

RÉVISION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DES SERVICES DE RADIODIFFUSION AU CANADA

RAPPORT FINAL

Le 31 août 2007

Laurence J.E. Dunbar

Christian Leblanc

Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes (CRTC)
Les Terrasses de la Chaudière
Édifice central
1, promenade du Portage
Gatineau (Québec)

Adresse postale :

CRTC
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

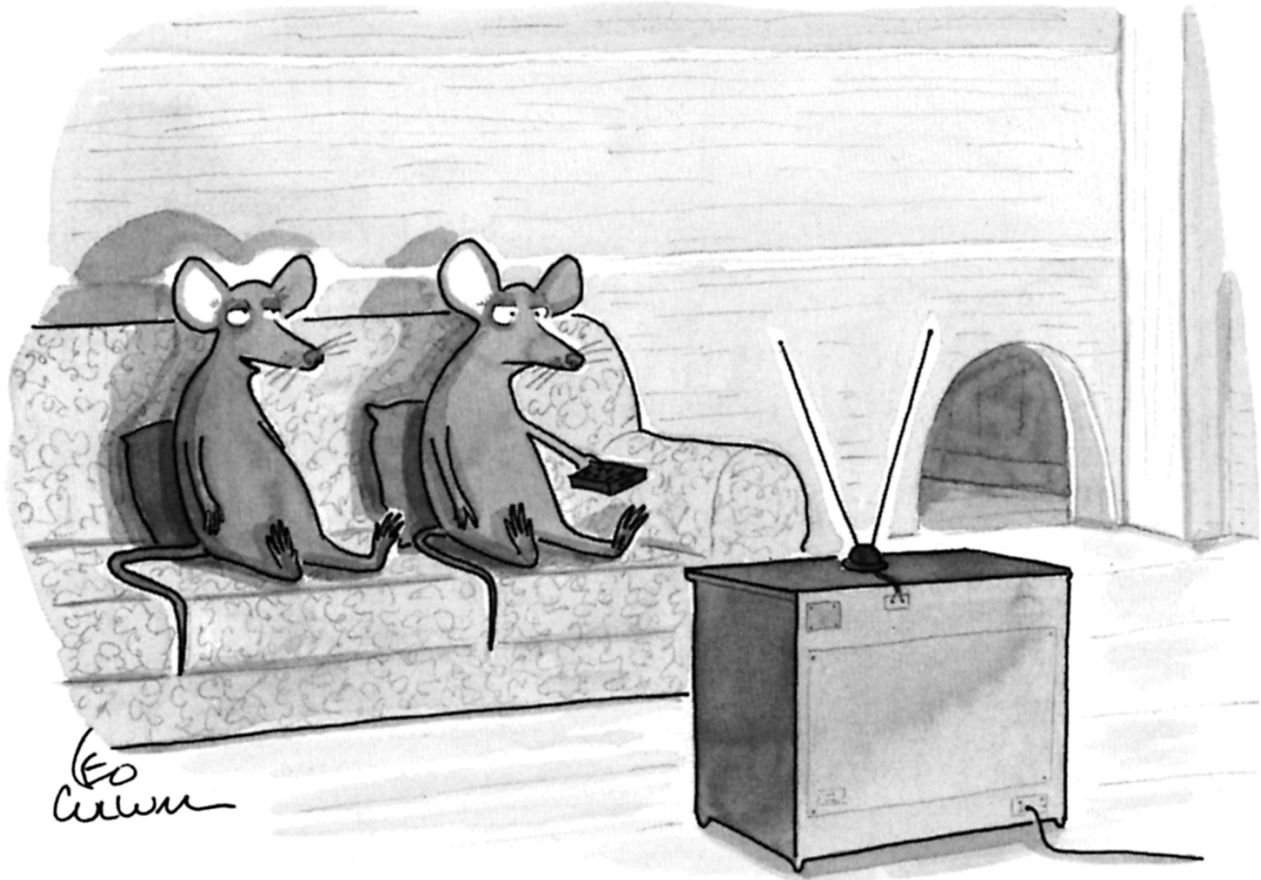
Téléphone : 1-877-249-2782 (sans frais)
ATME : 1-877-909-2782 (sans frais)

Cette publication est offerte par voie électronique sur notre site Internet au <http://www.crtc.gc.ca>

On peut obtenir cette publication sur demande en média substitut.

This document is also available in English.

C'est la chaîne de l'herbe à chat. Nous avons dû nous y abonner pour avoir accès au canal Fromage



"That's the catnip channel. We had to take it to get the cheese channel."

Le 6 septembre 2007

Monsieur Konrad von Finckenstein
Président
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes
1, Promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0N2

Cher M. von Finckenstein,

Le 27 avril 2007, le Conseil a retenu nos services pour procéder à un examen exhaustif du cadre de réglementation actuel des services de radiodiffusion au Canada et lui soumettre, au 31 août 2007, un rapport contenant des recommandations susceptibles de l'aider à réformer ce cadre.

L'objectif de l'examen était d'évaluer l'efficacité de la réglementation de façon à répondre aux exigences canadiennes en matière de services de radiodiffusion et de recommander des améliorations, soit par une réglementation plus efficace, soit par une réglementation moins lourde.

Nous sommes heureux de vous soumettre notre rapport dans lequel vous trouverez plus de 100 recommandations aptes à réformer le cadre réglementaire.

Nous vous remercions de votre confiance et de nous avoir confié ce mandat.

Laurence J.E. Dunbar

Christian Leblanc

Remerciements

Nous tenons à souligner les contributions importantes faites à ce rapport par Scott Prescott, Leslie Milton, Stephen Whitehead, Aidan O'Neill, Jay Kerr-Wilson et Anne Tardif; le travail de recherche et de révision de textes effectués par Anne Ko et Meghan Clarke, de même que l'appui solide que nous a donné notre personnel de soutien, dont Gayle Pugliese, Diane Hendren, Deana Castello et Eileen Hudson.

Nous voulons remercier tout particulièrement Robert Buchan pour ses conseils prodigués tout au long du projet, ses contributions au rapport et son ouverture à partager avec nous sa connaissance du secteur canadien de la radiodiffusion. Bob est un des chefs de file du droit des communications au Canada. Il a été indispensable à ce projet et il a travaillé sans relâche à nous aider à mener à bien notre rapport.

Laurence Dunbar
(Ottawa)

Christian Leblanc
(Montréal)

SOMMAIRE

NOTRE MANDAT

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRCT) a commandé ce rapport le 27 avril 2007. Le CRTC a demandé aux auteurs de procéder à une analyse complète du cadre de réglementation actuel des services de radiodiffusion au Canada et de déposer, au plus tard le 31 août 2007, un rapport contenant des recommandations de réforme. Le mandat spécial de la SRC a été exclu de la portée de notre examen.

Il est important de noter que les avis exprimés dans le rapport sont ceux des auteurs. Le CRTC n'a participé à l'élaboration d'aucune de nos recommandations ni n'a contribué à l'examen des questions étudiées.

OBJECTIFS DE NOTRE ÉTUDE

L'objectif de notre étude était d'évaluer si le cadre actuel de réglementation et de politique répond bien aux besoins des Canadiens en matière de services de radiodiffusion et de faire des recommandations en vue d'améliorer le système, soit par une réglementation plus efficace, soit par la réduction des exigences réglementaires.

Bien que le présent mandat n'englobe pas la possibilité de modifier la *Loi sur la radiodiffusion*, on reconnaît que, pour procéder à une analyse en profondeur des procédures, politiques, règlements et structures du système canadien de radiodiffusion tel qu'il existe aujourd'hui, on doit d'abord examiner l'historique, l'objectif et la portée de la *Loi sur la radiodiffusion, 1991*. Cette étude comprend inévitablement un examen de la *Politique canadienne de radiodiffusion* énoncée à l'article 3 de la Loi, sur les objectifs statutaires du Conseil tels qu'énoncés au paragraphe 5(1) et sur la politique de réglementation prévue au paragraphe 5(2) de la Loi. Cet exposé se trouve en page 2 du rapport.

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie que nous devons adopter dans le cadre de notre examen a été résumée par le président du CRTC, M. von Finckenstein, lors de la conférence annuelle de l'Association des radiodiffuseurs de la Colombie-Britannique, le 10 mai 2007. Il a déclaré que nous devons examiner, à l'égard de tout règlement ou politique du CRTC, les éléments suivants :

- Premièrement, son objectif original;
- Deuxièmement, sa pertinence et son efficacité compte tenu des besoins actuels et futurs;
- Troisièmement, si le règlement ou la politique devrait être conservé, amélioré, simplifié ou supprimé en vue de satisfaire les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* le mieux possible et à meilleur coût?

M. von Finckenstein a poursuivi en expliquant que (traduction) « le rapport contiendra des recommandations visant à favoriser le plus possible l'appui sur les forces du marché, tout en ayant à l'esprit les deux objectifs prépondérants que sont le contenu canadien et l'accès au système. »

Nous avons adopté cette approche dans notre rapport, en portant une attention particulière aux deux principaux objectifs identifiés par le président.

LA RADIODIFFUSION ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION

Le CRTC a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, d'adopter des règlements et d'énoncer des politiques s'appliquant aux entreprises de radiodiffusion qui relèvent de la compétence et de la surveillance du Conseil.

Dans l'exercice de son pouvoir de réglementation et d'établissement de politiques, le Conseil s'appuie sur l'exigence clairement exprimée au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, tout en respectant les limites imposées par cette disposition législative, laquelle impose au Conseil qu'il « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion », laquelle est énoncée au paragraphe 5(2) de la Loi. Sur le plan juridique, tous et chacun de ces objectifs de politique distincts revêtent la même importance. Le Conseil ne peut donc faire abstraction d'aucun de ces objectifs de politique lorsqu'il adopte des règlements ou qu'il énonce des politiques. En cas de conflit (ce qui se produit rarement), la Loi prévoit que les objectifs de radiodiffusion du paragraphe 3(1) ont priorité sur les objectifs de la politique de réglementation, énoncés au paragraphe 5(2).

Le nombre d'objectifs énoncés par le Parlement sans indiquer leur ordre de priorité place l'organisme de réglementation dans une position difficile. Le CRTC a mandat de réaliser tous ces différents objectifs, et ce, sans indication du Parlement sur la priorité relative à y accorder. Puisque notre mandat ne comprend pas la recommandation de changements à la législation, nous examinons dans notre rapport les politiques et les règlements du CRTC à la lumière des objectifs de politiques de radiodiffusion énoncés au paragraphe 3(1), et les principes de réglementation énoncés au paragraphe 5(2), de la *Loi sur la radiodiffusion*. À cet important égard, la portée de notre examen diffère sensiblement de l'examen mené récemment par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications sur la législation et les politiques en matière de télécommunications.

MARGE DE MANŒUVRE

En dépit du grand nombre d'objectifs stratégiques établis au paragraphe 3(1) et de leur spécificité, la *Loi sur la radiodiffusion* confère une importante latitude au CRTC quant à la manière dont il effectue son travail de réglementation et de supervision du système canadien de radiodiffusion.

Le cadre statutaire établi dans la *Loi sur la radiodiffusion* n'exclut donc pas une réforme de la réglementation, ni n'oblige à réglementer lorsqu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre les objectifs de politique énoncés au paragraphe 3(1). Il habilite plutôt le Conseil à se pencher réellement sur la question de savoir s'il est nécessaire de réglementer pour atteindre les objectifs statutaires de la politique et il donne au Conseil le pouvoir de définir l'étendue de la réglementation ainsi que la nature de la réglementation nécessaire pour mettre en œuvre ces objectifs lorsqu'une exemption de portée générale n'est pas justifiée dans les faits.

En examinant la question de la réforme de la réglementation dans le secteur de la radiodiffusion, il est également important de noter que l'alinéa 5(2)g) de la Loi indique que la réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois « tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion ».

CADRE D'ÉVALUATION DE LA RÉGLEMENTATION

Pour être efficace, la réglementation doit contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique, elle doit être réaliste en ce sens que l'entité réglementée doit pouvoir s'y conformer et elle doit être susceptible d'exécution. Elle doit aussi, dans la mesure du possible, refléter des normes basées sur le rendement, plutôt que dicter les moyens d'atteindre ces normes.

Les coûts de réglementation comprennent les coûts directs liés au respect de la réglementation que doit supporter l'entreprise réglementée, les frais constants de supervision et de mise en application de l'organisme de réglementation ainsi que les coûts commerciaux et les baisses d'efficacité causées par l'intervention réglementaire. En général, il vaut mieux pencher vers la mesure de réglementation la moins onéreuse ou interventionniste nécessaire pour atteindre l'objectif de la politique plutôt que vers des mesures nettement plus coûteuses ou exigeantes. Il faut également éviter l'incompatibilité entre les règlements puisqu'une réglementation incompatible entraîne des coûts inutiles et diminue l'efficacité et la transparence du régime.

C'est avec ces principes de « réglementation intelligente » en tête que nous avons revu les règlements et politiques du CRTC relatifs à la radiodiffusion.

La réglementation intelligente oblige l'organisme de réglementation à s'engager dans une démarche réglementaire disciplinée. Elle demande d'abord à l'organisme de réglementation de clairement identifier l'objectif stratégique à poursuivre puis d'évaluer si l'objectif en question est réalisable sans intervention réglementaire (que ce soit par le libre jeu de la concurrence ou par l'intérêt propre de l'entité réglementée). Cette analyse exige une bonne compréhension de l'industrie et des conditions du marché.

Si l'on détermine que l'intervention d'ordre réglementaire servirait mieux un objectif stratégique que ne le ferait la décision de ne pas intervenir, l'organisme régulateur doit adopter un mécanisme de réglementation permettant d'atteindre l'objectif stratégique avec un minimum d'interventions, et sans négliger les possibles répercussions imprévues de l'intervention réglementaire. Dans le cas où les titulaires se font concurrence, il faut veiller à ne pas déséquilibrer la concurrence et donc à appliquer des règles uniformes aux entreprises comparables.

Ces principes ne sont pas nouveaux pour le Conseil. Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente les a inclus dans son rapport et le gouvernement du Canada les a adoptés. Ces principes étaient récemment énoncés par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications dans son *Rapport de 2006 déposé auprès du Gouvernement du Canada* et les Instructions au CRTC publiées par la gouverneure en Conseil en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les télécommunications* les ont codifiés. Même si le Conseil réglemente des cas forts différents en télécommunications et en radiodiffusion, ces principes de réglementation intelligente restent toujours applicables et adaptables.

COORDINATION DE L'ACTION RÉGLEMENTAIRE

Tout en jouant un rôle charnière dans la réglementation du système canadien de radiodiffusion, le CRTC n'est pas le seul organisme gouvernemental dont les responsabilités touchent ce secteur.

Le secteur de la radiodiffusion faisant face aux nouveaux défis que posent Internet et les médias numériques, il sera crucial pour tous ces ministères et agences gouvernementaux de poursuivre la coordination de leurs activités de façon à atteindre le mieux possible les objectifs stratégiques recherchés.

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a également traité cette question dans son rapport. Il recommande la mise en place d'un mécanisme pour étayer la discussion interministérielle, favoriser l'élaboration de positions pangouvernementales et s'assurer que les ministères prennent les mesures appropriées pour harmoniser les réglementations avec les priorités nationales. Le but est de s'assurer que les objectifs stratégiques sont clairement énoncés et que l'action réglementaire est cohérente et intégrée.

Étant donné l'importance du système canadien de radiodiffusion à l'égard de l'identité culturelle du Canada, et puisque notre système de radiodiffusion est influencé par des forces externes qui échappent à la juridiction du CRTC (comme les lois sur les droits d'auteur, les politiques culturelles et fiscales, ainsi que les politiques commerciales), nous recommandons au Conseil d'envisager la création d'un comité multidisciplinaire afin de s'occuper des questions d'intérêt commun et à actionner, de façon coordonnée, tous les leviers du gouvernement et de la réglementation. Les médias numériques constitueraient un excellent sujet d'étude pour ce type d'initiative, ainsi qu'il est avancé dans notre rapport.

