffusion 2008-100, le Conseil a pris des mesures pour encourager la concurrence dans le secteur de l'acheminement des signaux. Parmi ces mesures, on note la suppression de certaines exigences à l'endroit des EDRT et de l'obligation, pour les EDR autorisées, de recevoir certains de leurs services d'une EDRS autorisée.

pour les EDRS sur les autres entreprises du système de radiodiffusion et sur le processus de négociation, et de suggérer au Conseil des façons d'éliminer ou de minimiser toute incidence négative éventuelle dans le contexte d'une ordonnance d'exemption pour les EDRS.

9. À l'annexe de l'avis de consultation 2011-350, le Conseil propose le projet d'une ordonnance d'exemption et a demandé aux intéressés d'en commenter les modalités et conditions.

#### Position des parties

##### *Parties favorables à l'exemption*

10. Bell, Shaw Communications Inc. (Shaw) et TekSaavy Solutions Inc. (TekSaavy) sont en faveur d'exempter les EDRS de l'obligation de détenir une licence.
11. Les deux parties intéressées (Bell et Shaw) exploitant actuellement des EDRS, ont fait valoir que le fait d'attribuer une licence aux EDRS ne contribue pas de façon concrète à la mise en œuvre des objectifs de la Loi. TekSavvy convient qu'il n'y a pas beaucoup d'avantages à continuer d'imposer l'obtention de licences à cette catégorie d'entreprise. Shaw ajoute qu'en vertu de l'article 9(4) de la Loi, une contribution concrète à la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion est un pré requis à l'attribution de licence.
12. En outre, tout en reconnaissant que la contribution des EDRS à des fonds de production d'émissions, à raison de 5 % de leurs revenus annuels tirés d'activités de radiodiffusion, aide en partie à atteindre les objectifs de politique de la Loi, Bell estime que cet appui ne constitue pas une contribution concrète à la réalisation de ces objectifs.
13. Bell et Shaw font toutes deux valoir que la concurrence dans le secteur de l'acheminement des signaux est maintenant suffisamment importante pour justifier que le Conseil revienne sur ses décisions antérieures<sup>2</sup>, à savoir qu'exempter les EDRS de détenir une licence ne serait pas à l'avantage du système canadien de radiodiffusion à cause du manque de concurrence dans ce secteur. À cet égard, les intervenants font valoir que, depuis 2009<sup>3</sup>, les EDRT exemptées sont autorisées à distribuer des signaux à n'importe quelle EDR exemptée ou autorisée et que, par conséquent, elles font directement concurrence aux EDRS. Bell et Shaw notent aussi que les « EDRS non autorisées » (en majeure partie des distributeurs américains de

---

<sup>2</sup> Voir l'avis public de radiodiffusion 2008-100.

<sup>3</sup> En 2009, dans le but de stimuler la concurrence dans le secteur d'acheminement des signaux, le Conseil a publié l'ordonnance de radiodiffusion 2009-638, ainsi que la politique réglementaire de radiodiffusion 2009-639 dans il élimine certaines restrictions à l'exploitation d'une EDRT. Plus précisément, le Conseil a éliminé les exigences selon lesquelles les EDRT exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption doivent être des entreprises locales ou régionales, affiliées à l'EDR à laquelle elle achemine la programmation, ainsi que l'exigence selon laquelle une EDR autorisée doit recevoir certains de ses services d'une EDRT autorisée.

signaux numériques par satellite) font concurrence aux EDRS autorisées, puisque, depuis 2001<sup>4</sup>, les EDR exemptées sont autorisées à recevoir leurs signaux américains 4+1 d'une source non canadienne.

14. Bell ajoute que, dans le secteur de l'acheminement des signaux, les EDRS sont en concurrence avec des réseaux de programmation qui, à partir de leur propre centre de radiodiffusion, acheminent leurs signaux par fibre optique ou par l'entremise d'un centre de télécommunications regroupées. Selon Bell, les EDRS font également concurrence aux EDR qui captent des signaux additionnels en direct avec leurs propres antennes paraboliques.
15. Shaw indique que le nombre d'abonnés aux différents canaux acheminés par son EDRS est moins élevé qu'au moment de son dernier renouvellement de licence en 2004, ce qui signifie une baisse significative des revenus annuels de son EDRS. Shaw démontre également que les tarifs de son EDRS sont les mêmes depuis 2003, et fait valoir que leur constance prouve qu'il n'a pas assez de pouvoir sur le marché pour dominer le secteur.
16. Bien que toutes deux soient en faveur d'exempter les EDRS, Bell et Shaw sont d'avis que les conditions prévues par le projet d'ordonnance d'exemption sont trop strictes. Bell fait remarquer que l'ordonnance d'exemption proposée conserve plusieurs dispositions importantes qui figurent dans les licences actuelles, y compris l'obligation de verser 5 % du revenu brut annuel de l'entreprise à un fonds pour la production d'émissions. Les deux intervenants estiment qu'il serait raisonnable de s'attendre à ce que les critères d'exemption soient moins stricts que les conditions de licence actuelles des EDRS et que ces critères soient généralement conformes aux conditions d'exemption des EDRT, qui ne renferment ni l'obligation de déposer un rapport financier annuel, ni celle de contribuer à la programmation canadienne.

