



Décision de radiodiffusion CRTC 2015-472

Version PDF

Référence : 2015-12

Ottawa, le 21 octobre 2015

Conclusions relatives à la capacité du marché et à la pertinence de publier un appel de demandes radio pour desservir le marché radiophonique de Hamilton/Burlington (Ontario)

Le Conseil conclut que le marché radiophonique de Hamilton/Burlington ne peut accueillir de nouvelles stations de radio commerciale pour le moment. Par conséquent, le Conseil ne publiera pas un appel de demandes en vue d'exploiter de nouvelles stations de radio commerciale pour desservir ce marché. Il renverra donc la demande de licence de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio commerciale à Burlington au demandeur d'origine, Byrnes Communications Inc.

L'opinion minoritaire du conseiller Raj Shoan est jointe à la présente décision.

Introduction

1. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-12, le Conseil a annoncé qu'il a reçu de Byrnes Communications Inc. (Byrnes) une demande de licence de radiodiffusion en vue d'exploiter une nouvelle station de radio FM de musique commerciale grand public à Burlington (Ontario). Byrnes propose d'exploiter la station à 88,5 MHz avec une puissance apparente rayonnée (PAR) moyenne de 80 watts (PAR maximale de 350 watts).
2. Burlington fait partie à la fois de la région métropolitaine de recensement de Hamilton et du marché central de la radio de Hamilton, une région géographique définie par Numeris habituellement centrée sur un centre urbain. Byrnes propose d'utiliser une des dernières fréquences disponibles connues de Burlington et du marché central de la radio de Hamilton.
3. La politique réglementaire de radiodiffusion 2014-554 (la Politique) prévoit que les Canadiens doivent avoir la possibilité de faire connaître leur opinion avant toute décision concernant une modification majeure d'un marché, par exemple un appel de demandes. Ainsi, le Conseil a sollicité des observations sur la capacité du marché de la radio de Burlington à accueillir une nouvelle station de radio et sur la pertinence de publier un appel de demandes en vue d'attribuer une licence de radiodiffusion pour une nouvelle station. Se basant sur des facteurs tels que la capacité du marché, la disponibilité ou la pénurie de spectre et l'intérêt de desservir le marché, la Politique établit que le Conseil doit soit publier un appel de demandes, soit déterminer que le marché ne peut pas accueillir de nouvelles stations. Dans le second cas, le Conseil

doit publier une décision énonçant sa conclusion et renvoyer la demande au demandeur d'origine.

Interventions et réplique

4. Le Conseil a reçu plusieurs interventions en faveur d'un appel de demandes, y compris de Byrnes. Il a également reçu des interventions en opposition, de la part de Corus Entertainment Inc. (Corus), Durham Radio Inc. (Durham) et Bell Média inc. (Bell), lesquels exploitent des stations dans le marché radiophonique de Hamilton. Byrnes a répondu collectivement aux intervenants en désaccord. Le dossier public de la présente instance est disponible sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca.
5. Les intervenants qui appuient le recours à un appel de demandes font valoir que Burlington est une ville distincte de Hamilton, ce qui en soi justifie la présence d'une station de radio locale. Certains intervenants ont manifesté leur frustration devant le peu de couverture locale qu'accordent à Burlington les stations de radio de Hamilton.
6. De leur côté, Corus, Durham et Bell soutiennent que le marché radiophonique de Burlington est déjà bien desservi par les stations de radio commerciale existantes.
7. Durham affirme que sa station de radio commerciale CHKX-FM Hamilton offre à Hamilton et à Burlington une couverture locale comprenant aussi bien des nouvelles et des messages d'urgence que des bulletins de météo et de circulation. Durham souligne que le personnel de sa station participe chaque année à des dizaines d'événements publics à Burlington.
8. Corus indique que sa station de radio commerciale CJXY-FM Burlington, à l'instar d'autres stations qu'il exploite, propose aux auditeurs de Burlington des bulletins réguliers de météo et de circulation, des nouvelles et une couverture des activités communautaires. Il ajoute que le fait que 15 % des revenus publicitaires de ses stations de Hamilton/Burlington proviennent d'entreprises locales de la région de Burlington prouve que l'autorisation d'une nouvelle station à Burlington aura une incidence néfaste sur les revenus des services de radio existants. Corus ajoute que 65 % de l'écoute du marché central de la radio de Hamilton migre vers les stations de Toronto, entraînant une baisse des ventes de publicité locale pour les stations de Hamilton.
9. Dans sa réplique, Byrnes se dit à l'aise avec son plan d'affaires et soutient que sa nouvelle station atteindra ses objectifs financiers même si elle doit compter, les premières années d'exploitation, sur des ventes locales de temps d'antenne. D'après Byrnes, le pourcentage élevé d'écoute qui migre vers les stations de Toronto signifie que Burlington a besoin d'une station locale pour produire une programmation susceptible d'intéresser et d'attirer les auditoires locaux.