RÔLE DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE LA RADIODIFFUSION

La volonté de réglementer l'activité de radiodiffusion commerciale tire son origine du fait que le spectre de la radio est une ressource publique très limitée qui doit être attribuée en vue d'une utilisation maximale. Les lois sur la radiodiffusion canadienne ont précisé la façon appropriée d'utiliser le spectre en adoptant une série d'objectifs de politique d'ensemble ainsi que des lignes directrices sur la façon dont le CRTC doit réglementer.

Néanmoins, en dépit de cet environnement réglementé, les forces concurrentes du marché ont toujours joué un rôle important.

- Traditionnellement, les stations de télévision et de radio commerciales se livraient une concurrence à l'égard des droits d'émissions, des parts d'auditoire et des revenus de publicité
- Les réseaux se livraient également une concurrence pour la couverture.
- Plus récemment, les services de télévision payante, les services spécialisés, les services de télévision à la carte et les services de vidéo sur demande (VSD) se font également concurrence pour les parts d'auditoire, les droits d'émissions et, dans certains cas, pour les revenus publicitaires.
- Il existe aujourd'hui un certain nombre de types d'entreprises de distribution de radiodiffusion qui se font concurrence pour attirer des clients.

Néanmoins, les règlements demeurent rigoureux même dans les domaines où les entreprises se livrent concurrence. Notons par exemple :

- les limites sur les entrées sur le marché;
- la réglementation des formats;
- les restrictions sur les messages publicitaires;
- la protection des genres;
- les restrictions sur le contenu de la programmation;
- les restrictions sur la production d'émissions;
- les restrictions sur la distribution et la commercialisation des émissions.

Nous avons formulé dans notre rapport un certain nombre de recommandations visant à stimuler la concurrence et augmenter les choix des consommateurs dans le système de radiodiffusion canadien.

Réduction de la protection du genre

Le système de protection du genre commence à s'effriter du fait que la distinction entre les genres est de plus en plus floue. Les mesures de protection du genre visaient à l'origine à protéger les services alors naissants de télévision payante et spécialisée – en vue de les aider à se mettre sur pied – contre la concurrence du marché. Bien que nous reconnaissons la nécessité de continuer à protéger les services de programmation canadienne d'une concurrence directe avec des services non canadiens, nous remettons en question la nécessité de la protection du genre au sein de services canadiens.

Recommandations

- Permettre aux forces du marché de jouer un rôle accru en satisfaisant la demande du consommateur pour des services de programmation facultatifs.
- Cesser d'appliquer la politique de protection des genres aux services de programmation canadiens, sauf s'il y a une raison de croire qu'à l'égard de certains genres particuliers, la concurrence n'aidera nullement à atteindre les objectifs de la politique publique prévus au paragraphe 3(1) de la Loi.

Suppression de certaines catégories de licence

La réglementation a trait aux critères permettant de distinguer les unes des autres les diverses classes ou catégories de licence de radiodiffusion. Ce régime vise à protéger les titulaires de la concurrence pouvant provenir d'autres titulaires de la même catégorie et à garantir la diversité des voix. Compte tenu du flou entourant les anciennes distinctions entre les producteurs de programmation linéaire et ceux de programmation non linéaire, et du fait que les différentes catégories de titulaires se font régulièrement concurrence entre elles pour de la programmation identique, on peut douter de la pertinence de conserver toutes ces distinctions réglementaires.

Recommandations

- Nous recommandons que le Conseil examine la possibilité de supprimer certaines classes de licence existantes dont les distinctions commencent à s'estomper et qu'il permette ainsi au marché de décider s'il préfère un plus grand nombre de services spécialisés ou de VSD par abonnement, davantage de services à la carte ou plus de services basés sur les revenus de publicité. Tout changement dans les classes de licence devrait être accompagné de nouvelles obligations réglementaires qui s'appliqueraient uniformément à la classe.

Restrictions sur les messages publicitaires

Les limites de temps consacré à la publicité ont été supprimées à la radio depuis plus de dix ans; depuis, la quantité de publicité diffusée par les titulaires de radio est tributaire des forces du marché. Le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2006 indique qu'une très grande partie du temps de publicité accordé comme mesure incitative aux radiodiffuseurs traditionnels en direct de langue française et de langue anglaise ainsi qu'aux services spécialisés est demeurée inutilisée. On pourrait donc en conclure non seulement que ces minutes additionnelles accordées n'ont que peu de valeur incitative, mais aussi que les forces du marché limitent la quantité de publicité diffusée.

Recommandations

- Nous recommandons que le Conseil réévalue les restrictions actuelles sur la publicité qui s'appliquent aux diverses catégories de services de télévision, à la lumière des réalités du marché et des nouvelles tendances vers la publicité ciblée; nous recommandons également qu'il vérifie si ces restrictions limitent les revenus dont pourrait bénéficier le système de radiodiffusion.

- Le Conseil devrait ensuite envisager la possibilité de supprimer les restrictions et de permettre aux entreprises de radiodiffusion de décider de la meilleure manière d'offrir leurs services au public, que ce soit par un service basé sur la publicité, un service par abonnement ou un service à la carte.

Rationalisation des catégories de services spécialisés

Il existe présentement cinq catégories de services spécialisés, chacune ayant ses propres obligations réglementaires. Ces services diffèrent les uns des autres pour ce qui est des droits de distribution, des droits d'accès, les règles d'accès et des tarifs de gros qu'ils peuvent pratiquer. Bon nombre de droits et d'obligations rattachés à ces licences semblent dépendre davantage de l'époque à laquelle les services spécialisés ont été lancés que du bien-fondé. Les différents droits rattachés à ces types de licences limitent la concurrence entre les services, certains bénéficiant d'une distribution obligatoire selon un tarif réglementé, d'autres étant distribués selon un tarif négocié, et d'autres encore ne bénéficiant d'aucune distribution obligatoire.

Recommandations

- Nous recommandons que le Conseil envisage de rationaliser la structure de réglementation des services spécialisés avant la fin de la transition vers le numérique prévue en 2010-2013.
- Nous recommandons aussi que le Conseil examine la possibilité d'adopter un nouveau système qui récompenserait, et ce, en leur accordant de meilleurs droits d'accès et de distribution, les services qui contribuent de façon significative à l'atteinte des objectifs de la Loi (en offrant un fort pourcentage d'émissions canadiennes, en engageant des dépenses importantes au titre des émissions canadiennes ou des projets relatifs à la sécurité publique).

Entrée concurrentielle sur le marché des services en direct

Présentement, les demandes de nouveaux services de radio ou de télévision en direct font l'objet d'un examen minutieux afin de savoir si le marché est en mesure de supporter un autre fournisseur de service. Nous comprenons la logique de cette approche, mais les restrictions sur l'entrée ont peut-être un coût assez élevé. En effet, cette approche protège certains concurrents inefficaces et est susceptible de nuire à l'entrée de nouveaux joueurs qui pourraient exploiter leurs services de bien meilleure façon, mieux répondre à la demande des consommateurs et leur offrir davantage de contenu canadien et d'émissions de grande qualité.

Entre 2003 et 2006, le Conseil a autorisé 233 nouvelles stations de radio en direct, dont 76 dans la seule année 2006. Il en a résulté une concurrence accrue pour les revenus de publicité et un plus grand choix pour les consommateurs. Par contre, le Conseil est beaucoup plus réticent à ouvrir le marché de la télévision en direct.

Recommandations

- Nous recommandons que le Conseil examine l'opportunité de permettre une entrée concurrentielle dans les marchés de radiodiffusion en direct, là où des fréquences sont disponibles (de nouveaux venus indépendants des radiodiffuseurs déjà en place dans le même marché local).
- À notre avis, on devrait accorder moins d'importance aux arguments d'ordre économique voulant qu'on protège la part de marché des radiodiffuseurs en place, pour en accorder davantage aux forces du marché pour décider quels radiodiffuseurs satisfont le mieux les besoins des consommateurs.

Assemblage des services par les EDR

Les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) sont présentement assujetties à des règles contraignantes en ce qui concerne leur assemblage des services de programmation offerts au public. Ces règles restreignent la concurrence que les EDR pourraient se faire les unes aux autres en offrant des forfaits originaux de services qui plairaient aux consommateurs. Il est vrai que le Conseil propose d'assouplir certaines de ces règles lorsque l'environnement sera totalement numérique, soit entre 2010 et 2013, mais cette échéance nous semble trop éloignée.

Recommandations

- Nous sommes d'avis que si le Conseil maintient un service de base à forte prédominance canadienne et avec une exigence d'achat préalable, on peut sans doute permettre aux forces du marché et aux demandes du consommateur de décider de la plupart des autres questions d'assemblage.
- Nous recommandons que le Conseil accorde davantage de souplesse aux EDR pour commercialiser leurs services facultatifs auprès du public afin de mieux satisfaire les demandes du consommateur.
- Nous recommandons à cet effet qu'un certain nombre de règles d'assemblage soient éliminées.

CONTENU CANADIEN

Nous sommes d'avis que les forces du marché à elles seules ne suffiront probablement pas à réaliser tous les objectifs de politique statutaires visant les services de programmation canadienne. Cependant, nous nous demandons si les règlements et politiques actuels fonctionnent de façon efficace en vue d'atteindre ces objectifs. Le système actuel comporte une myriade de règles incluses dans les règlements, les politiques et les conditions de licence, qui varient autant d'une catégorie de licences à l'autre qu'au sein des catégories mêmes.

Les services de télévision en direct ont généralement été considérés comme les principaux contributeurs au développement et à la diffusion de contenu canadien, les dépenses totales par les services payants et spécialisés en programmation canadienne dépassent maintenant de beaucoup les dépenses totales des services commerciaux de télévision en direct. Les services payants et spécialisés ont également consacré une part nettement plus importante de leurs revenus à la programmation canadienne que les services commerciaux de télévision en direct. Force est de constater que même si les dépenses admissibles consacrées aux émissions canadiennes (DEC), en pourcentage de revenus, sont demeurées relativement stables pour les services commerciaux de télévision en direct, les dépenses consacrées par les services de télévision en direct aux émissions non canadiennes ont augmenté en pourcentage des revenus totaux. En général, la cote d'écoute des services spécialisés et payants dépasse maintenant celle de services traditionnels de télévision en direct. Il en va de même pour les cotes d'écoute générale d'émissions canadiennes. Ces données portent à croire que les services spécialisés et payants jouent un plus grand rôle en ce qui a trait au contenu canadien et que les hypothèses sous-tendant notre cadre de travail actuel pourraient avoir changé.

Émissions prioritaires

D'après les données disponibles, il est clair que les mesures incitatives et les obligations réglementaires actuelles relativement aux dramatiques canadiennes de langue anglaise ne sont pas efficaces. Un aperçu des grilles horaires des stations de télévision en direct dans certains marchés donne à penser que les services commerciaux de langue anglaise de télévision en direct ne diffusent qu'un nombre très restreint de dramatiques canadiennes pendant les périodes de grande écoute de la saison régulière. Les

obligations relatives aux émissions prioritaires semblent être largement satisfaites par la diffusion de magazines de divertissement et de télé-réalité et par celle d'émissions prioritaires pendant les heures de moins grande écoute, comme le vendredi ou le samedi soir et l'été.

Les mesures incitatives qui permettent aux services de télévision en direct de renforcer la diffusion de dramatiques canadiennes pendant les heures de grande écoute réduisent en fait le nombre d'émissions canadiennes que ces services doivent diffuser pendant ces périodes. Les mesures incitatives liées aux minutes de publicité, du moins dans le cas des services de télévision en direct, n'ont aucune valeur dès lors que les limites sur les minutes de publicité sont éliminées pour cette classe de titulaires, et elles semblent d'ailleurs avoir été inefficaces. En effet, les services traditionnels et spécialisés n'ont pas utilisé bon nombre des minutes disponibles, ce qui montre leur peu d'intérêt.

Les incitatifs économiques associés à la substitution simultanée semblent dicter en large partie la programmation des périodes de grande écoute des services commerciaux de langue anglaise de télévision en direct, ce qui signifie que le contenu étranger est largement diffusé pendant les heures de grande écoute. Il faut donc réexaminer les mesures visant à promouvoir la production et la diffusion de contenu canadien. Il n'est pas du tout évident que la production de magazines canadiens de divertissement ou d'émissions canadiennes de télé-réalité soit confrontée aux mêmes problèmes que celle des émissions dramatiques, ou qu'elle mérite des mesures incitatives particulières.

Recommandations

- À notre avis, il est impératif de trouver des mesures mieux ciblées et plus efficaces pour encourager la diffusion de contenu canadien pendant les heures de grande écoute lorsque les forces du marché ne suffisent pas pour atteindre cet objectif.
- Il faut également envisager de cibler les obligations de programmation des heures de grande écoute sur une classe étroite de services, tels les séries dramatiques, qui ne sont pas soutenus par le marché et d'imposer des obligations de diffusion ciblées exigeant que les services de télévision diffusent un nombre minimum d'heures de ces types d'émissions canadiennes entre 19 heures et 23 heures pendant chaque période de six mois au cours de l'année de diffusion du titulaire afin d'assurer la diffusion de ces émissions pendant les mois où les Canadiens regardent beaucoup la télévision.

Dépenses au titre des émissions canadiennes (DEC)

À notre avis, il serait bon d'évaluer l'efficacité et la rationalisation des exigences en matière de DEC. À première vue, les dépenses exigées peuvent poser problème, puisqu'elles n'arrivent pas à stimuler l'efficacité. En revanche, les dépenses exigées, y compris les obligations particulières à contribuer une partie des revenus à un fonds de soutien au contenu canadien, sont engagées par un bon nombre d'entreprises de radiodiffusion dans d'autres classes, notamment celles de radio et de distribution, et sont souvent comprises dans les ensembles d'avantages de la télévision en direct. Il nous semble y avoir un besoin de rationaliser les règles visant les DEC et les obligations sur le contenu canadien en vue de les rendre plus transparentes et uniformes au sein de groupes de titulaires de licences concurrents.

Recommandation

- Nous recommandons d'envisager la rationalisation des exigences de diffusion et de dépenses relativement à certaines classes de services de télévision entre elles et à l'intérieur même de certaines classes.

Substitution simultanée

La substitution simultanée maximise la valeur des droits de diffusion canadiens d'émissions de télévision américaines. On la présente souvent comme un moyen de contribuer à financer le contenu canadien.

Cependant, si l'on examine les grilles horaires des principaux réseaux commerciaux de langue anglaise pendant les heures de grande écoute de la saison régulière (voir l'annexe C de notre rapport), on constate qu'à très peu d'exceptions près, elles sont remplies d'émissions américaines programmées en même temps que sur les réseaux américains. La substitution simultanée semble donc dicter la programmation des réseaux de télévision de langue anglaise canadiens en direct, en reléguant les émissions canadiennes aux périodes de moins grande écoute ou aux mois d'été.

Cette façon de faire mine la valeur économique des émissions canadiennes, ainsi que les efforts considérables que les acteurs du système réglementaire et de l'industrie mettent en œuvre pour produire davantage d'émissions canadiennes. En outre, la substitution simultanée fait augmenter les prix payés pour les droits canadiens de diffusion d'émissions américaines.

Recommandation

- Nous recommandons que le Conseil réévalue l'impact net de la substitution simultanée sur le réseau canadien en cherchant d'autres mécanismes réglementaires pouvant contrer les incitatifs économiques qui poussent les diffuseurs canadiens à programmer des émissions américaines pendant les heures de grande écoute, au détriment des émissions canadiennes.

Production télévisuelle indépendante

Le sous-alinéa 3(1)j)(v) de la *Loi sur la radiodiffusion* énonce que la programmation fournie par le système canadien de radiodiffusion devrait « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ». Les exigences varient de façon significative entre les différentes catégories de licences – de 75 % pour les émissions prioritaires diffusées par les services de télévision commerciaux en direct conventionnels, à 25 % pour les services spécialisés de catégorie 1, jusqu'à une interdiction de la production « maison » imposée aux titulaires de licence de télévision payante. Ces restrictions s'étendent aux maisons de production affiliées. Certains indices donnent à penser que cette politique ne réussit pas forcément à encourager la production de contenu canadien dans le contexte économique et technologique actuel.