*Parties défavorables à l'exemption*

17. D'autres intervenants, comme FreeHD, the Canadian Cable Systems Alliance (CCSA) et MTS Allstream (MTS), s'opposent au projet d'exempter les EDRS. Ces intervenants soutiennent que le manque de concurrence dans le secteur de l'acheminement des signaux et le fait d'exempter les EDRS de l'obligation de détenir une licence ne serait pas à l'avantage du système canadien de radiodiffusion.
18. FreeHD rappelle que de nombreuses EDR rurales dépendent entièrement des EDRS pour la réception du signal de différents services de programmation, parce que leur éloignement les empêche de profiter de l'offre concurrente des EDRT. FreeHD rappelle que la fibre terrestre des EDRT rejoint à peine 25 % des têtes de ligne des EDR canadiennes, et qu'il est peu probable qu'elle parvienne un jour aux petits réseaux ruraux.

---

<sup>4</sup> Voir l'avis public 2001-121.

19. La CCSA mentionne aussi que, pour des motifs géographiques, les EDRT ne constituent pas une option pour l'acheminement des signaux dans le cas de la grande majorité de ses membres. La CCSA ajoute que la concurrence est même limitée entre les deux EDRS puisque les technologies de Shaw et de Bell ne sont pas compatibles. Cela signifie que remplacer une EDRS par une autre oblige l'EDR à contracter d'importantes dépenses pour l'achat de l'équipement. C'est pourquoi presque toutes les petites EDR dépendent entièrement de Shaw pour l'acheminement par satellite de leurs signaux de radiodiffusion.
20. Les intervenants s'opposant à l'exemption mentionnent aussi que, parce que les deux EDRS actuellement exploitées au Canada sont intégrées verticalement, c'est-à-dire qu'elles font partie d'une entité qui détient à la fois des entreprises de distribution et des entreprises de programmation, une éventuelle exemption risquerait d'entraîner, de la part des EDRS, un abus de leur pouvoir sur le marché. Par exemple, Bell et Shaw pourraient se servir de leurs EDRS pour percevoir des tarifs plus élevés chez les EDR indépendantes, tout en se contentant de modestes augmentations du prix de gros du côté des services de programmation.

#### Analyse et décisions du Conseil

21. L'article 9(4) de la Loi se lit comme suit :

Le Conseil soustrait, par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées, les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise à toute obligation découlant soit de la présente partie, soit de ses règlements d'application, dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

22. Tel que susmentionné, le Conseil conclut, dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, que l'exemption des EDRS ne bénéficiait pas au système canadien de radiodiffusion en raison du manque de véritable concurrence dans ce secteur. Depuis lors, le Conseil a modifié certaines exigences dans le but d'intensifier la concurrence dans le secteur. Plusieurs intervenants reconnaissent que ces mesures ont aidé à accroître la concurrence dans le secteur de l'acheminement des signaux en régions urbaines.
23. Toutefois, le Conseil note que, pour des raisons géographiques, économiques et technologiques, la concurrence demeure fort limitée dans les régions rurales et éloignées, où les EDRT ne sont pas toujours offerts. Selon le Conseil, rien ne permet de penser que la situation de l'acheminement des signaux dans les régions éloignées puisse changer dans un proche avenir.
24. Le Conseil a également conclu, dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, que la contribution annuelle des EDRS à la programmation canadienne a un effet concret sur la réalisation des objectifs de la Loi. Selon le Conseil, cette conclusion est encore valable.

25. Compte tenu du manque de concurrence véritable dans le secteur de l'acheminement des signaux et de la contribution actuelle des EDRS à la réalisation des objectifs de la Loi, le Conseil conclut que l'exemption des EDRS n'est pas appropriée et qu'il continuera, par conséquent, de leur attribuer des licences.

