



Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25

Version PDF

Référence au processus : 2014-190

Autres références : 2014-190-1, 2014-190-2, 2014-190-3 et 2014-190-4

Ottawa, le 29 janvier 2015

Mesures visant à traiter des problèmes de substitution simultanée

La présente politique énonce les mesures adoptées par le Conseil dans le but de corriger les problèmes liés à la substitution simultanée. Elle émane du processus intitulé Parlons télé : une conversation avec les Canadiens (Parlons télé). Le Conseil fait paraître également aujourd'hui sa décision à l'égard des questions portant sur la transmission en direct des signaux de télévision et sur la programmation locale (voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24). D'autres décisions de politique émanant de l'instance Parlons télé seront publiées à une date ultérieure.

En tant qu'entreprises de télécommunications, les distributeurs ne peuvent, en principe, altérer ou supprimer le signal de services de programmation. Leur rôle est plutôt de fournir aux Canadiens l'accès à de tels services.

La substitution simultanée consiste pour un distributeur à remplacer temporairement le signal d'une chaîne de télévision par celui d'une autre chaîne qui diffuse la même émission au même moment. Habituellement, un signal américain qui serait reçu en direct est remplacé par un signal canadien. Parfois, un signal canadien de l'extérieur d'une région donnée est remplacé par un signal local. Il existe quelques raisons pour autoriser la substitution de signaux, soit les suivantes :

- Permettre aux télédiffuseurs canadiens de maximiser les auditoires et les revenus publicitaires des émissions non canadiennes dont ils se sont procuré les droits pour le marché canadien. Lorsque les radiodiffuseurs achètent des émissions de producteurs ou de réseaux américains, ils paient des droits de diffusion dans certains marchés. Même si des signaux de l'extérieur du marché et de l'extérieur du pays sont accessibles aux Canadiens, la substitution simultanée supporte ces droits de diffusion et permet aux stations de télévision de générer davantage de revenus publicitaires puisque, sans la substitution de signaux, le public d'une émission de télévision serait réparti entre plusieurs stations, ce qui réduirait la taille du public de chaque station. Avec un auditoire ainsi restreint, la station de télévision ne pourrait pas demander autant pour la publicité. Au cours de l'année de radiodiffusion 2012-2013, l'incidence estimée de la substitution sur la publicité a été d'environ 250 millions de dollars.*

- *Promouvoir la radiodiffusion et la création locales. En aidant les stations locales à conserver leurs auditoires locaux et les revenus publicitaires qui en découlent, la substitution simultanée leur permet de poursuivre leurs activités et d'offrir de la programmation locale et internationale à leurs téléspectateurs.*
- *Garder les revenus de la publicité dans le marché canadien. Souvent, un signal canadien remplace un signal américain. Puisque les signaux canadiens présentent des messages publicitaires canadiens, les revenus de la publicité demeurent au sein du marché canadien, ce qui crée de l'emploi et favorise l'activité économique.*

Toutefois, les Canadiens continuent d'exprimer leur frustration à l'égard de la substitution simultanée en général, plus particulièrement au sujet de la fréquence des erreurs durant le processus de substitution simultanée. Les diffuseurs qui réclament ces substitutions et les distributeurs qui les exécutent ont la responsabilité de s'assurer qu'elles n'entraînent ni perturbations ni interruptions, étant donné que le régime de substitution simultanée se veut une exception au principe général à l'effet que les distributeurs doivent agir en tant qu'entreprises de télécommunications.

Malgré certaines réserves, le Conseil continuera pour le moment à permettre le recours à la substitution simultanée. Conformément à ce qui précède et tel que noté dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24, le Conseil continuera également d'exiger que les titulaires de la télévision traditionnelle maintiennent leur présence en direct s'ils veulent conserver le droit de réclamer la substitution simultanée.