Recommandations

- Le Conseil devrait examiner les avantages et inconvénients de réduire les exigences imposées aux entreprises de diffusion d'avoir recours à un fort pourcentage d'émissions provenant de producteurs indépendants.
- Cet examen devrait notamment porter sur les économies d'échelle et l'ampleur de la production, les questions de gestion des droits et les mesures incitatives en vue de maximiser le rendement des investissements dans les émissions canadiennes.
- Par ailleurs, le CRTC devrait envisager de rationaliser les exigences touchant la production indépendante dans différentes classes d'entreprises de télédiffusion et, en l'absence de distinctions claires dans la réglementation, d'imposer des obligations communes à ces services.
- Nous recommandons qu'une telle rationalisation s'effectue de façon graduelle et que par la suite, le CRTC surveille de près l'impact des changements sur la production de contenu canadien et sur les producteurs indépendants.

ACCÈS

Nous pensons que les règles relatives à la distribution prioritaire et que le pouvoir conféré au Conseil en vertu de l'alinéa 9(1)h) de nommer d'autres services de programmation admissibles à une distribution obligatoire par les EDR sont des outils importants qui permettent de s'assurer que les Canadiens ont

accès aux services précis de programmation qu'il juge essentiels à la poursuite des objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi. Nous pensons qu'il faut maintenir un service de base comportant un pourcentage élevé de programmation canadienne et conserver le principe d'« abonnement préalable » qui oblige les Canadiens à s'abonner au service de base pour acheter des services facultatifs. Nous croyons que ces mesures sont des éléments importants de l'équation si le Conseil songe à accroître les possibilités offertes aux consommateurs d'acheter des services facultatifs dans un contexte qui leur soit plus favorable.

Nous suggérons d'accroître la visibilité des services facultatifs qui affichent un pourcentage élevé de contenu canadien, qui investissent largement dans la programmation canadienne ou qui remplissent une fonction d'intérêt général, en leur proposant des droits d'accès qui tiendraient compte de leur contribution à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les mesures incitatives pourraient notamment proposer des avantages tels qu'une distribution obligatoire, des droits d'abonnement, une intégration au service de base ou même l'attribution de canaux. Selon nous, cette approche serait plus intéressante que le cadre actuel qui récompense les services facultatifs par des droits de distribution davantage basés sur leur date de lancement que sur leurs mérites.

Recommandation

- Nous recommandons que le Conseil complète ses règles d'accès et de distribution par l'adoption d'un nouveau régime qui encouragerait les télédifuseurs à accroître le contenu canadien de leurs services facultatifs, à investir dans certains genres de contenu canadien, dont les dramatiques, ou à offrir un service qui remplirait une fonction d'intérêt général, telle la sécurité publique, pour obtenir des droits d'accès et de distribution plus favorables.

Positionnement des canaux

L'importance du positionnement des canaux semble soulever des points de vue divergents. Bien que les services spécialisés déclarent qu'il s'agit-là d'un facteur déterminant dans leur succès, les EDR sont de l'avis contraire. S'il est établi que le positionnement des canaux contribue toujours largement au succès des services de programmation, il convient d'exiger que les services canadiens, surtout ceux qui respectent des seuils élevés de contenu canadien, soient mieux placés sur la liste des canaux des EDR que les services non canadiens ou que les services canadiens diffusant moins d'émissions canadiennes.

Recommandations

- Le Conseil devrait évaluer l'importance du positionnement des canaux sur le succès des services de programmation. S'il est établi que le positionnement des canaux contribue toujours largement au succès des services de programmation, il convient d'exiger que les services canadiens, notamment ceux qui respectent des seuils élevés de contenu canadien, soient mieux placés sur la liste des canaux des EDR que les services non canadiens.
- Il convient aussi d'aborder cette question en tenant compte de l'incidence du positionnement des canaux sur l'ensemble de la demande de services canadiens de programmation et sur la capacité des EDR à se démarquer entre elles dans un marché concurrentiel.

Droits de distribution

Pour évaluer l'obligation de réglementer les tarifs de distribution et de gros, il faut tenir compte du pouvoir de négociation relatif des parties. Une distribution obligatoire renforce à première vue, le pouvoir de négociation des services de programmation, à condition qu'ils soient autorisés à facturer des droits de distribution. D'un autre côté, un service de programmation sans distribution obligatoire semblerait dans une position de négociation nettement plus désavantageuse que l'EDR, à moins que ses émissions ne fassent l'objet d'une importante demande de la part des clients.

Nous sommes d'avis que les forces du marché doivent jouer un rôle dans la détermination de la valeur des services offerts. Cependant, le Conseil devrait être prêt à assumer un rôle dans le règlement de conflits ou à endosser des fonctions d'arbitrage dans les cas d'inégalité du pouvoir de négociation. Comme nous en traiterons plus loin, nous sommes en faveur de dispositions anti-discrimination solides et de pouvoirs d'application accrus afin de régler ce type de différends.

Distribution de services affiliés

Nous recommandons d'éliminer certaines des exigences qui empêchent les EDR de distribuer des services de programmation affiliés. Ainsi, les règles existantes obligent les EDR à distribuer cinq services spécialisés pour chaque service spécialisé affilié qu'elles distribuent. Selon nous, ce genre de règlement peut nuire à la distribution de nouveaux services canadiens de programmation sans forcément aborder le problème du comportement discriminatoire.

Afin d'écartier le risque que des EDR n'adoptent une conduite anticoncurrentielle à l'égard de leurs propres services ou de services de programmation affiliés, nous recommandons au Conseil de resserrer son test de comportement discriminatoire et ses mécanismes d'exécution.

Prépondérance

Dans *Révision des cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, le CRTC a proposé une règle qui obligerait les EDR à s'assurer que les consommateurs reçoivent une simple prépondérance (51 %) de services de programmation canadiens (calculée en fonction de tous les services reçus). Nous convenons que la proposition du CRTC allègerait la réglementation. Nous croyons que la demande des consommateurs devrait influencer davantage le système canadien de radiodiffusion, comme c'est déjà le cas dans d'autres secteurs de l'économie.

Obliger les Canadiens à s'abonner à des services pourtant appelés « facultatifs » qu'ils ne désirent pas, afin d'avoir accès au(x) service(s) qu'ils souhaitent regarder est exactement le genre de réglementation qui pousse les consommateurs à se tourner vers l'Internet ou vers des services à la carte ou sur demande. Le système canadien de radiodiffusion doit s'adapter au nouvel environnement s'il veut garder sa légitimité et attirer les téléspectateurs en âge de regarder « n'importe quoi, n'importe quand ».

Recommandation

- Nous recommandons que le Conseil adopte une règle de simple prépondérance (51 %) pour les services de programmation canadiens auxquels s'abonnent les consommateurs et qu'il élimine un grand nombre des règles additionnelles d'étagement et d'assemblage existantes. (Le rapport propose des recommandations plus détaillées sur l'application de ces principes.)

Règlement des différends et exécution

Nous croyons que la nouvelle affirmation d'une plus grande confiance dans les forces du marché du secteur de la radiodiffusion doit s'accompagner de meilleurs mécanismes de résolution des différends capables de traiter avec efficacité et efficience les litiges concurrentiels et comprenant des sanctions crédibles en cas de comportement anticoncurrentiel. Les plaignants n'ont bien souvent pas accès aux preuves qui leur permettraient de satisfaire à cette exigence parce que les exemples susceptibles d'éclairer la conduite de l'EDR à l'égard de la tierce partie ou des transactions intéressées ne sont pas versés au dossier public et que les EDR en sont les seules à connaître la teneur.

Recommandation

- Conformément au test énoncé au paragraphe 27(4) de la *Loi sur les télécommunications*, nous recommandons d'exiger dorénavant que le fardeau de la preuve devant démontrer que l'EDR n'a pas accordé une préférence ou fait subir un désavantage « indu » incombe à l'EDR elle-même, une fois l'allégation d'attitude discriminatoire avérée.

Amendes administratives

Il convient aussi de demander au ministre du Patrimoine d'envisager la possibilité de présenter un projet de loi qui conférerait au CRTC le pouvoir d'imposer des amendes administratives comme le propose le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications en vertu de la Loi sur les télécommunications. Nous pensons que le pouvoir du Conseil de révoquer des licences de radiodiffusion, ainsi que les sanctions criminelles prévues dans la Loi, ne sont pas des moyens très pratiques d'assurer l'observation des exigences de réglementation – sauf dans les cas les plus flagrants.

NOUVEAUX MÉDIAS

Bien des choses ont changé depuis que l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias a été rendue par le Conseil en 1999 :

- L'Internet n'est plus un moyen d'information basé sur le texte;
- Il existe encore des limites de largeur de bande, mais d'importants progrès modifient la croissance des services d'accès à haute vitesse de l'Internet et les Canadiens expriment une forte demande pour ces services.
- De multiples plateformes ont été créées pour la fourniture des médias numériques.
- Bien que la majorité de la programmation vidéo de l'Internet se compose d'émissions de courte durée, les radiodiffuseurs traditionnels et les détenteurs de droits proposent de plus en plus des émissions de longue durée.
- Les annonceurs commencent à consacrer davantage de ressources à la publicité sur l'Internet, parfois au détriment de la télévision traditionnelle;
- Joost, Jump TV, YouTube, Facebook, Apple TV et plusieurs autres services offrent de la programmation vidéo de différentes natures.

Les principaux réseaux de télévision américains diffusent depuis peu des épisodes d'émissions de télévision traditionnelle sur Internet dès le lendemain de leur première diffusion. Au Canada, les télédiffuseurs découvrent aussi les émissions sur Internet : ainsi, la SRC et d'autres réseaux canadiens proposent depuis peu certaines de leurs émissions sur Internet et, plus récemment, des émissions uniquement disponibles sur Internet ont fait leur apparition sur Internet, telles les émissions d'après match faisant suite aux séries éliminatoires de la LNH en 2007. L'Internet est aussi un important débouché pour les chaînes spécialisées – dont certaines ont eu du mal à obtenir des droits de distribution sur les EDR traditionnelles.

Ainsi, bien que le géo-blocking se soit révélé efficace pour interdire l'accès à un contenu américain lorsque le propriétaire du contenu en question souhaite préserver un système de licence territoriale, cette technique est inutile lorsque le site qui propose le contenu est exploité au mépris des droits de programmation et des lois sur le droit d'auteur. Autant dire que tous les sites ne sont pas comme Joost et les réseaux de télévision américains qui interdisent aux Canadiens d'accéder à un contenu dont les télédiffuseurs canadiens ont déjà acquis les droits. Par ailleurs, si les producteurs américains d'émissions de télévision commencent à vendre des droits de distribution sur Internet indépendamment des droits de télédiffusion canadiens (ce qui n'est pas encore le cas), les télédiffuseurs canadiens pourraient devoir

affronter la concurrence des émissions mêmes qu'ils achètent aux distributeurs américains sans être protégés par les avantages de la substitution simultanée. En 2006, la publicité sur Internet représentait environ 6 % du marché publicitaire à la fois au Canada et aux États-Unis – franchissant ainsi le seuil du milliard de dollars au Canada. Cette popularité devrait continuer à croître très rapidement au cours des prochaines années.

Dans ce nouvel environnement, plusieurs intervenants du système canadien de radiodiffusion s'inquiètent de la capacité de notre système statutaire et réglementaire à parer aux conséquences des nouveaux médias sur l'industrie canadienne de la radiodiffusion. La menace que représente l'Internet pour le système canadien de radiodiffusion diffère à certains égards des anciennes menaces technologiques dans la mesure où les internautes ont accès à un contenu mondial et pas simplement à un contenu émanant du Canada ou du sud de la frontière – avec pour conséquence que d'autres formes de protection, telles les lois sur le droit d'auteur, sont moins efficaces qu'elles pourraient l'être dans un contexte exclusivement nord-américain.

Recommandations

- Nous ne croyons pas que la solution consiste à imposer aux sociétés canadiennes de nouvelles restrictions réglementaires, comme l'ont suggéré certains intervenants, mais plutôt à inciter celles-ci à délimiter leur territoire sur Internet et à favoriser la production d'un contenu canadien pour les nouveaux médias.
- Nous pensons qu'il serait contreproductif et contraire aux objectifs de la *Politique canadienne de radiodiffusion* de réglementer le marché canadien tandis que le reste de la planète s'affronte dans un marché libre.
- Selon nous, il importe aussi de s'assurer de la capacité du système canadien de radiodiffusion à s'adapter à certaines tendances engendrées par Internet si celui-ci veut garder toute sa légitimité. Ces tendances sont entre autres le souhait de nombreux consommateurs d'accéder à un contenu « en tout temps, en tous lieux », le désir des jeunes consommateurs de vivre une expérience interactive avec les médias numériques, la volonté des annonceurs de cibler des auditoires appropriés et l'établissement de nouvelles « communautés d'intérêts » éventuellement indépendantes de zones géographiques locales ou régionales.
- Le Canada a besoin d'une politique nationale régissant les médias numériques et doit disposer de tous les outils gouvernementaux nécessaires à la mise en application de cette politique. Selon toute vraisemblance, cette approche comprend des politiques de droit d'auteur, des mesures fiscales et de nouveaux programmes visant à stimuler la participation canadienne à de nouvelles entreprises médiatiques. Bien que cette recommandation outre passe la juridiction du CRTC qui ne peut implanter seul cette politique nationale, nous incitons fortement le Conseil à consulter d'autres organismes gouvernementaux pour lancer ce processus.
- Le Gouvernement du Canada devrait également songer à limiter la déductibilité des dépenses publicitaires investies dans des sites Internet non canadiens afin d'encourager les entreprises à investir davantage dans les sites canadiens, comme le suggère le projet de loi C-58. Encore une fois, cette recommandation ne peut être réalisée par le CRTC. Elle nécessite la participation d'autres ministères, conformément aux principes de la réglementation intelligente.

ÉVALUATION APPROFONDIE DES RÈGLEMENTS ET DES POLITIQUES

Pour faire suite à notre examen de ces questions de politiques d'envergure, notre rapport se concentre sur l'application de ces principes aux politiques et aux règlements particuliers élaborés par le Conseil.

Le chapitre 10 traite des règlements applicables aux différents éléments du système de radiodiffusion canadien. Ceci comprend les règlements pouvant s'appliquer aux entreprises de télévision communautaire et conventionnelle privées, à la télévision payante, aux services spécialisés, à la télévision à la carte et aux services de vidéo sur demande, aux entreprises de distribution de radiodiffusion et à la radio commerciale et communautaire.

Le chapitre 11 se penche sur les principales politiques du Conseil pouvant s'appliquer au secteur de la radiodiffusion. Celles-ci comprennent les politiques du Conseil à l'égard de la propriété, des avantages, de la radiodiffusion autochtone, de la radiodiffusion à caractère ethnique, de la diversité culturelle, de la radiodiffusion éducative, des services pour les personnes handicapées et de la radiodiffusion à caractère religieux.

Enfin, le chapitre 12 traite des procédures de radiodiffusion, y compris du processus de demande et d'attribution de licence, des *Règles de procédure du CRTC*, ainsi que des rapports d'entreprises et droits de licence.

Ces chapitres contiennent un examen minutieux des origines des politiques et des règlements, de leurs objectifs initiaux et de la mesure dans laquelle nous les jugeons efficaces et nécessaires dans le contexte de la radiodiffusion aujourd'hui. Ces chapitres contiennent des recommandations de changements détaillées.