### **Acheminement des services canadiens payants et spécialisés par les EDRS**

#### Historique

26. Dans l'avis de consultation 2011-350, le Conseil sollicite les observations sur la possibilité d'intégrer l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés, soit aux licences des EDRS, soit à leur ordonnance d'exemption. À l'heure actuelle, les licences des EDRS ne couvrent pas l'acheminement de ces services.

#### Position des parties

##### *Parties favorables à l'intégration*

27. FreeHD, Pelmorex Communications Inc., la CCSA, Société TELUS Communications et MTS sont en faveur d'intégrer l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés aux licences des EDRS ou à leur ordonnance d'exemption.
28. La plupart des parties en faveur font valoir que l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés par les EDRS est une activité essentielle pour les EDR exploitée en région rurale et qu'il devrait, par conséquent, faire partie de leur licence ou leur ordonnance d'exemption. Ces intervenants ajoutent que le mode d'acheminement des services payants et spécialisés est pratiquement identique à celui des stations de télévision traditionnelle.
29. FreeHD fait aussi valoir que l'acheminement des services payants et spécialisés augmenterait la contribution des EDRS à la programmation canadienne, puisque les revenus liés à cette activité entreraient en compte au moment de calculer la part de 5 % que doivent verser les EDRS.

##### *Parties défavorables à l'intégration*

30. Bell, Shaw et La chaîne d'affaires publiques par câble inc./Cable Public Affairs Channel Inc. (CPAC) s'opposent à l'intégration de l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés à la licence des EDRS ou à leur ordonnance d'exemption.
31. Shaw fait valoir que l'acheminement des services payants et spécialisés par les EDRS constitue une activité de liaison ascendante, laquelle, selon la Loi, ne requiert ni licence ni ordonnance d'exemption. Shaw affirme que cette activité est en fait un service de télécommunication offert par les EDRS aux services de programmation.
32. CPAC est d'avis que l'acheminement des services payants et spécialisés par les EDRS est essentiellement différent de l'acheminement des signaux de télévision traditionnelle. CPAC note que les signaux des stations traditionnelles peuvent être

captés « en direct », ce qui permet aux EDRS de choisir, de leur propre chef, quels signaux capter pour ensuite les distribuer aux EDR. Cette possibilité permet aux EDRS de contrôler entièrement l'acheminement des signaux traditionnels aux EDR, du début à la fin. CPAC a comparé cette pratique à celle des EDRS pour l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés en vertu de laquelle il incombe aux services de programmation d'assurer l'acheminement de leur signal aux EDR, et de signer des ententes d'affiliation avec celles-ci et des ententes commerciales avec les EDRS.

33. CPAC craint que l'intégration de l'acheminement des services payants et spécialisés dans les licences des EDRS ou leur ordonnance d'exemption ne porte atteinte au contrôle que les services payants et spécialisés détiennent actuellement sur la transmission de leurs signaux et que cette situation ne crée de la confusion quant aux responsabilités et aux obligations des parties concernées.

#### Analyse et décisions du Conseil

34. Le Conseil a toujours considéré que l'acheminement des services payants et spécialisés était convenablement défini comme la distribution des services de programmation payants et spécialisés aux têtes de ligne du câble. Ce point de vue est d'ailleurs repris dans la décision de radiodiffusion 2006-564.
35. Le Conseil estime que l'intégration de l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés dans la licence des EDRS ou leur ordonnance d'exemption mènerait à l'abandon de cette définition. Le Conseil convient aussi avec CPAC que l'intégration de l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés risque de créer de la confusion quant aux responsabilités et aux obligations des parties impliquées dans la transmission des signaux.
36. Le Conseil note que, contrairement à certaines allégations des parties, les activités de liaison ascendante ne relèvent pas de la télécommunication. Dans la décision de télécom 2002-57, le Conseil conclut en effet que les activités de liaison ascendante font partie des activités de radiodiffusion d'une entreprise de radiodiffusion.
37. Pour ces raisons, le Conseil estime que l'acheminement des services canadiens payants et spécialisés n'est pas une activité qu'il convient d'intégrer aux licences des EDRS.

#### **La péréquation des tarifs**

38. Quebecor Média inc., Rogers Broadcasting Limited et Independent Broadcast Group affirment que l'entreprise par satellite de radiodiffusion directe (SRD) Bell TV perçoit parfois un tarif pour assurer la liaison ascendante aux services payants et spécialisés afin d'acheminer leur signal aux têtes de ligne du câble, que ces services de programmation aient ou non besoin d'avoir recours aux installations des EDRS de Bell.