Cependant, afin que la substitution simultanée soit fluide, le Conseil introduit des sanctions importantes pour les télédiffuseurs et les distributeurs qui commettront des erreurs. Le Conseil a en effet l'intention de modifier son règlement comme suit pour mettre fin aux erreurs importantes récurrentes de substitution simultanée :

- *si l'erreur est attribuable à un télédiffuseur local, celui-ci perdra son privilège de réclamer la substitution simultanée pour une période de temps précise ou pour un ou plusieurs types d'émission;*
- *si l'erreur est attribuable à un distributeur, celui-ci aura l'obligation d'accorder un rabais compensatoire à ses clients par l'intermédiaire d'une somme précise.*

Par ailleurs, en raison des nombreuses plaintes des Canadiens et du fait que les messages publicitaires diffusés pendant le Super Bowl font intégralement partie de cet événement spécial, les distributeurs ne seront plus autorisés à faire la substitution simultanée de cette émission à compter de la fin de la saison 2016 de la ligue nationale de football américain (c.-à-d. pour la diffusion du Super Bowl de janvier-février 2017).

Introduction

1. Le 24 avril 2014, le Conseil amorçait une instance pour procéder à l'examen formel de ses politiques sur la télévision (avis de consultation de radiodiffusion 2014-190). Cet examen, lequel comprenait une audience publique avec comparution prévue pour le 8 septembre 2014, constituait la troisième étape de *Parlons télé : une conversation avec les Canadiens* (Parlons télé) et s'articulait autour des enjeux et priorités recensés par les Canadiens aux deux premières étapes de la conversation. Le dossier public de cette instance, incluant des rapports sur les commentaires et les arguments soulevés par les Canadiens lors des deux premières étapes, peut être consulté sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca.
2. Parmi les points soulevés par les Canadiens et sur lesquels le Conseil sollicitait des observations dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2014-190 figurait la substitution simultanée. Il s'agit du remplacement temporaire d'un signal non canadien par celui d'une station canadienne lorsque l'émission diffusée est « comparable » (identique à 95 % en excluant les messages publicitaires). Dans de rares cas, des signaux canadiens de priorité moindre en provenance d'autres marchés sont remplacés par des signaux canadiens locaux. Effectuée à la demande du télédiffuseur par des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), tels les fournisseurs par câble ou par satellite – la plupart du temps sur le marché de langue anglaise –, la substitution simultanée permet aux diffuseurs canadiens de maximiser les auditoires et les revenus publicitaires des émissions non canadiennes dont ils se sont procuré les droits pour le marché canadien. Elle aide ainsi à assurer aux télédiffuseurs les ressources financières nécessaires pour contribuer au système canadien de radiodiffusion en produisant à leur tour des émissions canadiennes. Les exigences entourant la substitution simultanée sont énoncées aux articles 38 et 51 du *Règlement sur la distribution de la radiodiffusion* (le Règlement) et constituent une exception à la règle générale énoncée à l'article 7 du Règlement interdisant aux distributeurs de supprimer un service de programmation ou d'en modifier le contenu ou le format.
3. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2014-190, le Conseil note que les erreurs entraînées par les substitutions, tout comme le fait d'exclure la publicité non canadienne produite spécialement pour un événement comme le Super Bowl, ont fait de cette pratique un irritant pour les téléspectateurs et une source fréquente de plaintes chez les Canadiens. Le Conseil note également qu'il n'y a pas de données à jour sur la valeur pécuniaire de la substitution simultanée pour les radiodiffuseurs canadiens.
4. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil a sollicité des commentaires à savoir si la substitution simultanée demeurerait la façon appropriée de maximiser les auditoires et les revenus publicitaires des télédiffuseurs locaux. Plus précisément, dans le document de travail énoncé dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2014-190-3, le Conseil a invité les parties à commenter des propositions visant à éliminer la substitution simultanée pour toutes les émissions, ou uniquement pour les événements diffusés en direct comme un match sportif ou une remise de prix.