Puisque l'on ne pourrait justement résumer notre rapport en dix-sept pages, nous vous prions de consulter le rapport et le texte complet des recommandations qu'il contient. Vous trouverez un recueil complet et exact de nos recommandations à l'Annexe A du rapport.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
2. LA RADIODIFFUSION ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION	4
3. LES OUTILS DU CRTC POUR RÉGLEMENTER LA RADIODIFFUSION	12
4. CADRE D'ÉVALUATION DE LA RÉGLEMENTATION	17
5. RÔLE DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE LA RADIODIFFUSION	23
6. CONTENU CANADIEN.....	32
7. ACCÈS	42
8. LIEN ENTRE LE DROIT D'AUTEUR ET LA RÉGLEMENTATION SUR LA RADIODIFFUSION	46
9. NOUVEAUX MÉDIAS	54
10. CATÉGORIES D'ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION - ET LEURS RÈGLEMENTS	62
10a) Réglementation des services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise et française en direct.....	62
10b) Télévision communautaire.....	76
10c) Télévision payante.....	82
10d) Services de télévision spécialisés	90
10e) Télévision à la carte et vidéo sur demande.....	106
10f) Entreprises de distribution de radiodiffusion.....	119
10g) Radio commerciale	157
10h) Radio communautaire.....	168
11. PRINCIPALES POLITIQUES DE DIFFUSION DU CRTC.....	175
11a) Propriété	175
11b) Avantages.....	180
11c) Politique en matière de radiodiffusion autochtone	185
11d) Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique	192
11e) Politique sur la diversité culturelle à la télévision	199
11f) Politique en matière de radiodiffusion éducative	201
11g) Services offerts aux personnes handicapées et leur représentation en radiodiffusion.....	204
11h) Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux	210
12. PROCÉDURES DE DEMANDE ET D'ATTRIBUTION DE LICENCES, RÈGLES DE PROCÉDURE, RAPPORTS ANNUELS ET DROITS DE LICENCE.....	213
12a) 12(a) Procédures de demande et d'attribution de licences	213
12b) Règles de procédure du CRTC	217
12c) Rapports et droits de licence	219
Annexe A – Liste des recommandations.....	221
Annexe B – Ordonnances d'exemption du CRTC	238
Annexe C – Grilles horaires	240
Annexe D – Codes d'autoréglementation	253

1. **INTRODUCTION**

« Celui qui n'appliquera pas de nouveaux remèdes doit s'attendre à de nouveaux maux, car le temps est le plus grand des innovateurs. »

Sir Francis Bacon

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRCT) a commandé ce rapport le 27 avril 2007. Le CRTC a demandé aux auteurs de procéder à une analyse complète du cadre de réglementation actuel des services de radiodiffusion au Canada et de déposer, au plus tard le 31 août 2007, un rapport contenant des recommandations de réforme.

L'article 5 de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le vaste mandat de réglementer et de surveiller « tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion. »

Dans l'accomplissement de ce mandat, le CRTC édicte des règlements qui s'appliquent à diverses classes de titulaires de radiodiffusion et il adopte également des politiques de radiodiffusion.

L'objectif de cette étude est d'évaluer si le cadre actuel de réglementation et de politique répond bien aux besoins des Canadiens en matière de services de radiodiffusion et de faire des recommandations en vue d'améliorer le système, soit par une réglementation plus efficace, soit par la réduction des exigences réglementaires.

Bien que le présent mandat n'englobe pas la possibilité de modifier la *Loi sur la radiodiffusion*, on reconnaît que, pour procéder à une analyse en profondeur des procédures, politiques, règlements et structures du système canadien de radiodiffusion tel qu'il existe aujourd'hui, on doit d'abord examiner l'historique, l'objectif et la portée de la *Loi sur la radiodiffusion, 1991*. Cette étude comprend inévitablement des commentaires sur la *Politique canadienne de radiodiffusion* énoncée à l'article 3 de la Loi, sur les objectifs statutaires du Conseil tels qu'énoncés au paragraphe 5(1) et sur la politique de réglementation prévue au paragraphe 5(2) de la Loi.

La première partie de ce rapport analyse donc brièvement et de façon non normative l'objectif et la portée de la *Loi sur la radiodiffusion*, de même que les responsabilités du CRTC à l'égard de la réglementation et de la surveillance du système canadien de radiodiffusion.

Notre approche prévoit trois étapes pour chacun des éléments constitutifs du système. La première consiste à déterminer les règlements, les ordonnances et les politiques du CRTC qui s'appliquent au secteur de radiodiffusion en question et d'en dégager les objectifs originaux. La deuxième étape comporte une évaluation de la pertinence de ces objectifs dans l'environnement actuel et prochain ainsi que de l'efficacité des mesures réglementaires en question en vue d'atteindre les objectifs de la Loi. Cette évaluation tient compte des développements récents et incessants en matière de technologie, du renforcement des forces concurrentielles dans le marché, de l'évolution des services de nouveaux médias et d'autres facteurs pertinents. Troisièmement, à l'égard des politiques qu'on juge conformes aux objectifs énoncés, on nous a demandé s'il était possible de proposer d'autres mesures réglementaires, moins importunes et plus légères, pouvant tout autant contribuer à la réalisation de ces objectifs.

De même qu'à l'occasion du *Rapport de 2006 relatif à l'examen du cadre de réglementation des télécommunications*, on nous a aussi demandé d'examiner jusqu'à quel point on pouvait se fier aux forces du marché pour réaliser les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

Le président du CRTC, M. von Finckenstein, a fait un résumé de notre mandat lors de la conférence annuelle de l'Association des radiodiffuseurs de la Colombie-Britannique, le 10 mai 2007. Il a

déclaré que nous devons examiner, à l'égard de tout règlement ou politique du CRTC, les éléments suivants :

- Premièrement, son objectif original;
- Deuxièmement, sa pertinence et son efficacité compte tenu des besoins actuels et futurs;
- Troisièmement, si le règlement ou la politique devrait être conservé, amélioré, simplifié ou supprimé en vue de satisfaire les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion le mieux possible et à meilleur coût.

M. von Finckenstein a poursuivi en expliquant que (traduction) « le rapport contiendra des recommandations visant à favoriser le plus possible l'appui sur les forces du marché, tout en ayant à l'esprit les deux objectifs prépondérants que sont le contenu canadien et l'accès au système. »

L'approche générale énoncée par le président reflète les principes établis dans le *Rapport du comité consultatif externe sur la réglementation intelligente*¹. Ces principes, aussi adoptés par le Groupe d'étude sur le cadre de réglementation des télécommunications dans son rapport final, sont les suivants :

- La réglementation, là où elle est nécessaire, doit clairement viser à atteindre les objectifs fixés par la politique;
- Les autorités de réglementation doivent privilégier les moyens les moins coûteux et les moins lourds pour atteindre les objectifs de politique, tout en évitant le chevauchement, le double emploi et l'incohérence, en réduisant les risques de conséquences imprévues et en prévoyant des mesures d'exécution compatibles aux risques et questions en cause.

Le lecteur doit impérativement noter que les termes de référence de notre rapport sur la réglementation et les politiques du CRTC, aussi étendus qu'ils puissent paraître, ne comprennent pas de recommandations relatives à la modification du mandat de la Société Radio-Canada tel qu'il est énoncé dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Toutes les autres politiques ou réglementations font toutefois l'objet de notre rapport.

Compte tenu de l'ampleur du mandat et du délai de quatre mois pour l'exécuter, le CRTC a demandé de mettre l'accent sur ce que le président a défini comme « les deux objectifs prépondérants que sont le contenu canadien et l'accès au système. » Tout en tenant compte du besoin éventuel d'atteindre d'autres objectifs de politique publique prévus par la Loi, nous avons surtout insisté sur les mesures d'ordre réglementaire particulières adoptées en vue de la poursuite de ces deux grands objectifs.

C'est dans cette perspective que nous avons analysé les sept ensembles de règlements du CRTC présentement en vigueur et que nous examinerons également les principales politiques de radiodiffusion qui s'appliquent actuellement aux diverses classes de titulaires. Nous n'approfondirons cependant pas les conditions de licence particulières qui pourraient s'appliquer à des titulaires individuels, sauf dans la mesure où la discussion sur les grandes politiques de radiodiffusion touchera des politiques elles-mêmes adoptées par voie de condition de licence.

Organisation

Le rapport débute par un exposé au sujet des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* (chapitre 2) ainsi qu'au sujet des « outils de réglementation » dont dispose le Conseil pour réglementer le système de radiodiffusion canadien (chapitre 3). Ces deux chapitres sont suivis d'un exposé sur les principes de la

¹ Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente : *Une stratégie réglementaire pour le Canada* (Ottawa, 20 septembre 2004). Le document peut être consulté sur le site suivant : http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/en/08/rpt_fnl.pdf

« réglementation intelligente » adoptée par le gouvernement canadien ainsi que sur l'application de ces principes à notre analyse du cadre actuel de réglementation du système de radiodiffusion (chapitre 4).

Dans les cinq chapitres suivants (5 à 9), nous faisons un survol de cinq sujets importants ayant un effet sur l'ensemble des éléments du système de radiodiffusion. Ces sujets incluent les trois principales questions sur lesquelles, à la demande du président, le CRTC doit se concentrer, soit : le rôle de la concurrence dans le secteur de la radiodiffusion (chapitre 5), le contenu canadien (chapitre 6) et l'accès (chapitre 7). Nous poursuivons l'analyse en abordant le sujet de deux importantes forces externes qui ont une incidence sur le secteur canadien de la radiodiffusion : le droit d'auteur et la réglementation (chapitre 8), puis nous discutons de l'incidence des « nouveaux médias » et de l'Internet en général sur l'environnement de la réglementation (chapitre 9).

À la suite de ces analyses générales, nous commençons à concentrer notre rapport sur les politiques et les règlements mis en place par le Conseil.

Le chapitre 10 traite des règlements applicables aux différents éléments du système de radiodiffusion canadien. Ceci comprend les règlements pouvant s'appliquer aux entreprises de télévision communautaire et conventionnelle privées, à la télévision payante, aux services spécialisés, à la télévision à la carte et aux services de vidéo sur demande, aux entreprises de distribution de radiodiffusion et à la radio commerciale et communautaire.

Le chapitre 11 se penche sur les principales politiques du Conseil pouvant s'appliquer au secteur de la radiodiffusion. Celles-ci comprennent les politiques du Conseil à l'égard de la propriété, des avantages, de la radiodiffusion autochtone, de la radiodiffusion à caractère ethnique, de la diversité culturelle, de la radiodiffusion éducative, des services pour les personnes handicapées et de la radiodiffusion à caractère religieux.

Finalement, le chapitre 12 traite des procédures de radiodiffusion, y compris du processus de demande et d'attribution de licence, des *Règles de procédure du CRTC*, ainsi que des rapports d'entreprises et droits de licence.

L'annexe A comprend un recueil des recommandations faites dans le rapport.

2. LA RADIODIFFUSION ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION

Le CRTC n'a ni la responsabilité ni le pouvoir de modifier la *Loi sur la radiodiffusion*, mais celle-ci lui accorde clairement le pouvoir à la fois d'adopter des règlements et d'énoncer des politiques s'appliquant aux entreprises de radiodiffusion qui relèvent de la compétence et de la surveillance du Conseil.

Dans l'exercice de son pouvoir de réglementation et d'établissement de politiques, le Conseil s'appuie sur l'exigence clairement exprimée au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, tout en respectant les limites imposées par cette disposition législative, laquelle impose au Conseil qu'il « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion », laquelle est énoncée au paragraphe 5(2) de la Loi.

Toute analyse de la compétence de réglementation et des pouvoirs du CRTC en matière de radiodiffusion se doit de souligner l'importance de ces objectifs de politique fixés par la Loi. Comprendre comment et pourquoi ces deux ensembles d'objectifs, distincts mais reliés, ont été incorporés dans la *Loi sur la radiodiffusion* aide à comprendre leur signification.

L'actuelle *Loi sur la radiodiffusion* a été promulguée en 1991. Il s'agit essentiellement d'une version modifiée et plus complète de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, laquelle a créé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada (CRTC) et l'a défini comme un « organisme public indépendant » chargé de la réglementation et de la surveillance du système canadien de radiodiffusion.

Lorsque le Parlement a adopté la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, son principal objectif était d'établir une agence de réglementation quasi-judiciaire indépendante, responsable de la radiodiffusion, qui remplirait son mandat de façon autonome par rapport au gouvernement en place.

À l'époque, nombre de personnes étaient d'avis que l'organisme de réglementation qui avait précédé le CRTC, soit le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, n'était pas assez protégée des pressions politiques par sa loi constitutive².

Le Parlement a donc voulu s'assurer que le nouveau CRTC serait à l'abri de ces pressions. Mais le Parlement a aussi estimé qu'il devait inclure dans les premières dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* un ensemble d'objectifs de politique qu'il a appelé la *Politique canadienne de radiodiffusion*. Ces objectifs de politique visaient à informer et à guider la nouvelle agence de réglementation indépendante en matière de radiodiffusion dans l'exercice de toutes ses principales fonctions de réglementation³.

Tous les objectifs distincts de la *Politique canadienne de radiodiffusion* de 1968 ont été repris dans la *Loi sur la radiodiffusion* lors de sa modification en 1991; on en a même profité pour ajouter, au paragraphe 3(1) de la Loi, un certain nombre d'objectifs de politique de radiodiffusion⁴.

² Rapport du Comité sur la radiodiffusion, 1965 (Commission Fowler), chapitre 4.

³ En 1968, la compétence fédérale de réglementation en matière de télécommunications était exercée par le Comité sur les télécommunications de la Commission canadienne des transports, en vertu de certaines dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, de la *Loi des télégraphes* et de la *Loi sur les transports nationaux*. Cette situation est demeurée inchangée jusqu'en 1976, alors que la compétence du CRTC a été élargie pour englober les télécommunications et que le CRTC est devenu le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada, soit le CRTC.

⁴ Un certain nombre d'objectifs de politique additionnels ont été ajoutés dans la mise à jour de 1991 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les objectifs ajoutés comprennent : la reconnaissance du fait que les radiodiffusions de langues française et anglaise diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et quant à leurs besoins (art. 3(1)c)); l'encouragement et le développement de talents canadiens (art. 3(1)d)ii); le souci de faire en sorte que les chances en matière d'emploi découlant de l'exploitation d'entreprises de radiodiffusion respecte les normes en matière d'équité en emploi (art. 3(1)d)iii)); un système de radiodiffusion qui contribue à la création et à la

De plus, lors de la modification de la *Loi sur la radiodiffusion* en 1991, le législateur a fixé de nouveaux objectifs de politique au paragraphe 5(2) de la Loi. Ces objectifs visent à compléter ceux énoncés au paragraphe 3(1) et, dans certains cas, on constate un certain chevauchement.

Afin de faciliter la référence à la Loi, la *Politique canadienne de radiodiffusion*, énoncée au paragraphe 3(1) de la Loi, est reproduite ci-dessous, ainsi que la politique de réglementation et de surveillance prévue au paragraphe 5(2) de la Loi.

Politique canadienne de radiodiffusion

3. (1) Il est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion :

a) le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle;

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

c) les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins;

d) le système canadien de radiodiffusion devrait :

(i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

(ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien;

(iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones;

(iv) demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques;

e) tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne;

présentation de programmation canadienne (art. 3(1)e)); l'utilisation de ressources canadiennes, créatrices et autres (art. 3(1)f)); une programmation qui reflète la nature multiculturelle et multiraciale du Canada (art. 3(1)m)viii)); une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada (art. 3(1)o)); une programmation accessible pour les canadiens handicapés (art. 3(1)p)); des services de télévision complémentaires, en anglais et en français, lorsque nécessaires (art. 3(1)q)); une programmation de télévision complémentaire innovatrice qui réponde à divers goûts et est offerte de la manière la plus rentable (art. 3(1)r)); l'aide financière de réseaux privés afin de contribuer à la création et à la présentation de programmation canadienne (art. 3(1)s)); l'habileté d'établir des conditions à l'égard de la distribution de services de programmation par des entreprises de distribution.

f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources créatrices et autres canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible;

g) la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion devrait être de haute qualité;

h) les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de radiodiffusion assument la responsabilité de leurs émissions;

i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :

(i) être variée et aussi large que possible en offrant à l'intention des hommes, femmes et enfants de tous âges, intérêts et goûts une programmation équilibrée qui renseigne, éclaire et divertit,

(ii) puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales,

(iii) renfermer des émissions éducatives et communautaires,

(iv) dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent,

(v) faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants;

j) la programmation éducative, notamment celle qui est fournie au moyen d'installations d'un organisme éducatif indépendant, fait partie intégrante du système canadien de radiodiffusion;

k) une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais doit être progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

l) la Société Radio-Canada, à titre de radiodiffuseur public national, devrait offrir des services de radio et de télévision qui comportent une très large programmation qui renseigne, éclaire et divertit;

m) la programmation de la Société devrait à la fois :

(i) être principalement et typiquement canadienne,

(ii) refléter la globalité canadienne et rendre compte de la diversité régionale du pays, tant au plan national qu'au niveau régional, tout en répondant aux besoins particuliers des régions,

(iii) contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre,

(iv) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue,

(v) chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais,

(vi) contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationales,

(vii) être offerte partout au Canada de la manière la plus adéquate et efficace, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens,

(viii) refléter le caractère multiculturel et multiracial du Canada;

n) les conflits entre les objectifs de la Société énumérés aux alinéas l) et m) et les intérêts de toute autre entreprise de radiodiffusion du système canadien de radiodiffusion doivent être résolus dans le sens de l'intérêt public ou, si l'intérêt public est également assuré, en faveur des objectifs énumérés aux alinéas l) et m);

o) le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

p) le système devrait offrir une programmation adaptée aux besoins des personnes atteintes d'une déficience, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

q) sans qu'il ne soit porté atteinte à l'obligation qu'ont les entreprises de radiodiffusion de fournir la programmation visée à l'alinéa i), des services de programmation télévisée complémentaires, en anglais et en français, devraient au besoin être offerts afin que le système canadien de radiodiffusion puisse se conformer à cet alinéa;

r) la programmation offerte par ces services devrait à la fois :

(i) être innovatrice et compléter celle qui est offerte au grand public,

(ii) répondre aux intérêts et goûts de ceux que la programmation offerte au grand public laisse insatisfaits et comprendre des émissions consacrées aux arts et à la culture,

(iii) refléter le caractère multiculturel du Canada et rendre compte de sa diversité régionale,

(iv) comporter, autant que possible, des acquisitions plutôt que des productions propres,

(v) être offerte partout au Canada de la manière la plus rentable, compte tenu de la qualité;

s) les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public;

t) les entreprises de distribution:

- (i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne et ce, en particulier, par les stations locales canadiennes,
- (ii) devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,
- (iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion,
- (iv) peuvent, si le Conseil le juge opportun, créer une programmation, locale ou autre, de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et en particulier à permettre aux minorités linguistiques et culturelles mal desservies d'avoir accès aux services de radiodiffusion.