Analyse du Conseil

10. Bien que Burlington soit une ville distincte de Hamilton, sa population totalise près du quart (24 %) du marché central de la radio de Hamilton et contribue largement à

l'écoute et aux revenus des stations de ce marché. Par conséquent, l'arrivée d'une nouvelle station à Burlington pourrait influencer considérablement l'écoute des stations actuellement exploitées à Hamilton, ce qui menacerait indûment la santé du marché radiophonique de cette ville.

11. Par ailleurs, il existe déjà sept stations de radio autorisées à desservir le marché radiophonique de Hamilton/Burlington. Celles-ci convoitent les mêmes auditeurs et doivent non seulement s'affronter entre elles, mais aussi affronter la bonne vingtaine de stations de radio hors-marché (la plupart de Toronto) qui accaparent plus de la moitié de l'écoute de Hamilton et de Burlington.
12. De plus, les revenus annuels des stations de radio de Hamilton/Burlington ont chuté de 19,4 % entre 2011 et 2014 (passant de 21,8 à 17,6 millions de dollars) et la majorité de cette baisse, soit près de 4 millions de dollars, découle de revenus publicitaires. En outre, la marge de bénéfice avant intérêt et impôts du marché radiophonique de Hamilton/Burlington se situait à 13,3 % en 2014, soit en-dessous de la moyenne canadienne, établie à 18,5 %.

Conclusion

13. Compte tenu à la fois du dossier écrit de l'instance, de ses préoccupations quant aux conséquences d'autoriser une nouvelle station de radio commerciale à Hamilton/Burlington pour le moment, de son cadre réglementaire et de la définition actuelle du marché central de radio de cette région, le Conseil n'est pas persuadé que la publication d'un appel de demandes pour de nouvelles stations de radio commerciale dans ce marché soit justifiée. Par conséquent, il renverra à Byrnes sa demande d'origine.
14. De plus, conformément à l'approche énoncée dans la Politique, le Conseil ne sera généralement pas disposé à accepter de demandes de nouvelles stations de radio commerciale pour le marché radiophonique de Hamilton/Burlington pendant les deux années suivant la date de la présente décision.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations sur la capacité du marché et la pertinence de publier un appel de demandes radio afin de desservir Burlington (Ontario)*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-12, 16 janvier 2015
- *Révision ciblée des politiques relatives au secteur de la radio communautaire*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2014-554, 28 octobre 2014

Opinion minoritaire du conseiller Raj Shoan

La présente opinion n'est pas le fruit du *modus operandi* qui m'amène habituellement à soumettre une opinion minoritaire. Normalement, je réserve mes opinions minoritaires à des cas où j'estime que dans son analyse, le Conseil a commis une importante erreur de droit ou de politique. En effet, les gens raisonnables peuvent différer d'opinions et, à mon humble avis, un simple désaccord sur des interprétations raisonnables de politique ne suffit pas à justifier la dissidence. Au contraire, il est plus judicieux d'utiliser une opinion minoritaire pour attirer l'attention sur des erreurs sérieuses ou des analyses problématiques.