Positions des parties

5. Les Canadiens ont exprimé beaucoup d'insatisfaction à l'égard de la substitution simultanée en général et en particulier des fréquentes erreurs qui se produisent en cours de processus.
6. Plusieurs participants à la première étape de Parlons télé se sont plaints de cette pratique, invoquant la qualité médiocre et le minutage de la substitution, qui leur fait rater le début ou la fin d'une émission, ou son contenu publicitaire dans le cas particulier du Super Bowl. Certains se demandaient pourquoi les télédiffuseurs canadiens devraient recevoir un soutien publicitaire additionnel et pourquoi les réseaux américains ne pourraient pas diffuser leurs émissions au Canada sans la voir modifiée. Certains participants suggéraient de restreindre cette pratique ou de la bannir complètement. Par exemple, un participant à la première étape s'est exprimé ainsi [traduction] :

Les chaînes privées de télévision au Canada appartiennent à des entreprises de télécom très prospères. Celles-ci ont d'énormes ressources (revenus, profits, promotions croisées multiplateformes). Ces entreprises de télécom ont les reins assez solides pour encaisser les contrecoups qu'entraînerait l'abolition du régime de substitution simultanée. Ça va leur faire mal, mais elles vont s'en remettre. Il y a suffisamment de créateurs et de promoteurs de talent dans ce pays pour produire des émissions canadiennes qui remporteront des succès ici et peuvent être vendues à l'étranger. La substitution simultanée entraîne trop de faux incitatifs et il faut y mettre fin. Nous devons favoriser un environnement dans lequel l'intérêt des entreprises canadiennes est de produire davantage et promouvoir toujours plus d'émissions canadiennes, surtout pendant les fortes saisons d'automne et d'hiver.

7. Par ailleurs, quelques participants au forum en ligne¹ ont avancé que le nombre de plaintes officielles ne reflétait pas l'importance des problèmes liés à la substitution simultanée. L'un d'entre eux a suggéré de simplifier la méthode pour retracer les erreurs de substitution simultanée. La plupart de ceux qui ont abordé le sujet de la substitution simultanée étaient en faveur de l'éliminer, et ils étaient nombreux à se plaindre qu'elle les empêchait de voir la publicité spécialement conçue pour le Super Bowl. La substitution mal exécutée était également une source fréquente de plaintes. Par exemple, un participant a ainsi commenté le document de travail [traduction] :

Quant à la substitution simultanée, elle m'irrite depuis des années surtout à cause de l'incapacité des câblodistributeurs à la faire correctement et convenablement, mais à plus forte raison depuis que les chaînes américaines décalent leurs horaires (21 h 01 à 22 h 02) et que toutes sortes de chaînes détiennent des droits canadiens sur des émissions américaines. Parvenir à suivre toute une soirée d'émissions sans

¹ Afin de faciliter la participation accrue des Canadiens, le Conseil a prolongé le délai prévu pour la seconde étape du forum de discussion en ligne pour cette instance jusqu'au 19 septembre 2014, dernière journée de l'audience publique (voir l'avis de consultation de radiodiffusion 2014-190-3).

manquer la fin ou le début d'une seule d'entre elles à cause des substitutions est devenu une chose à peu près impossible.