Réglementation et surveillance

5. (2) La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois :

- a) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue;
- b) tenir compte des préoccupations et des besoins régionaux;
- c) pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et technologiques;
- d) favoriser la radiodiffusion à l'intention des Canadiens;
- e) favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens;
- f) permettre la mise au point de techniques d'information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent;
- g) tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion.

Sur le plan juridique, tous et chacun de ces objectifs de politique distincts revêtent la même importance. Comme on l'a noté ci-dessus, le Conseil a l'obligation légale de mettre en place la politique de radiodiffusion établie au paragraphe 3(1) de la Loi et, ce faisant, il doit aussi surveiller la politique de réglementation établie au paragraphe 5(2) de la Loi. Le Conseil ne peut donc faire abstraction d'aucun de ces objectifs de politique lorsqu'il adopte des règlements ou qu'il énonce des politiques. En cas de conflit (ce qui se produit rarement), la Loi prévoit que les objectifs de radiodiffusion du paragraphe 3(1) ont priorité sur les objectifs de la politique de réglementation.

Le nombre d'objectifs énoncés par le Parlement sans indiquer leur ordre de priorité place l'organisme de réglementation dans une position difficile. Le CRTC a mandat de réaliser tous ces différents objectifs, et ce, sans indication du Parlement sur la priorité relative à y accorder.

Malgré l'absence d'indication à ce sujet, on peut classer les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* de façon très générale en quatre principaux objectifs de politique et en plusieurs objectifs secondaires. Les quatre principaux objectifs de politique sont les suivants :

(i) Propriété et contrôle canadiens

L'alinéa 3(1)a) de la Loi exige que le système canadien de radiodiffusion soit « effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle. » Cette exigence est sans équivoque et constitue à notre avis l'une des pierres angulaires de la politique canadienne de radiodiffusion.

(ii) Langues du système canadien de radiodiffusion

L'alinéa 3(1)b) de la Loi décrit le système canadien de radiodiffusion comme un système qui offre un service public « par sa programmation essentiellement en français et en anglais », ce qui reflète le statut particulier des deux langues officielles du Canada. L'alinéa 3(1)c) de la Loi reconnaît que « les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins. » L'alinéa 3(1)k) de la Loi exige également qu'une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais soit progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens. Il est par conséquent évident que de la programmation en langue anglaise et en langue française doit être offerte aux Canadiens dans toutes les régions du pays.

L'alinéa 5(2)a) de la Loi relatif à la politique de réglementation prévoit que le système canadien de radiodiffusion devrait être réglementé et surveillé avec souplesse et en tenant compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise ainsi que des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue.

Finalement, le sous-alinéa 3(1)d)(iii) de la Loi précise que le système devrait refléter la dualité linguistique de la société canadienne, son caractère multiculturel et multiracial, ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones. En outre, le sous-alinéa 3(1)t) de la Loi prévoit que, si le Conseil le juge opportun, les entreprises de distribution peuvent permettre aux minorités linguistiques et culturelles mal desservies d'avoir accès aux services de radiodiffusion.

(iii) Contenu canadien de la programmation

Bon nombre des objectifs de politique énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi, notamment aux alinéas a), d), e), f), i), j), o), q), r) et s), traitent du contenu canadien de la programmation. Ces dispositions exigent que tous les éléments du système canadien de radiodiffusion contribuent, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne. Elles font référence à la diversité de la programmation, à son caractère multiculturel et multiracial, aux émissions éducatives, ainsi qu'au besoin de refléter la société canadienne, y compris, les hommes, les femmes et les enfants. Elles traitent également du rôle des radiodiffuseurs publics et privés et du recours à la production indépendante et aux ressources créatrices. D'autres chapitres de ce rapport font largement état de ces dispositions.

À une ou deux exceptions près, qui subordonnent un objectif de politique particulier à la disponibilité des ressources⁵, la *Politique canadienne de radiodiffusion* énoncée au paragraphe 3(1) de la Loi est à la fois normative et très détaillée relativement à ses exigences.

(iv) Accès des Canadiens au système

Bien que l'objectif de politique relatif au droit d'accès au système canadien de radiodiffusion ne soit pas si clairement énoncé dans la Loi, on en fait néanmoins mention à bon nombre d'endroits; de plus, il est sans aucun doute implicite dans beaucoup d'autres objectifs de politique énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi.

⁵ Par exemple, les alinéas 3(1)k) et o).

Par exemple, l'alinéa 3(1)e) de la Loi exige que chacun des éléments du système canadien de radiodiffusion contribue, de la manière qui convient, (notamment) à la « présentation » d'une programmation canadienne; le sous-alinéa 3(1)t(i) de la Loi prévoit que les entreprises de distribution doivent accorder priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce, en particulier par les stations locales canadiennes. Le sous-alinéa 3(1)t(iii) de la Loi exige que les entreprises de distribution offrent des conditions acceptables relativement à la fourniture, à la combinaison et à la vente des services de programmation, alors que le sous-alinéa 3(1)t(iv) prévoit l'accès aux services de programmation des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) par les groupes linguistiques ou culturels mal desservis et que l'alinéa 3(1)p) exige qu'on offre une programmation adaptée aux personnes atteintes d'une déficience, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens.

De plus, la politique de réglementation énoncée au paragraphe 5(2) de la Loi exige que le système canadien de radiodiffusion soit réglementé et surveillé avec souplesse et de façon à d) favoriser la radiodiffusion à l'intention des Canadiens, e) favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens, et f) permettre la fourniture de services d'information aux Canadiens.

Interprétés dans leur ensemble, les objectifs de politique traitent abondamment de l'accès des Canadiens à de la programmation et à du contenu canadiens, de l'accès raisonnable des services de radiodiffusion aux entreprises de distribution ainsi que de l'accès des diverses minorités au système de radiodiffusion et à de la programmation dans leur langue.

Il s'agit clairement du corollaire des exigences relatives à la programmation et au contenu canadiens. En l'absence d'accès à ce contenu, les objectifs d'ensemble relatifs à la programmation ne seraient pas respectés.

(v) Autres objectifs de politique

Les quatre grandes catégories précédentes ne comprennent pas tous les objectifs de politique particuliers énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi. Il existe d'autres objectifs d'application générale, dont les exigences prévues à l'alinéa 3(1)g) sur la programmation qui doit être de haute qualité, à l'alinéa 3(1)h) sur la responsabilité à l'égard de leurs émissions de tous les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de radiodiffusion, au sous-alinéa 3(1)d)(iii) sur l'équité en matière d'emploi et au sous-alinéa 3(1)d)(iv) sur le système qui doit demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et technologiques.

La politique sur la réglementation prévoit aussi à l'alinéa 5(2)g) de la Loi que la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion devrait être souples et « tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion. »

Compte tenu de ce cadre statutaire, ainsi que de l'importance de la politique énoncée par la Loi et des objectifs de réglementation, on comprend aisément pourquoi le Conseil ne peut se retirer complètement de certaines activités de réglementation ou encore s'abstenir de réglementer un service ou une activité de radiodiffusion en particulier. Les parties intéressées dans le système de radiodiffusion décèlent généralement rapidement ce qui, dans les énoncés d'objectifs de politique des paragraphes 3(1) ou 5(2) de la Loi, sert leurs propres intérêts et elles insistent alors auprès du Conseil afin qu'il continue à réglementer de façon à satisfaire des objectifs de politiques en particulier. Les auteurs de ce rapport sont conscients de cette contrainte qui s'impose au pouvoir discrétionnaire de réglementation du Conseil. Nous comprenons qu'il serait sans intérêt que nous fassions de grandes recommandations générales visant une déréglementation ou une abstention de réglementer si de telles recommandations risquaient de remettre en question un ou plusieurs des objectifs de politiques énoncés aux paragraphes 3(1) ou 5(2) de la Loi.

Malgré ces limites statutaires, il existe des règlements, politiques et procédures que le Conseil devrait, à notre avis, simplifier ou même supprimer afin de favoriser d'une part une réglementation moins contraignante et plus efficace et, d'autre part, un rôle plus important des forces du marché, et ce, de manière à se conformer encore mieux à la politique de réglementation prévue au paragraphe 5(2) de la

Loi, tout en continuant à respecter la *Politique canadienne de radiodiffusion*. Ce rapport identifie clairement ces règlements et ces politiques et les examine tour à tour.

En évaluant les possibilités de réformes d'ordre réglementaire, on constate que le Conseil procède lui-même régulièrement à la mise à jour ou à la suppression de politiques de réglementation ou de règlements devenus non pertinents. Par exemple, en ce qui a trait au secteur de la radio commerciale, le Conseil a annoncé, en décembre 2006, les conclusions de son examen de la Politique de 2006 sur la radio commerciale⁶. Cet examen complet des politiques et règlements s'appliquant aux radiodiffuseurs de radio privée commerciale était le quatrième examen du Conseil à cet égard au cours des seize dernières années. De même, le 17 mai 2007, le Conseil publiait l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53 dans lequel il énonçait ses décisions sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct. Cet examen de politique par le Conseil comprenait une vaste audience publique tenue en novembre 2006, au cours de laquelle on a procédé à une analyse minutieuse de l'efficacité de la *Politique télévisuelle* de 1999⁷.

Par ailleurs, en janvier 2008, le Conseil tiendra une audience publique en vue d'examiner ses politiques et règlements relatifs aux services de programmation facultatifs – les services spécialisés et payants et la vidéo sur demande – ainsi que la réglementation s'appliquant aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR)⁸. Il s'agira du premier examen d'envergure du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le « *Règlement sur les EDR* ») depuis 1997.

En septembre, le Conseil a également annoncé la tenue d'une audience publique en vue d'examiner les politiques et règlements concernant la diversité des voix en radiodiffusion et la question connexe de la propriété en radiodiffusion⁹.

Cela signifie que certaines politiques ou règlements sont plus à jour que d'autres et que, par conséquent, ils ne nécessitent pas tous un examen aussi minutieux. Cependant, notre étude des politiques et règlements du Conseil ne se limite pas à un ou à quelques-uns des secteurs réglementés du système canadien de radiodiffusion. Notre mandat est de donner un avis totalement libre, indépendant et candide sur tous les règlements et politiques du CRTC s'appliquant à la radiodiffusion privée. En rédigeant ce rapport, nous sommes toutefois demeurés très conscients que les modifications apportées par le Conseil lui-même à ses propres politiques et règlements sont en constante évolution.

⁶ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-158.

⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 1999-97.

⁸ Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10.

⁹ Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-5.

3. LES OUTILS DU CRTC POUR RÉGLEMENTER LA RADIODIFFUSION

Le CRTC est un organisme de réglementation indépendant, à caractère quasi-judiciaire, chargé de réglementer et de superviser tous les aspects du système canadien de radiodiffusion.

Pour mettre en œuvre la *Politique canadienne de radiodiffusion* par le biais de l'attribution de licences et autres activités réglementaires, le Conseil a reçu un certain nombre de pouvoirs de réglementation qui sont énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et qui n'ont pas changé de manière significative depuis 1968.

(i) **Attribution de licence**

Le plus important de ces pouvoirs est, bien entendu, celui d'accorder des licences d'exploitation aux entreprises de radiodiffusion, d'une durée pouvant aller jusqu'à sept années. Sous réserve de certaines mesures de protection et de modalités législatives, le Conseil peut également modifier ou suspendre, voire supprimer une licence de radiodiffusion. Il peut aussi approuver ou refuser le transfert de propriété ou le contrôle d'une entreprise de radiodiffusion.

(ii) **Règlements**

Avant d'attribuer une licence d'exploitation à une entreprise de radiodiffusion, le Conseil décide d'abord si elle appartiendra à une catégorie existante ou s'il est probable qu'il y ait, au cours du temps, un nombre suffisant d'entreprises de radiodiffusion similaires justifiant l'établissement d'une nouvelle catégorie de titulaires de radiodiffusion. Si c'est le cas, le Conseil définit et établit cette nouvelle catégorie. Le CRTC, en général, promulgue des règlements qui s'appliquent à tous les titulaires d'une catégorie donnée.

Le CRTC a, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la radiodiffusion*, promulgué cinq ensembles ou catégories de règlements spécifiques qui s'appliquent aux :

- (i) entreprises de radiodiffusion commerciale (*Règlement de 1986 sur la radio*, en sa version modifiée)¹⁰;
- (ii) entreprises de télédiffusion en direct traditionnelles (*Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, en sa version modifiée)¹¹;
- (iii) entreprises de programmation de services spécialisés (*Règlements de 1990 sur les services spécialisés*, en sa version modifiée)¹²;
- (iv) entreprises de diffusion de télévision à la carte et payante (*Règlement de 1990 sur la télévision payante*, en sa version modifiée)¹³;
- (v) entreprises de distribution de radiodiffusion, (*Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, en sa version modifiée)¹⁴.

Outre ces cinq règlements qui s'appliquent respectivement aux cinq classes d'entreprises de radiodiffusion, le Conseil a également promulgué deux autres règlements qui s'appliquent à tous les titulaires de radiodiffusion. Ce sont les suivants :

¹⁰ *Règlement de 1986 sur la radio*, DORS 86-982.

¹¹ *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, DORS 87-49.

¹² *Règlements de 1990 sur les services spécialisés*, DORS 90-106.

¹³ *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, DORS 90-105.

¹⁴ *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS 97-555.

- (vi) *Règlement de 1993 sur les renseignements relatifs à la radiodiffusion*¹⁵;
- (vii) *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion*¹⁶.

(iii) **Conditions de licence**

Le Conseil est également habilité à fixer des conditions particulières pour une licence de radiodiffusion donnée. Ces conditions doivent être, selon les termes de l'article 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*, « ... liées à la situation de la titulaire ». En joignant des conditions spécifiques aux licences individuelles, le Conseil est à même de « peaufiner » les exigences d'ordre réglementaire qui concernent une titulaire en particulier selon la *Loi sur la radiodiffusion*.

(iv) **Exemptions de licence**

En corrélation avec son droit d'attribution de licence, le Conseil possède un quatrième pouvoir, soit l'obligation de répondre au paragraphe 9(4) de la *Loi sur la radiodiffusion* enjoignant au Conseil.

par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées, de soustraire les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise [de toute obligation découlant de l'attribution de licence et de ses règlements], dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

En 1996, le CRTC a entrepris un processus public pour approfondir la question des exemptions et examiner la possibilité d'élaborer une méthode plus rapide de traitement pour certaines catégories d'entreprises. Ce processus public s'est concrétisé dans la *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*¹⁷.