39. Le Conseil a déjà traité de cette question dans l'avis public 2008-100. Il a conclu que les différends concernant ces tarifs pourraient mieux être réglés par le processus de résolution des différends, puisque les tarifs sont fixés par des ententes d'affiliation individuelles entre l'entreprise de SRD de Bell et les services payants et spécialisés. Le Conseil est d'avis que le processus de règlement des différends reste la façon appropriée de régler ce type de problème.

## **Autres questions**

### **Clause de renversement du fardeau de la preuve**

40. Plusieurs parties ont proposé que la condition de licence sur la préférence indue qui figure actuellement dans les licences des EDRS soit modifiée pour y intégrer une clause de renversement du fardeau de la preuve. Cette clause s'applique dans toute plainte alléguant la préférence ou le désavantage indu de sorte que, si le plaignant a démontré l'existence d'une préférence ou d'un désavantage, c'est à l'intimé qu'il incombe de démontrer que cette préférence ou ce désavantage n'est pas indu.
41. Dans son cadre de réglementation sur l'intégration verticale (politique réglementaire de radiodiffusion 2011-601), le Conseil établit que la clause de renversement du fardeau de la preuve devrait s'appliquer à toutes les entreprises de programmation ainsi qu'à toutes les EDR en ce qui a trait aux plaintes relatives aux préférences indues. Le Conseil conclut que c'est la partie contre laquelle l'allégation de préférence ou de désavantage pèse qui détient tous les renseignements dont le Conseil a besoin pour avoir un tableau complet de la situation et rendre une décision.
42. Selon l'avis préliminaire du Conseil, le raisonnement ci-dessus est tout aussi valable dans le cas des EDRS. Par conséquent, lors du prochain renouvellement des licences des EDRS, le Conseil a l'intention d'intégrer la clause du renversement du fardeau de la preuve aux conditions de licence concernant la préférence indue.

### **Partage de l'information**

43. Certaines parties ont fait valoir que les licences des EDRS ou leur ordonnance d'exemption devraient renfermer une condition leur interdisant de partager de l'information avec une EDR affiliée. Le Conseil rappelle que l'EDRS de Shaw respecte actuellement une condition de licence dont le but est de veiller à ce que tout renseignement confidentiel obtenu auprès d'un client ou d'un client potentiel demeure confidentiel.
44. Étant donné que les deux EDRS en exploitation font partie d'entités verticalement intégrées, c'est-à-dire des entités qui détiennent ou contrôlent à la fois des entreprises de programmation audiovisuelle et des entreprises de distribution, le Conseil estime que le partage, avec une EDR affiliée, d'un renseignement à valeur concurrentielle à propos d'une EDR cliente pourrait constituer un avantage concurrentiel indu. Par conséquent, lors du prochain renouvellement de licence des EDRS, le Conseil déterminera si Shaw devrait conserver une condition de licence qui restreint le



partage d'information avec une EDR affiliée, et si cette même condition de licence devrait faire partie de la licence de l'EDRS de Bell.

Secrétaire général

#### **Documents connexes**

- *Cadre réglementaire relatif à l'intégration verticale*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2011-601, 21 septembre 2011
- *Appel aux observations sur une ordonnance d'exemption éventuelle visant les entreprises de distribution par relais satellite et sur l'acheminement des signaux des services canadiens payants et spécialisés par ces entreprises*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2011-350, 27 mai 2011
- *Entreprise de distribution par satellite de radiodiffusion directe et entreprise de distribution par relais satellite*, décision de radiodiffusion CRTC 2010-61, 8 février 2010
- *Modifications aux exigences énoncées dans les listes des services par satellite admissibles*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-639, 9 octobre 2009
- *Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de réseau de distribution par relais terrestre*, Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-638, 9 octobre 2009
- *Cadres réglementaires des entreprises de distribution et des services de programmation facultatifs* – politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008
- *Bell ExpressVu Inc. (l'associée commanditée), et BCE Inc. et 4119649 Canada Inc. (partenaires dans la société en nom collectif Holding BCE s.e.n.c., qui est l'associée commanditée), faisant affaire sous le nom de Bell ExpressVu Limited Partnership*, décision de radiodiffusion CRTC 2006-564, 28 septembre 2006
- *Les Communications par satellite canadien inc.- Régime de contribution*, décision de télécom CRTC 2002-57, 13 septembre 2002
- *Ordonnance d'exemption pour les entreprises de câblodistribution de moins de 2 000 abonnés*, avis public CRTC 2001-121, 7 décembre 2001