8. Par ailleurs, la quasi-totalité des radiodiffuseurs et distributeurs présents à l'audience ont soutenu que la substitution simultanée devait être maintenue parce qu'elle leur permet de financer la production et l'achat d'émissions canadiennes. Par exemple, selon une étude effectuée par Armstrong Consulting pour le compte de Bell, Rogers et Shaw, en éliminant la pratique durant l'année de radiodiffusion 2012-2013, on aurait réduit les revenus publicitaires des télédiffuseurs traditionnels privés de langue anglaise d'environ 242 à 266 millions de dollars, avec des pertes secondaires (réductions additionnelles des revenus publicitaires en raison du manque d'argent pour réaliser des émissions de qualité) estimées à 173 à 191 millions de dollars.
9. En outre, bien qu'éliminer la substitution simultanée uniquement pour les événements diffusés en direct se ressentirait moins dans l'industrie de la radiodiffusion que son élimination complète, Bell, par exemple, rappelle que la substitution simultanée des événements en direct représente une part importante des revenus que perçoit CTV en substitutions simultanées (40 millions de dollars, soit environ 33 % des revenus de CTV attribués à la substitution simultanée).
10. Tout en indiquant clairement que la poursuite de la substitution simultanée est importante, des parties prenantes de l'industrie ont néanmoins convenu qu'il fallait prendre des mesures pour réduire le nombre d'erreurs reliées à la substitution simultanée et pour mieux faire comprendre les avantages de celle-ci au public. En particulier, Bell, Channel Zero, Eastlink et Rogers ont exprimé au cours de l'audience le désir de former un groupe de travail pour élaborer des pratiques d'industrie en vue de réduire le nombre d'erreurs de substitution et trouver des formules succinctes qui pourraient être utilisées par les EDR et les radiodiffuseurs pour expliquer clairement aux abonnés l'importance et les avantages de la substitution simultanée. Channel Zero a soutenu que la création de ce groupe de travail revêtait une telle importance qu'il devrait faire rapport auprès Conseil sur des solutions possibles au plus tard à la mi-décembre 2014.
11. En réponse à une lettre du Conseil, datée du 24 décembre 2014, demandant une mise à jour des progrès réalisés dans la mise sur pied d'un groupe de travail, les parties en question (Bell, la Canadian Cable Systems Alliance, Channel Zero, Cogeco, Eastlink, MTS, Québecor, Rogers, SaskTel, Shaw et TELUS) ont répliqué, le 9 janvier 2015, qu'elles s'étaient rencontrées et avaient convenu de former un tel groupe. Ce groupe de travail devait tenir sa première réunion au cours du mois afin de finaliser ses objectifs, son échéancier afférent, ainsi qu'une date précise pour faire rapport auprès du Conseil quant aux actions prises et aux recommandations à l'égard d'améliorations additionnelles. Le Public Interest Advocacy Center a noté que le groupe de travail était présentement composé uniquement de représentants de l'industrie et a suggéré que le public canadien ait une voix et soit représenté, surtout en ce qui a trait à l'information aux consommateurs et aux recours reliés à la substitution simultanée.

12. Plusieurs parties ont aussi souligné que même si le Conseil reçoit un bon nombre de plaintes officielles chaque année à l'égard de la substitution simultanée, ces plaintes ne concernent qu'une faible proportion de l'ensemble des substitutions simultanées qu'effectuent chaque année les EDR (c.-à-d. moins de 500 du total de plus d'un demi milliard d'heures de diffusion en simultané annuellement, selon Bell). TELUS a noté que de ces plaintes, 20 % faisaient part de frustrations quant à la politique elle-même (surtout en ce qui a trait à la diffusion du Super Bowl), et a noté que ces chiffres démontraient que lorsqu'elle est pratiquée correctement tant par l'EDR que le diffuseur, la substitution simultanée est un procédé fluide et que le téléspectateur ne remarque pas. Néanmoins, les EDR et les diffuseurs ont convenu qu'ils peuvent en faire davantage pour informer leurs abonnés et leurs téléspectateurs des avantages de la substitution simultanée, ainsi qu'améliorer leurs pratiques de manière à éviter les erreurs de substitution.