Dans le cadre de cette politique, le CRTC note que la formulation normative du paragraphe 9(4) de la Loi oblige le Conseil à se pencher sur la pertinence d'une exemption chaque fois qu'il examine de nouvelles catégories d'entreprises de réseau, de programmation ou de distribution et, le cas échéant, les catégories actuelles d'entreprises de ce genre. Étant donné l'énoncé du paragraphe 9(4), le CRTC souligne que ce n'est pas tant la taille ou l'importance de la catégorie de l'entreprise devant être exemptée qui est déterminante. Au contraire, l'examen consiste à évaluer si la catégorie doit nécessairement respecter la partie II de la Loi ou les règlements pertinents afin de poursuivre la mise en œuvre de la politique énoncée au paragraphe 3(1) de la Loi.

Dans l'avis public CRTC 1996-59, le Conseil énonce sa politique visant à exempter des catégories d'entreprises de programmation uniquement si :

- a) il est manifeste pour le Conseil que l'attribution de licence et la réglementation dans le cas de cette catégorie d'entreprises ne se traduiront pas par une contribution beaucoup plus grande au système canadien de radiodiffusion, que ce soit en matière d'émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie ou de dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises;
- b) il est manifeste pour le Conseil que les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption n'auront pas d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires.

La capacité d'imposer des conditions d'exemption permet au Conseil d'exempter des catégories entières d'entreprises de l'obligation d'obtenir une licence et de toute autre obligation réglementaire, tout

¹⁵ DORS 93-420.

¹⁶ DORS 97-144.

¹⁷ Avis public CRTC 1996-59.

en garantissant que les membres de la catégorie exemptée continuent à contribuer de manière appropriée à la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée au paragraphe 3(1) de la Loi.

Le CRTC a publié un grand nombre d'ordonnances d'exemption qui se trouvent à l'annexe B de ce rapport. Quelques-unes des ordonnances les plus significatives, dont l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*, l'*Ordonnance d'exemption des petites entreprises de câblodistribution* et l'*Ordonnance d'exemption des entreprises de télédiffusion mobile*, sont traitées en détail dans les derniers chapitres.

(v) **Directives du Conseil**

De plus, le Conseil peut, selon l'article 6 de la Loi, formuler des directives sur toute question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, sans pour autant être lié par celles-ci. Ces directives deviennent des obligations lorsqu'elles s'appliquent par règlements ou conditions de licence, ou, au cas par cas, à des demandes d'attribution, de renouvellement ou de modifications de licences de radiodiffusion ou encore d'approbation du transfert de propriété d'une licence de radiodiffusion. On retrouve fréquemment des exemples de directives du Conseil dans les avis publics et les circulaires.

(vi) **Attentes**

Par ailleurs, le Conseil met en œuvre ses politiques par le biais « d'attentes » exprimées dans les décisions d'attribution de licence. Même si ces attentes ne constituent pas une contrainte juridique au même titre que les règlements et les conditions de licence, la plupart des titulaires sont très conscients qu'ils peuvent avoir à démontrer qu'ils s'y sont conformé lors de leur prochaine demande de renouvellement de licence.

(vii) **Enquêtes**

Le Conseil est également habilité, en vertu de l'article 12 de la Loi, de mener des enquêtes dans les domaines relevant de sa juridiction et de rendre des ordonnances exigeant l'exécution de tout acte auquel il faut se conformer ou interdisant tout acte contraire à la *Loi sur la radiodiffusion* ou aux règlements, décisions ou ordonnances qu'il a établis.

(viii) **Autoréglementation de l'industrie**

Le Conseil a également mis en place différents mécanismes d'autoréglementation de l'industrie par le biais de conditions de licence. Il a, par exemple, imposé des conditions de licence qui obligent les titulaires à respecter des codes de l'industrie particuliers comme la représentation non sexiste des personnes, la violence dans les émissions de télévision ou la publicité s'adressant aux enfants.

Le CRTC a compté, durant de nombreuses années, sur la conformité de l'industrie aux codes de déontologie d'application volontaire de divers types. Dans ce domaine de réglementation, il faut reconnaître le niveau appréciable de consultation et de coopération entre le Conseil et certaines associations de l'industrie, notamment l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), l'ancienne Association canadienne des télécommunications par câble (ACTC) et les Normes canadiennes de la publicité (NCP).

Le Conseil a au fil des ans encouragé ces associations de l'industrie à s'autoréglementer et à élaborer, en collaboration avec leurs membres et lui-même, divers codes de déontologie ainsi que des normes concernant la radiodiffusion¹⁸. On peut citer, par exemple, le *Code d'application volontaire concernant la violence à la télévision* de l'ACR, le *Code d'application concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision* de l'ACR, le *Code canadien des normes de la publicité*, le *Code de la publicité*

¹⁸ Une liste des différents codes et normes actuellement en vigueur est énoncée à l'annexe D du présent rapport.

radiotélévisée destinée aux enfants de l'ACR et le Code de la publicité radiodiffusée en faveur des boissons alcoolisées.

Le Conseil peut, grâce à la souplesse des moyens de réglementation accordée pour suspendre les conditions de licence tant que les titulaires adhèrent à ces codes, s'assurer que les titulaires d'entreprises de radiodiffusion respectent les dispositions des codes concernés. Le Conseil a donc pu déléguer de manière efficace des responsabilités en matière de réglementation à l'organisme créé spécifiquement pour l'industrie qui est responsable de l'administration et de l'application des codes respectifs. Ces organismes comprennent l'ACR elle-même, les normes canadiennes de la publicité et le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR).

Le CCNR a d'abord été établi en 1990, sous l'égide de l'ACR, pour aider l'industrie à répondre aux plaintes portant sur les soi-disant « émissions controversées ». Au cours des dix-sept dernières années, le CCNR a gagné le respect des personnes impliquées dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion, dont le CRTC et le public canadien. Le CCNR a assumé des responsabilités accrues au fil des ans pour gérer plusieurs codes d'autoréglementation.

Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas à faire de commentaires détaillés sur les activités du CCNR, ou sur l'essence des divers codes d'autoréglementation que les associations de l'industrie ont développés. Cependant, nous serions négligents si nous ne mentionnions pas le grand succès des efforts d'autoréglementation de l'industrie, notamment dans les instances où le CRTC a contribué au processus d'élaboration et qu'il s'est assuré du respect des codes et des normes en suspendant le mécanisme de réglementation qu'est la condition de licence. Le Conseil n'a donc plus eu besoin de réglementer directement, au jour le jour, des questions prenant beaucoup de temps comme la publicité des boissons alcoolisées, la programmation controversée, la représentation non sexiste des personnes, et la violence dans les émissions de télévision.

L'autoréglementation de l'industrie, lorsqu'elle est correctement mise en place et gérée, permet d'atteindre quand même des objectifs stratégiques avec un fardeau réglementaire moindre tant pour l'organisme de réglementation que pour les entreprises réglementées. Cependant, elle peut engendrer la substitution de l'intérêt public en faveur d'intérêts privés si elle n'est pas adéquatement structurée.

(ix) **Pouvoirs de contrainte**

Le Conseil peut régler les questions de non-conformité avec ses règlements et conditions de licence en rendant une ordonnance. Une ordonnance du CRTC peut être assimilée à une ordonnance de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province; l'exécution d'une telle ordonnance peut se faire par voie d'outrage au tribunal¹⁹.

Le Conseil peut également régler un cas de non-conformité par une condition de licence en révoquant ou en modifiant une licence avant son expiration, ou en imposant des conditions de licence plus strictes lors du renouvellement de licence, voire en derniers recours, en refusant le renouvellement de licence.

Si le Conseil peut et doit examiner la non-conformité des « attentes » lors des instances de renouvellement de licence, en revanche, la *Loi sur la radiodiffusion* ne prévoit aucune sanction directe concernant la non-conformité à une attente.

L'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion sans licence, l'infraction au règlement, à une condition de licence ou à une ordonnance sont également punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire²⁰. La *Loi sur la radiodiffusion* et le *Code criminel* fixent des peines maximales qui

¹⁹ *Loi sur la radiodiffusion*, articles 12 et 13.

²⁰ *Loi sur la radiodiffusion*, articles 32 et 33.

varient selon la nature de l'infraction (exploitation sans licence, infraction au règlement ou à une ordonnance, infraction à une condition de licence)²¹. Les auteurs de ces infractions seront poursuivis par le Procureur général du Canada.

²¹ L'amende maximale pour une personne physique exploitant une entreprise sans licence est de 20 000\$ par jour et pour une personne morale 200 000\$ par jour. En ce qui concerne une infraction au règlement ou à une ordonnance, l'amende maximale est, dans le cas d'une personne physique, de 25 000\$ pour la première infraction et de 50 000\$ pour chaque récidive et dans le cas d'une personne morale, de 200 000\$ pour la première infraction et de 500 000\$ pour chaque récidive. Les peines pour non-conformité à une condition de licence sont les peines punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire figurant dans le *Code criminel*, soit de 2 000\$ et/ou 6 mois d'emprisonnement pour les personnes physiques et de 100 000\$ pour les personnes morales (article 32 de la *Loi sur la radiodiffusion*; articles 735(1)(b) et 787(1) du *Code criminel*).

4. CADRE D'ÉVALUATION DE LA RÉGLEMENTATION

En dépit du grand nombre d'objectifs stratégiques établis au paragraphe 3(1) et de leur spécificité, la *Loi sur la radiodiffusion* confère une importante latitude au CRTC quant à la manière dont il effectue son travail de réglementation et de supervision du système canadien de radiodiffusion.

Par exemple, les pouvoirs généraux accordés au Conseil au paragraphe 9(1) de la *Loi* pour établir les catégories de licences, définir les conditions de licence, pour délivrer, renouveler et révoquer les licences, ainsi que pour obliger les EDR à distribuer des services de programmation, sont tous facultatifs. Il en est de même pour le pouvoir énoncé à l'article 6, à savoir publier des directives en matière de politique, pour la compétence à établir des règlements accordée dans les articles 10 et 11 et pour les pouvoirs correctifs figurant dans l'article 12.

Dans certains cas, la *Loi* restreint la marge de manœuvre du Conseil : lorsqu'il s'agit de la poursuite des objectifs de la politique au paragraphe 3(1), de la politique de réglementation au paragraphe 5(2), du droit de rendre des ordonnances d'exemption au paragraphe 9(4) et des circonstances nécessitant une audience publique.

Ceci signifie que la *Loi sur la radiodiffusion* elle-même n'impose que peu de restrictions quant à la portée de toute réforme réglementaire tant que le Conseil continue à réglementer et à superviser tous les aspects du système de radiodiffusion dans l'optique de réaliser les objectifs de la politique du paragraphe 3(1) tout en tenant compte de la politique de réglementation énoncée au paragraphe 5(2).

Même si la *Loi* impose un régime d'attribution de licence aux entreprises de radiodiffusion sous peine des sanctions pénales figurant à l'article 32, elle crée une exception pour les entreprises de radiodiffusion assujetties à une ordonnance d'exemption. Comme on l'a mentionné auparavant, l'énoncé du paragraphe 9(4) de la *Loi* est impératif dans la mesure où il contraint le Conseil à rendre une ordonnance d'exemption (aux conditions qu'il juge indiquées) pour la catégorie de titulaire qu'il précise, relativement à toute obligation découlant soit de la partie II de la *Loi*, soit de ses règlements d'application, s'il est convaincu que l'imposition de telles exigences sera « sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

Ce cadre statutaire établi dans la *Loi sur la radiodiffusion* n'exclut donc pas une réforme de la réglementation, ni n'oblige à réglementer lorsqu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre les objectifs de politique énoncés au paragraphe 3(1). Il habilite plutôt le Conseil à se pencher réellement sur la question de savoir s'il est nécessaire de réglementer pour atteindre les objectifs statutaires de la politique et il donne au Conseil le pouvoir de définir l'étendue de la réglementation ainsi que la nature de la réglementation nécessaire pour mettre en œuvre ces objectifs lorsqu'une exemption de portée générale n'est pas justifiée dans les faits. En cas d'exemption non justifiée, la *Loi* accorde au Conseil une grande latitude pour déterminer la portée de la réglementation requise pour les différentes catégories de licence, et le Conseil peut, à sa discrétion, identifier les catégories à réglementer.

En examinant la question de la réforme de la réglementation dans le secteur de la radiodiffusion, il est également important de noter que l'alinéa 5(2)g) de la *Loi* indique que la réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois « tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion ».

Le gouvernement du Canada a dépensé des ressources et des efforts considérables au cours des dernières années pour étudier les moyens d'améliorer et de moderniser le système de réglementation du Canada en fonction de l'évolution des besoins, des demandes et des défis du 21^e siècle. À cette fin, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a été créé en mai 2003 : il était chargé, notamment, de développer une série de principes pour guider les ministères et agences gouvernementales engagés dans le processus de réglementation. Le rapport du comité *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada*, publié le 20 septembre 2004, contient de nombreuses recommandations. Le concept de « réglementation intelligente » a été défini par le comité dans les termes suivants :

La réglementation intelligente doit trouver des moyens, meilleurs et plus efficaces pour offrir un niveau de protection élevé aux Canadiens, soutenir la transition vers le développement durable et favoriser une économie dynamique et propice à l'innovation et l'investissement. Elle doit être présente dans un système qui fixe des objectifs de politique clairs et qui est transparent et prévisible – un système sur lequel repose la confiance du public envers la qualité de la réglementation canadienne et l'intégrité du processus. Les recommandations contenues dans *La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada* offre des indications sur la manière d'atteindre ces objectifs.²²

La réglementation intelligente : Une stratégie réglementaire pour le Canada fixe cinq principes qui devraient régir les mesures et les procédures réglementaires. Ces cinq principes, retranscrits ci-dessous, sont empreints d'une vision visant à instaurer la confiance, à appuyer l'innovation, l'investissement et la compétitivité et à prouver aux Canadiens que l'intérêt public est protégé. Les cinq principes de la réglementation intelligente sont les suivants:

EFFICACITÉ - La réglementation doit atteindre les objectifs des politiques ayant présidé à sa mise en place et doit soutenir les priorités nationales. Elle devrait reposer principalement sur des normes et des objectifs de rendement plutôt que sur les façons d'atteindre ces objectifs, ce qui permettrait une plus grande flexibilité sans nuire à la poursuite de l'intérêt public. La réglementation devrait être appuyée sur des éléments probants et tenir compte des connaissances les plus récentes. Les mesures réglementaires doivent être régulièrement et systématiquement examinées, et supprimées ou modifiées au besoin; de nouvelles mesures doivent être créées pour tenir compte de l'évolution des préférences et des attentes des consommateurs, des progrès scientifiques et technologiques et des changements dans l'environnement commercial.

EFFICIENCE - Les exigences en matière d'analyse, les mesures et l'application réglementaires devraient être proportionnelles aux problèmes et aux risques en cause. Le gouvernement devrait concevoir et mettre en œuvre la combinaison d'outils appropriée la moins coûteuse possible en vue d'atteindre les objectifs stratégiques visés. On devrait prévoir des guichets uniques entre les ministères et entre les gouvernements. Il faut que les organismes de réglementation comprennent l'impact cumulatif de la réglementation et tentent d'éviter les chevauchements, les doublons, les incohérences et les conséquences non voulues.

RAPIDITÉ D'ACTION - Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.

TRANSPARENCE - L'accessibilité et la transparence du système réglementaire doivent être maximisées pour promouvoir l'apprentissage et la mise en commun de l'information, et pour renforcer la confiance du public envers la qualité de la réglementation canadienne et l'intégrité du processus, et ce, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Les objectifs des politiques devraient être clairement définis. Les organismes de réglementation doivent exposer leurs priorités, expliquer leurs décisions, montrer en quoi elles sont conformes à l'intérêt public et se soumettre à l'examen du public. L'information sur les programmes réglementaires et les exigences de conformité devrait être disponible facilement, en version imprimée aussi bien qu'électronique. Le système réglementaire devrait être davantage prévisible afin d'offrir une certaine certitude à ceux qui y sont assujettis. Il devrait faciliter la participation des citoyens et des entreprises au moyen de consultations et d'engagements actifs.