Dans la présente opinion minoritaire, je ne veux pas dire que le Conseil a commis une erreur flagrante de droit ou de politique. Cependant, je suis d'avis que la décision de la majorité ne rend pas service aux résidents de Burlington. J'ai décidé de présenter cette opinion minoritaire dans l'espoir qu'elle encourage d'éventuels demandeurs à solliciter dans le futur une licence de radio pour offrir à la ville de Burlington un véritable service local. Burlington mérite une station qui lui est dédiée; elle n'est pas une simple extension de Hamilton, comme mes collègues semblent l'avoir conclu.

Dans la présente opinion minoritaire, je fais valoir que :

- a. le marché à analyser est celui de Burlington et non pas celui de Hamilton; et que
- b. le marché à analyser – que ce soit Hamilton ou Burlington – peut facilement soutenir une nouvelle station de radio de 80 watts.

En ce qui a trait à une politique générale des demandes de radio, le Conseil doit reconnaître que les marchés de radiodiffusion grandissent, évoluent et changent; ce fait devrait éclairer les décisions de politique. Il y a quarante ans, on pouvait affirmer que Burlington était une banlieue de Hamilton; mais aujourd'hui Burlington est une communauté prospère en pleine croissance qui a forgé sa propre identité. Alors que les villes développent leur propre identité et économie, je suis d'avis que le Conseil doit être prêt à leur accorder des services de radio qui reflètent leurs nouvelles réalités.

Le marché est Burlington et non pas Hamilton

Au paragraphe 2 de la décision de la majorité, le Conseil déclare que Burlington fait partie à la fois de la région métropolitaine de recensement de Hamilton et du marché central de la radio de Hamilton, une région géographique définie par Numeris.

Le *Règlement de 1986 sur la radio* (le Règlement) donne la définition suivante d'un marché :

- a) dans le cas d'une station M.A., son périmètre de rayonnement de jour de 15 mV/m ou la zone centrale au sens des Sondages BBM, selon la plus petite de ces étendues;
- b) dans le cas d'une station M.F., son périmètre de rayonnement de 3 mV/m ou la zone centrale au sens des Sondages BBM¹, selon la plus petite de ces étendues;**
[souligné par l'auteur]
- c) dans le cas d'une station de radio numérique, sa zone de desserte numérique.

Bien que cette définition est en apparence claire, elle représente certains défis d'analyse quand il s'agit d'évaluer un marché comme celui qui nous intéresse. Les stations de Hamilton dont le périmètre de rayonnement de 3 mV/m englobe Burlington ont saisi l'occasion – de façon correcte, pourrait-on dire – pour faire valoir que l'attribution d'une licence à Burlington nuirait à leurs activités et, par conséquent, se sont opposées à la publication d'un appel de demandes. Mes collègues ont accepté leurs arguments.

J'ai approché l'analyse par une voie différente. À mon avis, il serait plus approprié de débiter l'analyse par le marché proposé. Dans le cas présent, la demande d'origine propose d'exploiter dans le marché de Burlington une station FM à la fréquence 88,5 MHz avec une puissance apparente rayonnée (PAR) moyenne de 80 watts (PAR maximale de 350 watts). Tel que noté dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-12, la principale communauté devant être desservie dans le périmètre de desserte principal de la demande est Burlington – Hamilton n'y est pas mentionnée. En fait, le demandeur affirme clairement que le but précis de la demande est d'offrir un service à Burlington. À l'appui de ce but, je note que le Conseil a reçu des interventions en faveur de la demande de la part de conseillers de la ville de Burlington et de son maire, mais aucun commentaire de la part de représentants de la ville de Hamilton.