Analyse et décisions du Conseil

13. Dans le marché actuel des droits, les radiodiffuseurs canadiens locaux se procurent fréquemment les droits de diffusion d'émissions américaines populaires. Bien que ces émissions soient également diffusées sur les réseaux américains, les droits de diffusion canadiens appartiennent à ces radiodiffuseurs canadiens et non aux radiodiffuseurs américains. Les radiodiffuseurs canadiens ont toujours fait valoir l'importance de maximiser les auditoires et les revenus publicitaires pour la programmation non-canadienne qu'ils achètent. La substitution du signal permet aux stations locales de conserver leurs auditoires locaux et les dollars en publicité qui s'y rattachent, leur offrant ainsi la possibilité de poursuivre leur exploitation tout en offrant aux téléspectateurs une programmation tant locale qu'internationale. Ceci comprend la production de nouvelles, informations et analyses locales. Ainsi, le Conseil a permis aux radiodiffuseurs canadiens de réclamer des EDR qui distribuent les émissions américaines qu'elles remplacent le signal américain par le signal canadien lorsqu'une émission comparable est diffusée simultanément. Pour permettre cette pratique, le Conseil a accordé une exception à l'exigence générale qui interdit aux distributeurs de modifier le contenu ou le format d'un service de programmation ou de supprimer ce service, comme l'énonce l'article 7 du Règlement.

14. Puisque ce régime constitue une exception à l'interdiction générale de modifier ou de supprimer un service de programmation, les radiodiffuseurs et les EDR ont le fardeau de la preuve de démontrer que ce régime continue d'être valable et que son exécution peut se faire de façon harmonieuse de sorte que les Canadiens ne la remarque pas. Le dossier de la présente instance indique que la substitution simultanée demeure très avantageuse pour les radiodiffuseurs canadiens puisqu'elle leur permet d'exploiter et de rentabiliser au maximum les droits d'émissions qu'ils achètent, au profit de leur investissement dans la production d'émissions canadiennes. Bien que le Conseil reconnaisse les défis en matière de quantification des avantages financiers réels de la substitution simultanée pour les radiodiffuseurs, il est en général d'avis que la valeur estimée des revenus de publicité attribuables à la substitution, pour l'année de radiodiffusion 2012-2013, est d'environ 250 millions de dollars.

15. De tous les droits de programmation acquis, les événements diffusés en direct sont plus susceptibles d'être regardés en temps réel avec interruptions publicitaires que d'autres types de programmation et, à ce titre, ils représentent un genre de programmation important pour les télédiffuseurs locaux, dans la mesure où les plateformes alternatives ne constituent pas à l'heure actuelle une alternative intéressante pour ce genre d'émissions.
16. Le régime de substitution simultanée a été instauré dans les années 1970 dans le but de donner un plus grand choix en donnant accès aux Canadiens à des émissions de sources locale, régionale, nationale et internationale, tout en protégeant les droits des radiodiffuseurs et en encourageant la radiodiffusion locale et la création d'émissions produites par des Canadiens. Étant donné l'évolution du marché des droits et la disponibilité croissante du contenu sur des plateformes multiples, le Conseil s'attend à ce que dans un avenir proche, ce régime ne soit plus nécessaire ou qu'il soit de valeur grandement inférieure en matière d'appui à la programmation canadienne.
17. Le Conseil a pris note de la frustration croissante des Canadiens à l'égard de la substitution simultanée en général et, particulièrement, des erreurs fréquentes occasionnées par le procédé. L'insatisfaction des Canadiens est justifiée puisque les erreurs qui se produisent lors de la substitution simultanée empêchent l'abonné de recevoir un service pour lequel il a payé pour son abonnement, peu importe qu'il regarde ou non l'émission en question. Les Canadiens ont droit de s'attendre à un service d'une certaine qualité et le Conseil estime que les EDR et les télédiffuseurs ne leur fournissent actuellement pas cette qualité de service en ce qui a trait à la substitution simultanée.
18. Compte tenu de ce qui précède et malgré certaines réserves, le Conseil continuera pour le moment d'autoriser la pratique de la substitution simultanée des stations locales en direct à titre d'exception à l'exigence générale qui interdit aux distributeurs de modifier le contenu ou le format d'un service de programmation ou de supprimer un tel service au cours de sa distribution. Tel qu'énoncé dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24, le Conseil continuera également d'obliger les titulaires de la télévision traditionnelle à assurer une présence en direct afin de conserver leur droit de réclamer la substitution simultanée. Toutefois, le Conseil estime que les EDR ne doivent plus être autorisées à fournir la substitution simultanée aux services spécialisés et modifiera le Règlement en conséquence. Ces modifications restreindront la substitution simultanée à un champ d'application étroit, soit les signaux en direct.
19. Par ailleurs, compte tenu des préoccupations des Canadiens au sujet des erreurs de substitution simultanée, le Conseil estime que les télédiffuseurs qui réclament ces substitutions et les distributeurs qui les exécutent ont l'obligation de veiller à ce qu'elles soient exécutées correctement (c.-à-d., conformément au Règlement, les substitutions ne devraient avoir lieu que lorsque la programmation est comparable et diffusée simultanément, et devraient se terminer dès que l'une ou l'autre de ces conditions n'est plus satisfaite). Dans le cas des événements sportifs, la substitution simultanée ne doit pas affecter l'écoute du match ou de l'événement sportif de façon intégrale. Le