²² Document d'information du CCERI, 23 septembre 2004.

IMPUTABILITÉ ET PERFORMANCE - Les organismes de réglementation doivent rendre compte des résultats de leurs activités. Ils doivent annoncer les résultats qu'ils prévoient obtenir et rendre compte des progrès accomplis en vue de les obtenir. La performance devrait faire l'objet d'une surveillance et être mesurée. Elle devrait aussi faire l'objet de rapports publics. Les résultats devraient être utilisés pour modifier les programmes réglementaires et être systématiquement mis à la disposition du public. Il faut que les systèmes réglementaires soient équitables et cohérents. Des procédures de dépôt de plaintes et d'appel devraient aussi être mises en place et être accessibles, équitables, efficaces et bien connues du public.²³

Pour être efficace, la réglementation doit contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique, elle doit être réaliste en ce sens que l'entité réglementée doit pouvoir s'y conformer et elle doit être susceptible d'exécution. Elle doit aussi, dans la mesure du possible, refléter des normes basées sur le rendement, plutôt que dicter les moyens d'atteindre ces normes.

Les coûts de réglementation comprennent les coûts directs liés au respect de la réglementation que doit supporter l'entreprise réglementée, les frais constants de supervision et de mise en application de l'organisme de réglementation ainsi que les coûts commerciaux et les baisses d'efficacité causées par l'intervention réglementaire. En général, il vaut mieux pencher vers la mesure de réglementation la moins onéreuse ou interventionniste nécessaire pour atteindre l'objectif de la politique plutôt que vers des mesures nettement plus coûteuses ou exigeantes. Il faut également éviter l'incompatibilité entre les règlements puisqu'une réglementation incompatible entraîne des coûts inutiles et diminue l'efficacité et la transparence du régime.

C'est avec ces principes en tête que nous avons revu les règlements et politiques du CRTC relatifs à la radiodiffusion²⁴.

Avant de plonger dans les spécificités des mesures réglementaires applicables aux entreprises de radiodiffusion, il faut vraiment noter quelques commentaires généraux sur la relation entre les différents outils de réglementation offerts au Conseil et les cinq principes de réglementation intelligente.

Par exemple, l'attribution de licence est une forme de réglementation relativement exigeante et coûteuse. En comparaison, les ordonnances d'exemption conditionnelles réduisent fortement le fardeau administratif des titulaires et du Conseil. Les coûts limités des ordonnances d'exemption doivent être évalués en fonction de leur efficacité, c'est-à-dire de leur apport à la réalisation d'objectifs de la politique. Si l'on peut mettre en place des conditions d'exemption efficaces, il serait préférable d'utiliser l'ordonnance d'exemption plutôt que l'attribution de licence. Si l'attribution d'une licence ne contribue pas concrètement à l'atteinte d'un objectif de politique prévu par la Loi, il faut rendre une ordonnance d'exemption.

De plus, puisque les règlements sont généralement applicables à l'ensemble des entreprises d'une catégorie donnée, ils sont en quelque sorte plus transparents que les obligations imposées par condition de licence. Cependant, les conditions de licence permettent une meilleure adaptation aux diverses entreprises et l'établissement de normes de rendement plus ciblées. Si l'on peut atteindre les objectifs de réglementation de manière plus efficace par des obligations bien ciblées, les conditions de licence sont préférables aux règlements d'application générale; toutefois, il faut alors s'assurer que le règlement soit équitable pour toutes les entreprises concurrentes et que la relative compétitivité de certaines entreprises ne soit pas artificiellement encouragée ou réduite par des mesures de réglementation ciblées.

²³ *La réglementation intelligente: Une stratégie réglementaire pour le Canada*, rapport au gouvernement du Canada par le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (septembre 2004), Vue d'ensemble, p.7. Disponible à : http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/en/08/rpt_fnl.pdf.

²⁴ Nous avons également pris en considération les Directives du cabinet sur *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*, 2007, qui comprend quelques-uns de ces principes.

« Les attentes » imposées aux titulaires sont moins interventionnistes que les conditions de licence imposées par la réglementation mais uniquement dans le sens où les sanctions pour non-conformité sont plus restreintes. Les attentes sont plus flexibles mais peuvent en revanche être moins efficaces que les règlements et conditions de licence. Elles sont également moins claires et moins prévisibles que les règlements et conditions de licence.

En outre, dans son rapport, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a indiqué qu'il préférerait évaluer le recours à d'autres instruments pour atteindre les objectifs stratégiques, notamment des mesures volontaires et des approches basées sur le rendement, lorsque c'est possible.

Au moment d'adopter des exigences réglementaires propres au Canada, le gouvernement fédéral devrait réduire le plus possible l'impact cumulatif des différents régimes sur le commerce et l'investissement:

- en évaluant le recours à d'autres instruments pour atteindre les objectifs stratégiques (p. ex. mesures volontaires, stratégies d'information);
- en faisant la promotion d'approches axées sur le rendement lorsque c'est possible;
- en établissant les structures nécessaires à l'examen régulier des exigences pour s'assurer que les objectifs stratégiques sont atteints et en supprimant les règlements qui ne sont plus nécessaires.²⁵

Une réglementation incitative peut constituer un moyen efficace pour amener les entités réglementées à un compromis- mais elle ne sera efficace que s'il y a une relation directe de cause à effet entre l'incitatif et le compromis. Dès le départ, il faut fixer les objectifs de la réglementation incitative, les surveiller et les comparer avec les résultats afin d'évaluer dans quelle mesure ils ont été atteints.

Il faut également bien se méfier de toute approche basée sur une trop grande prudence en matière de réglementation, c'est-à-dire une approche qui consiste non seulement à imposer au titulaire un objectif de rendement – mais aussi à lui préciser clairement ce qu'il doit ou ne doit pas faire pour l'atteindre. Comme l'indiquent des passages importants de ce rapport, il est déjà arrivé que la réglementation canadienne de radiodiffusion fasse preuve d'une tendance à la micro-gestion.

La réglementation intelligente oblige l'organisme de réglementation à s'engager dans une démarche réglementaire très disciplinée : elle demande d'abord à l'organisme de réglementation de clairement identifier l'objectif stratégique à poursuivre puis d'évaluer si l'objectif en question est réalisable sans intervention réglementaire (que ce soit par le libre jeu de la concurrence ou par l'intérêt propre de l'entité réglementée). Cette analyse exige une bonne compréhension de l'industrie et des conditions du marché. Le mandat octroyé par le Conseil pour l'étude de son cadre de réglementation est conforme aux principes de la réglementation intelligente.

Si l'on détermine que l'intervention d'ordre réglementaire servirait mieux un objectif stratégique que ne le ferait la décision de ne pas intervenir, l'organisme régulateur doit adopter un mécanisme de réglementation permettant d'atteindre l'objectif stratégique avec un minimum d'interventions, et sans négliger les possibles répercussions imprévues de l'intervention réglementaire. Dans le cas où les titulaires se font concurrence, il faut veiller à ne pas déséquilibrer la concurrence et donc à appliquer des règles uniformes aux entreprises comparables.

Ces principes ne sont pas nouveaux pour le Conseil. Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications les a récemment énoncés dans son *Rapport de 2006 déposé auprès du Gouvernement du Canada*²⁶ et les Instructions au CRTC publiées par la gouverneure en

²⁵ *Ibid.*, Recommandation 4 à la page 20.

²⁶ Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, Rapport final, mars 2006.

Conseil en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les télécommunications*²⁷ les ont codifiés. Même si le Conseil réglemente des cas forts différents en télécommunications et en radiodiffusion, ces principes de réglementation intelligente restent toujours applicables et adaptables.

Dans ce rapport, nous avons cherché à évaluer les règlements et les politiques de réglementation du CRTC à la lumière de ces principes. Nous recommandons d'ailleurs au Conseil de tenir compte de cette approche lorsqu'il entreprendra l'examen imminent des *Règlements sur la télévision payante et sur la télévision spécialisée des EDR* et de la « diversité des voix ».

Recommandation 4-1

Nous recommandons au Conseil de préconiser l'approche suivante dans la réglementation du secteur canadien de la radiodiffusion :

- (a) identifier clairement l'objectif que la politique cherche à atteindre;
- (b) déterminer si l'objectif en question peut oui ou non être atteint sans intervention réglementaire – soit par les forces du marché ou par l'intérêt personnel de l'entreprise réglementée;
- (c) si une intervention réglementaire est nécessaire, identifier un mécanisme de réglementation qui permettra d'atteindre adéquatement l'objectif visé par la politique de manière aussi peu interventionniste que possible de façon à minimiser l'effet distordant sur les marchés compétitifs, le fardeau réglementaire associé aux mécanismes considérés et les autres incidences non intentionnelles de l'intervention réglementaire.

Recommandation 4-2

Nous recommandons que le Conseil se dirige vers un modèle réglementaire dans lequel il établit des normes basées sur la performance que l'industrie devra respecter et faire respecter. Selon nous, le Conseil devrait chercher à s'éloigner de mesures réglementaires détaillées qui dictent précisément la manière dont les titulaires doivent se conformer aux normes établies et laisser davantage les entités réglementées décider de la meilleure façon de répondre aux exigences.

Recommandation 4-3

Lorsque des mesures réglementaires incitatives sont prévues, il faut s'assurer que les incitatifs provoquent réellement la réponse désirée et les résultats atteints devraient alors être mesurés de façon à évaluer l'efficacité de la mesure.

Recommandation 4-4

En général, pour réglementer des entreprises qui se font concurrence entre elles, il faut mettre en œuvre les mesures réglementaires de manière uniforme. Il est plus probable de parvenir à cette fin par le biais de règlements ou de politiques générales que par le biais de conditions de licence. Lorsqu'il est nécessaire de déroger à ce principe, il faut voir à ce que la mesure adoptée ne mine pas la capacité de l'entreprise à être concurrentielle dans le marché.

²⁷ Instructions au CRTC - Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, 2007-01-02.

Coordination de l'action réglementaire

Tout en jouant un rôle charnière dans la réglementation du système canadien de radiodiffusion, le CRTC n'est pas le seul organisme gouvernemental dont les responsabilités touchent ce secteur.

La gouverneure en conseil possède également d'importants pouvoirs, dont celui en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la radiodiffusion* de donner des instructions d'application générale sur de vastes sujets de politique relatifs aux objectifs stratégiques de l'article 3(1) ou de la politique de réglementation de l'article 5(2), de donner des instructions au CRTC concernant les catégories des titulaires admissibles figurant dans l'article 26 ainsi que le pouvoir d'écarter ou de retourner au Conseil les décisions d'attribution de licence de radiodiffusion pour qu'il les réexamine en vertu de l'article 28.

Patrimoine canadien joue également un rôle important en tant que ministère responsable de la politique en matière de radiodiffusion et de la culture canadienne. Nombre de programmes de ce ministère jouent un grand rôle dans la réglementation du secteur de la radiodiffusion au Canada.

Industrie Canada est également un acteur extrêmement important dans la gestion et l'attribution de licence du spectre, et tant Patrimoine Canada qu'Industrie Canada participent à l'élaboration de la politique et de la législation relatives au droit d'auteur.

Les politiques fiscales du ministère des Finances peuvent aussi avoir des répercussions sur le système, comme ce fut le cas du projet de loi C-58 concernant la non déductibilité des dépenses publicitaires reliées à la publicité diffusée par des entreprises de radiodiffusion non canadiennes. Le ministère des Affaires étrangères et du commerce international a également un rôle à jouer dans les questions de radiodiffusion transfrontalières.

Le secteur de la radiodiffusion faisant face aux nouveaux défis que posent Internet et les médias numériques, il sera crucial pour tous ces ministères et agences gouvernementaux de poursuivre la coordination de leurs activités de façon à atteindre le mieux possible les objectifs stratégiques recherchés.

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente a traité cette question dans son rapport. Il recommande la mise en place d'un mécanisme pour étayer la discussion interministérielle, favoriser l'élaboration de positions pangouvernementales et s'assurer que les ministères prennent les mesures appropriées pour harmoniser les réglementations avec les priorités nationales. Le but est de s'assurer que les objectifs stratégiques sont clairement énoncés et que l'action réglementaire est cohérente et intégrée.

Bien que nous sortions du cadre de notre mandat en commentant les politiques présentées par les organismes gouvernementaux autres que le CRTC, nous avons à certains endroits de notre rapport relevé la pertinence d'une action coordonnée.

Recommandation 4-5

Étant donné l'importance du système canadien de radiodiffusion à l'égard de l'identité culturelle du Canada, et puisque notre système de radiodiffusion est influencé par des forces externes qui échappent à la juridiction du CRTC (comme les lois sur les droits d'auteur, les politiques culturelles et fiscales, ainsi que les politiques commerciales), nous recommandons au Conseil d'envisager la création d'un comité multidisciplinaire afin de s'occuper des questions d'intérêt commun et à actionner, de façon coordonnée, tous les leviers du gouvernement et de la réglementation.

5. RÔLE DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DE LA RADIODIFFUSION

La volonté de réglementer l'activité de radiodiffusion commerciale tire son origine du fait que le spectre de la radio est une ressource publique très limitée qui doit être attribuée en vue d'une utilisation maximale.

La volonté de réglementer l'activité de radiodiffusion commerciale tire son origine du fait que le spectre de la radio est une ressource publique très limitée qui doit être attribuée en vue d'une utilisation maximale.

Les lois sur la radiodiffusion canadienne ont précisé la façon appropriée d'utiliser le spectre en adoptant une série d'objectifs de politique d'ensemble ainsi que des lignes directrices sur la façon dont le CRTC doit réglementer. Nombre de ces objectifs de politique traitent du contenu de la programmation diffusée, comme on en discute en détail au chapitre 2 de ce rapport.

Par conséquent, en un sens, la réglementation a considérablement écarté la concurrence, et cela, conformément à la volonté du législateur.

Néanmoins, en dépit de cet environnement réglementé, les forces concurrentes du marché ont toujours joué un rôle important.

Alors que les autorités de réglementation limitent depuis toujours le nombre de licences au sein de marchés locaux de radio et de télévision, les titulaires se livrent tout de même concurrence à l'égard des droits d'émissions, des parts d'auditoire et des revenus de publicité.

Cependant, même dans ces secteurs où subsiste une concurrence, les titulaires sont assujettis à des restrictions réglementaires de leurs activités. Par exemple, le nombre de minutes alloué à la publicité est limité, le contenu de la programmation est lourdement réglementé et, dans bien des cas, les formules d'émissions sont imposées afin d'éviter une concurrence directe entre les titulaires et d'ainsi préserver leur « viabilité financière ».

Au fil des ans, on a supprimé certaines de ces dispositions réglementaires, mais pas de façon régulière; de plus, on a ajouté un grand nombre d'autres dispositions, ce qui a fini par créer différents niveaux de réglementation.

Par exemple, en 1990, le CRTC a supprimé l'obligation des stations de radio AM de se conformer à leur formule autorisée; en 1995, il a permis aux stations de radio FM de modifier leur formule de programmation autorisée sans approbation préalable. Par contre, lorsque le Conseil entend des demandes de nouvelles stations FM, il continue à examiner soigneusement la formule proposée par chaque requérant, en vue de déterminer comment une nouvelle demande pourrait combler une lacune du marché et contribuer à la diversité des voix. Si le nouveau titulaire peut changer sa formule à son gré après l'attribution de sa licence, pourquoi examine-t-on encore soigneusement la formule proposée lors de l'attribution de licence?

Même lorsque des fréquences sont disponibles dans un marché donné pour une station de télévision ou de radio, le CRTC peut toujours limiter les nouvelles entrées, et c'est ce qu'il fait. Dans ces cas, la rareté du spectre n'est certes pas la raison d'ainsi limiter les nouveaux venus. On ressent alors plutôt le besoin de protéger les titulaires de ce marché contre l'érosion de revenus qui pourrait résulter de l'arrivée d'un service concurrent. L'objectif apparent est de s'assurer que la situation financière des titulaires en place demeure suffisamment saine pour qu'ils continuent à satisfaire à leurs conditions de licence respectives.