De plus, compte tenu des règles d'Industrie Canada sur la gestion du spectre et le brouillage, il est peu probable que la fréquence proposée puisse être utilisée à une puissance supérieure à 80 watts. Autrement dit, il s'agit d'une fréquence assujettie à des contraintes qui en limitent l'exploitation et par là-même garantissent son utilisation comme fréquence radio exclusive à Burlington. Ainsi, selon moi, conformément à la définition d'un « marché » qu'énonce le Règlement, le marché pertinent à des fins d'évaluation est Burlington – et non Hamilton – puisque le périmètre de rayonnement de 3 mV/m de la fréquence proposée dans la demande d'origine de l'instance ne pourrait couvrir que Burlington.

¹ Numeris est le nouveau nom de Sondages BBM.

En outre, tel qu'indiqué dans le paragraphe 20 de *Révision ciblée des politiques relatives au secteur de la radio commerciale*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2014-554, 28 octobre 2014, le Conseil a déclaré que pour analyser un marché, il évaluerait « différents facteurs tels que la capacité du marché, **la disponibilité ou la pénurie de spectre et l'intérêt de desservir le marché** ». [souligné par l'auteur] Tel que noté ci-dessus, le périmètre de 3 mV/m de cette fréquence ne peut être utilisée que pour desservir Burlington. C'est également la dernière fréquence disponible pour desservir ce marché². Selon les normes techniques et celles d'Industrie Canada, un service de radio consacré à la ville de Burlington représente la meilleure utilisation possible de cette fréquence. De plus, quant à l'intérêt pour cette fréquence, Durham Radio Inc. a indiqué son désir de déposer une demande en cas de publication d'un appel de demandes.

Afin de pouvoir rendre une décision appropriée, il est crucial d'identifier le marché à analyser; l'évaluation du marché diffère considérablement selon qu'il analyse l'incidence de la demande sur les exploitants titulaires à Hamilton ou bien l'incidence de la demande sur le marché de Burlington. À mon avis, le marché pertinent aux fins de l'analyse est Burlington, étant donné que :

- a. le plus petit périmètre de rayonnement de 3 mV/m associé à la fréquence applicable est limité à Burlington;
- b. il s'agit de la dernière fréquence disponible pour desservir le marché de Burlington;
- c. au moins un autre radiodiffuseur a fait part de son désir de desservir le marché de Burlington en cas de publication d'un appel de demandes.

L'accent sur l'incidence financière sur le marché est exagéré

En se prononçant contre l'attribution d'une licence à une nouvelle station pour desservir Burlington, le Conseil note, au paragraphe 12 de la décision de la majorité, que la marge de bénéfice avant intérêt et impôts (BAII) du marché radiophonique de Hamilton/Burlington était de 13,3 % en 2014, soit en-dessous de la moyenne canadienne, établie à 18,5 %. Ainsi, on peut extrapoler du rejet de cette demande que le Conseil estime qu'il serait prématuré d'autoriser une nouvelle station à desservir ce marché.

Je répondrai cependant qu'une analyse plus approfondie du marché de Hamilton fait montre d'une dynamique favorable à l'accueil possible d'une nouvelle station. Premièrement, les perspectives économiques pour Hamilton montrent des signes de croissance plus forte dans l'avenir; il est prévu que le produit intérieur brut d'Hamilton

² En l'absence de la découverte d'une fréquence d'appoint.

augmente de 0,4 % en 2013 et de 2,7 % en 2015, soit un taux moyen plus élevé que celui de l'Ontario.

De plus, en se basant sur les chiffres globaux des radiodiffuseurs titulaires du marché de Hamilton, le Conseil semble avoir conclu à l'incapacité du marché de Burlington de soutenir un nouveau service de radio pour le moment. Cependant, un examen plus minutieux révèle que les problèmes attribués à ce marché sont surtout ceux d'un seul radiodiffuseur.