Conseil estime également qu'une meilleure collaboration s'impose dans ce domaine entre télédiffuseurs et EDR. À cet égard, il a pris bonne note de la proposition de parties visant à créer un groupe de travail pour élaborer des pratiques afin de réduire la quantité d'erreurs de substitution, lesquelles sont, selon les parties, relativement peu nombreuses. Le Conseil estime que les télédiffuseurs et les EDR devraient assumer la responsabilité de la programmation diffusée et d'un service d'une certaine qualité offert aux consommateurs et aux téléspectateurs.

20. Pour traiter cet enjeu, le Conseil entend modifier sa réglementation comme suit pour sanctionner des erreurs importantes récurrentes de substitution simultanée :

- si l'erreur est attribuable à un télédiffuseur local, celui-ci perdra son privilège de réclamer la substitution simultanée pour une période de temps précise ou pour un ou plusieurs types de programmation²;
- si l'erreur est attribuable à un distributeur, celui-ci aura l'obligation d'accorder un rabais compensatoire à ses clients par l'intermédiaire d'une somme précise.

21. Afin d'assurer l'équité procédurale à tous les radiodiffuseurs et toutes les EDR, les conclusions du Conseil dans de tels cas seront rendues au cas par cas et dans le contexte d'un processus qui permettra à toutes les parties d'expliquer les erreurs, y compris la possibilité de faire valoir que l'entreprise de radiodiffusion a démontré toute la diligence voulue à l'égard de telles erreurs.

22. En outre, en raison des commentaires des Canadiens et du fait que la publicité non canadienne produite à l'occasion du Super Bowl fait partie intégrante de la diffusion de cet événement spécial, les distributeurs ne seront plus autorisés à pratiquer la substitution simultanée pour cet événement à compter de la fin de la saison 2016 de la NFL (c.-à-d. pour la diffusion du Super Bowl de janvier-février 2017). Le Conseil note que les ententes commerciales en place ayant trait à la diffusion de cet événement par CTV prévoyait sa diffusion pour un certain nombre d'années. Cependant, le Conseil estime que la conclusion ci-dessus donnera au diffuseur une période de temps raisonnable pour effectuer des ajustements. Le diffuseur pourrait choisir de renoncer à la substitution simultanée en 2016 s'il estime que la demande des téléspectateurs et des abonnés justifie une telle mesure.

Mise en œuvre

23. Le Conseil publiera un avis de consultation sollicitant des observations sur le libellé des modifications qu'il propose d'apporter au Règlement de façon à réaliser les changements de politiques énoncés dans la présente décision.

Secrétaire général

² Par exemple, des événements sportifs, des événements sportifs particuliers ou en direct.

Documents connexes

- *Transmission en direct des signaux de télévision et programmation locale*, politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24, 29 janvier 2015
- *Parlons télé – document de travail aux fins de discussion*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3, 21 août 2014
- *Parlons télé*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, 24 avril 2014