Trois radiodiffuseurs exploitent des stations dans le marché de Hamilton : Bell Média, Durham Radio et Corus. Sans porter atteinte au caractère confidentiel de la situation financière des stations de radio en activité sur ce marché, on peut dire que deux des groupes de radiodiffusion font de bonnes affaires à Hamilton et que leurs marges de BAI sont bien plus élevées que la moyenne canadienne citée par la majorité. La rentabilité de l'un de ces radiodiffuseurs dépasse de beaucoup celle de la moyenne canadienne. Par contre, le troisième groupe affiche de faibles résultats et ses difficultés ont fait baisser le pourcentage total de rentabilité de ce marché à 13,3 %, soit le chiffre cité par mes collègues.

Je soutiens que les difficultés d'un radiodiffuseur dans un marché ne devraient pas constituer un obstacle à l'arrivée d'un nouveau joueur, surtout quand les autres radiodiffuseurs de ce même marché, en comparaison, vont très bien. Penser autrement équivaldrait à élaborer une politique conçue pour protéger un radiodiffuseur titulaire sans justification; le Conseil devrait plutôt chercher à soutenir des entreprises novatrices qui réussissent, et non celles qui sont toujours en difficulté.

Conclusion

Je serais disposé à affirmer que l'attribution de licence à des entreprises de radiodiffusion dans ce pays est parée pour se voir considérablement transformée au cours des prochaines années. L'adoption éventuelle d'un cadre national de la radio numérique aura une incidence phénoménale sur les entreprises de radio de tout le pays. L'apparition des voitures branchées et des tableaux de bord compatibles avec Internet défiera les concepts traditionnels d'entreprise audio réglementée. À court terme, cependant, le Conseil devra se pencher sur les développements des marchés locaux et régionaux qui pourraient l'amener à revoir sa définition de marché aux fins de la réglementation de la radio.

La dynamique entre Hamilton et Burlington est tout à fait représentative du type de développement de marché qui pourrait exiger une réévaluation de la part du Conseil dans l'avenir. Autrefois, Burlington était une petite ville de moins de 50 000 résidents. Pour que cette jeune communauté soit desservie par un service de radio, le Conseil a eu la bonne idée d'octroyer des licences à des radiodiffuseurs ayant des stations de radio de

forte puissance dans des centres urbains des environs (p. ex. Hamilton), avec le mandat de servir l'ensemble de la population régionale. Au fil du temps, cependant, la dynamique de ces municipalités a changé; Burlington est devenue une magnifique communauté florissante avec une identité bien à elle et, en conséquence, ses résidents recherchent maintenant des services les ciblant eux en particulier plutôt que Hamilton ou Toronto.

Malheureusement, mes collègues ont décidé de ne pas accorder la priorité aux besoins des résidents de Burlington pour le moment. La décision de la majorité a plutôt comme effet de geler dans le temps les définitions de certains marchés en fonction de l'allocation des fréquences faite il y a des décennies à des titulaires en place, et ignore l'évolution du marché qui justifie une révision de la question à savoir si lesdits marchés sont desservis de façon appropriée par des entreprises.

À mon avis, ce résultat est injuste et, comme je l'ai indiqué ci-dessus, ne rend pas service à la ville de Burlington et ses résidents, ni aux radiodiffuseurs qui cherchent à leur fournir une station de radio locale dédiée. Les marchés changent, les marchés évoluent. Le Sud de l'Ontario est une région dynamique qui compte plusieurs communautés et municipalités en pleine croissance, à un point qui n'aurait pas pu être anticipé par le passé. Je crois que Burlington, une ville de près de 180 000 résidents, mérite une station qui lui est propre³ et qui sert ses résidents en priorité. J'espère que, d'ici deux ans, les radiodiffuseurs iront de l'avant afin de fournir ce type de service à cette communauté.

³ Je note à cet égard que CJXY-FM Burlington, une station de Corus, a obtenu une licence pour desservir à la fois Burlington et Hamilton, et qu'elle s'est transformée, au fil du temps, en une station axée sur Hamilton.