Si l'on se fiait aux seules forces du marché, on permettrait l'entrée de nouveaux joueurs et on laisserait aux consommateurs le soin de décider lesquels parmi les titulaires survivront grâce à leur

capacité à attirer un auditoire et à obtenir des revenus de publicité. On vendrait sans doute aussi aux enchères les rares fréquences de radio afin que l'attribution du spectre soit financièrement rentable, comme on le fait présentement à l'égard du spectre sans fil mobile. Ce scénario ne s'est jamais produit; en effet, le CRTC s'est toujours préoccupé du fait que la concurrence pourrait nuire à la capacité d'un titulaire existant de respecter ses obligations réglementaires, y compris à l'égard du contenu canadien, et qu'un marché concurrentiel pourrait ne pas offrir la variété de choix de programmation et la diversité des langues et de l'expression qu'exige le législateur dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Dans le domaine de la télévision payante, on a aussi adopté des politiques visant à limiter la concurrence tant entre les services de télévision payante eux-mêmes qu'avec les autres services (comme la télévision en direct et les services spécialisés).

Les premiers services de télévision payante, autorisés en 1983, ont été assujettis à des restrictions à la fois sur la formule et sur la publicité. Ils devaient être distribués exclusivement par abonnement, afin de laisser à la télévision en direct les bénéfices de la publicité à la télévision, et ils étaient cantonnés dans des formules de cinéma ou de spectacles. Parmi les services de télévision payante qui ont été autorisés, plusieurs ont connu un échec financier peu après.

Après la restructuration de l'industrie de la télévision payante au milieu des années 1980, et au cours des quelque vingt années suivantes, le Conseil a respecté la politique d'accorder une licence par genre de télévision payante dans la même zone de service. Cette politique visait à l'origine à stabiliser l'industrie canadienne de la télévision payante à la suite de l'échec financier de plusieurs titulaires de télévision payante peu après leur autorisation en 1983. Là encore, la préoccupation du Conseil sur la viabilité des services était liée à son désir que les titulaires puissent respecter leurs obligations réglementaires. Cette politique avait aussi comme objectif de garantir la diversité de la programmation dans ce secteur de la radiodiffusion.

Le Conseil a récemment dérogé à cette politique de protection du genre lorsqu'il a accordé une licence à Allarcom en vue de lancer un nouveau service de télévision payante qui offrira des films de première diffusion et sera en concurrence directe avec deux services régionaux de télévision payante en place dans l'Est et dans l'Ouest du pays²⁸. Le Conseil n'a pas pour autant abandonné sa politique de protection du genre; il a plutôt qualifié sa décision « d'exception » à sa politique générale, tout en la justifiant par la vigueur financière de l'industrie de la télévision payante et sa capacité à accueillir un autre concurrent exploitant la même formule de cinéma.

Lorsque le Conseil accorde des licences à des services de télévision canadiens d'émissions spécialisées, il met en place des mesures réglementaires limitant la concurrence entre ces chaînes spécialisées et, d'une part la télévision traditionnelle en direct, et d'autre part, des services de télévision payante et d'autres chaînes spécialisées, tant canadiennes que non canadiennes.

Les chaînes spécialisées sont par définition d'intérêt particulier et ne sont pas censées faire concurrence directement aux services de télévision en direct. Elles se distinguent aussi des services de télévision payante par leur étroit créneau de programmation, bien qu'elles soient autorisées à diffuser certains films qui cadrent avec leur genre d'émissions. Contrairement aux services de télévision payante, elles peuvent diffuser de la publicité et, dans la majorité des cas, elles perçoivent un tarif de distribution.

À l'exception des services numériques de catégorie 2, les services spécialisés canadiens sont protégés de la concurrence des autres services spécialisés canadiens par une forme de protection du genre qui ne permet en principe qu'un seul service spécialisé par genre de programmation. Ils sont également protégés de la concurrence provenant de chaînes spécialisées étrangères, en vertu d'une politique qui interdit aux EDR de distribuer des chaînes spécialisées étrangères exploitant le même genre qu'une chaîne spécialisée canadienne.

²⁸ *Demandes visant de nouveaux services de télévision payante*, décision de radiodiffusion 2006-193.

Le système de protection du genre est cependant loin d'être aussi rigide que ce que la politique laisse croire. Avec le temps, des failles sont apparues. Cette situation résulte en partie de la prolifération des chaînes spécialisées, ce qui a amené le CRCT à établir sans cesse des genres de plus en plus étroits, et en partie au nombre insuffisant de bonnes émissions à diffuser.

Par exemple, il existe maintenant au Canada plus d'une chaîne spécialisée en émissions sportives, l'une censée être nationale et l'autre régionale. Ces chaînes exploitant la même spécialité se font concurrence pour des droits d'émissions, soit entre elles, soit avec les services de télévision traditionnelle en direct, comme en fait foi la vente des droits des Blue Jays et des Jeux olympiques aux chaînes spécialisées de sport ou à des consortiums de chaînes spécialisées.

Le Canada compte aussi plus d'un service spécialisé d'information, parce qu'on a procédé à un découpage très fin des genres en matière de couverture des nouvelles canadiennes, ces distinctions ayant par ailleurs graduellement perdu leur signification. Nous avons également CNN, HN, Fox News et BBC World qui offrent des services concurrents d'informations étrangères.

De plus, le Conseil a accordé des licences à des réseaux de télévision à la carte qui diffusent des films sans publicité. Au cours des dernières années, ces réseaux ont aussi diffusé, par abonnement, des événements sportifs. NFL Sunday Ticket et NHL Ticket en sont deux exemples. Alors que ces réseaux font jusqu'à un certain point concurrence aux chaînes de télévision payante et spécialisée d'émissions sportives, les restrictions demeurent afin qu'on puisse les différencier aux fins de la réglementation.

De plus, les EDR canadiennes ont très bien réussi au cours des dernières années dans le domaine des services de vidéo sur demande (VSD) qui offrent des films et d'autres émissions sur une base payante. Alors que le but de l'exigence relative aux services VSD était de les distinguer des services de télévision payante, les démarcations entre les services VSD, les services à la carte, les services de télévision payante et certains services spécialisés sont devenus très floues.

Les services VSD offrent maintenant des séries comme les *Sopranos* ou *24*, d'abord diffusées par la télévision en direct ou par des services de télévision payante. On peut maintenant voir les *Sopranos* sur au moins trois types d'entreprises autorisées (ou fenêtres de diffusion) conçues à l'origine pour être distinctes.

Comme si les démarcations n'étaient pas encore assez floues, les titulaires de télévision payante offrent maintenant régulièrement, sur leurs chaînes traditionnelles avec grille horaire, les mêmes films ou services, mais « en mode sur demande et de façon non linéaire ». Cette formule non linéaire réduit encore les différences de base entre la télévision payante, la télévision à la carte et les services VSD.

Et pour compliquer les choses encore un peu, les radiodiffuseurs ont commencé à utiliser Internet pour offrir leur programmation linéaire en mode non linéaire. C'est ainsi qu'on peut regarder sur le site web de plusieurs réseaux, le lendemain de leur diffusion en ondes, des émissions populaires, des matchs de hockey ou d'autres types d'émissions.

On pourrait aussi s'attendre à ce que, dans un marché concurrentiel, les EDR puissent assembler leurs services de programmation de la façon la plus attrayante possible afin d'attirer une plus grande part d'auditoire. Cependant, en même temps que le Conseil faisait de grands efforts pour ouvrir le marché des EDR et leur permettre de faire concurrence aux systèmes de distribution utilisant diverses technologies, il mettait en place un régime très complexe de règles d'assemblage et de volets. Ces règles restreignent grandement la composition des forfaits de programmation offerts aux Canadiens, ce qui limite la capacité des EDR de mettre en marché leurs services de façon à satisfaire les demandes des consommateurs. Cela comprend les règles d'assemblage qui obligent les abonnés à recevoir des services dont ils ne veulent peut-être pas, dans le but de recevoir ceux qui les intéressent.

Encore une fois, on peut aisément comprendre pourquoi le choix des consommateurs est ainsi limité. L'un des motifs résulte des objectifs de politique de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui exige du

système canadien de radiodiffusion qu'il accorde une priorité de distribution à la programmation canadienne et que chaque élément du système contribue, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne.

On ne peut sans doute pas se fier aux seules forces concurrentielles du marché pour réaliser tous les objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*. La réglementation doit par conséquent continuer à jouer un rôle important. La question est plutôt de savoir si on peut se fier davantage qu'on ne le fait aujourd'hui aux forces du marché en ce qui concerne la réalisation des objectifs de la politique sur la radiodiffusion. Peut-on accorder plus de souplesse aux radiodiffuseurs et aux EDR afin qu'ils atteignent les objectifs que leur a fixés le législateur? Peut-on permettre aux consommateurs d'exercer plus de choix dans les services « facultatifs »?

Ce ne sont pas là des questions de pure forme. Comme on en discute ci-dessous dans le chapitre sur les Nouveaux médias les nouvelles plateformes de distribution numérique, dont certaines ne sont pas réglementées, commencent à offrir aux Canadiens de nombreux nouveaux choix de services de programmation. Les nouveaux moyens de diffusion des services de programmation et la demande pour ces derniers sont en développement, mais il ne fait aucun doute que cette demande est en croissance et qu'elle continuera de l'être.

Compte tenu de ce contexte, le système canadien de radiodiffusion doit demeurer pertinent pour les consommateurs. Il doit s'adapter aux nouvelles conditions du marché qui amènent le consommateur à désirer voir ou entendre tout ce qu'il veut, au moment qui lui convient. Ce processus doit commencer dès maintenant si l'on ne veut pas que la qualité de notre système réglementé de radiodiffusion diminue en raison de la perte d'auditoire. Nous croyons que la mise en place aujourd'hui d'un système de réglementation plus transparent et plus souple résultera plus tard en un système de radiodiffusion plus robuste.

Il y a donc lieu de prendre du recul et de réfléchir en quoi le cadre réglementaire de la radiodiffusion de demain ressemblera à celui d'aujourd'hui, si nous entrons maintenant dans ce nouvel environnement. La ressemblance sera sans doute lointaine.

Il existe certainement nombre d'aspects différents dans lesquels les forces concurrentielles du marché pourraient jouer un rôle accru dans le système canadien de radiodiffusion, si la réglementation était assouplie. En évaluant la portée de ce rôle, le CRTC devra déterminer si les forces concurrentielles du marché pourront respecter les objectifs de politique prévus au paragraphe 3(1) de la Loi et si le coût des mesures de réglementation nécessaires l'emporteront sur les avantages. Il devra de plus examiner jusqu'à quel point les mesures de réglementation sur lesquelles on s'est reposé dans le passé peuvent encore être fiables à l'avenir en vue de réaliser les objectifs de politique poursuivis. Si le Conseil estime qu'on peut dorénavant se fier davantage aux forces du marché, il devra alors sans doute envisager la mise en place de dispositions transitoires pour faciliter la transition d'un système réglementé à un autre.

Possibilité d'un rôle accru de la concurrence

Réduction de la protection du genre

Tel qu'on en a discuté ci-dessus, la protection du genre vise à limiter la concurrence entre les services spécialisés et payants canadiens, de même qu'avec les services de programmation non canadiens. Les règles actuelles ne sont pas appliquées uniformément et elles se basent quelquefois sur des définitions fictives de genre afin d'accommoder les nouveaux services et la demande des auditeurs.

D'un autre côté, les objectifs prévus au paragraphe 3(1) de la Loi exigent clairement qu'on accorde la priorité à la programmation canadienne et qu'on fasse place à la diversité des voix.

Une solution serait de conserver la protection du genre à l'égard des services de programmation non canadiens, mais de l'assouplir ou de la supprimer pour ce qui est des services canadiens. Cela

protégerait les services de programmation canadiens de la concurrence étrangère, tout en permettant aux forces du marché canadien de décider du succès des divers services canadiens²⁹.

Le CRTC a déjà tenté cette approche de dérèglementation des formules ou des genres de programmation en ce qui concerne la radio AM et FM et les services numériques spécialisés de catégorie 2. L'attribution récente d'une licence à un deuxième titulaire de télévision payante générique reflète aussi un assouplissement de la protection du genre en matière de services de télévision payante.

Laisser le soin aux consommateurs de décider du sort des services de programmation n'est pas une idée originale. Il s'agit plutôt d'une réalité dans la plupart des secteurs de l'économie canadienne. Se fier au marché concurrentiel pour développer une variété de services de programmation et satisfaire les divers intérêts des Canadiens n'est pas non plus une idée révolutionnaire. Dans un monde numérique, avec des centaines de chaînes, il est extrêmement improbable que toutes les entreprises de programmation choisissent le même type d'émissions. On s'attendrait au contraire à ce qu'elles découvrent des marchés de créneaux et à ce qu'elles s'efforcent d'offrir de meilleurs choix d'émissions que leurs concurrents.

Dans ce nouvel environnement, il existe sans doute des services qui, selon le Conseil, ont besoin d'une protection spéciale en raison de leur importance pour la réalisation d'un objectif particulier de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la petite taille de son auditoire. Ces services devraient cependant être déterminés au cas par cas et conformément à des lignes directrices claires, susceptibles d'être bien comprises par l'industrie.

Recommandation 5-1

Nous recommandons que le Conseil cesse d'appliquer la politique de protection des genres aux services de programmation canadiens, sauf s'il y a une raison de croire qu'à l'égard de certains genres particuliers, la concurrence n'aidera nullement à atteindre les objectifs de la politique publique prévus au paragraphe 3(1) de la Loi. Nous recommandons également que le Conseil permette aux forces du marché de jouer un rôle accru en satisfaisant la demande du consommateur pour des services de programmation facultatifs.

Recommandation 5-2

Nous recommandons que la protection du genre soit maintenue en ce qui concerne les services non canadiens, sauf pour certains genres particuliers comme les services en langues tierces à caractère ethnique, à l'égard desquels le Conseil a déjà commencé à accepter pris des mesures pour permettre une entrée de la concurrence.

Suppression de certaines catégories de licence

Un grand nombre d'éléments du cadre de réglementation ont trait aux critères permettant de distinguer les unes des autres les diverses classes ou catégories de licence de radiodiffusion. Ce régime vise à protéger les titulaires de la concurrence pouvant provenir d'autres titulaires de la même catégories et à garantir la diversité des voix.

Compte tenu du flou entourant les anciennes distinctions entre les producteurs de programmation linéaire et ceux de programmation non linéaire, et du fait que les différentes catégories de titulaires se font régulièrement concurrence entre elles pour de la programmation, on peut douter de la pertinence de conserver toutes ces distinctions réglementaires.

²⁹ Nous notons qu'en fait, le Conseil s'est rendu plus loin dans le cas des services en langues tierces, en permettant aux services étrangers en langues tierces de faire concurrence aux services spécialisés de catégorie 2, sous réserve de certaines restrictions d'achat préalable et de marketing.

Selon nous, le CRTC devrait envisager la possibilité de supprimer certaines de ces catégories de licence et laisser le marché décider s'il préfère un plus grand nombre de services spécialisés ou de VSD par abonnement, davantage de services à la carte ou plus de services basés sur les revenus de publicité.

Évidemment, si la politique de protection du genre était assouplie et que l'une ou plusieurs catégories de licence de radiodiffusion disparaissaient, les règles d'engagement devraient être équilibrées de sorte qu'un titulaire ne jouisse pas d'un avantage concurrentiel injuste par rapport à un autre. Ainsi, les règles sur le contenu canadien ainsi que les obligations réglementaires de tous les titulaires de la classe supprimée devraient être identiques. On aborde ce sujet dans les chapitres suivants sur l'accès et le contenu canadien.

Recommandation 5-3

Nous recommandons que le Conseil examine la possibilité de supprimer certaines classes de licence existantes dont les distinctions commencent à s'estomper et qu'il permette ainsi au marché de décider s'il préfère un plus grand nombre de services spécialisés ou de VSD par abonnement, davantage de services à la carte ou plus de services basés sur les revenus de publicité. Tout changement dans les classes de licence devrait être accompagné de nouvelles obligations réglementaires qui s'appliqueraient uniformément à la classe.

Suppression des limites relatives à la publicité

Les différentes classes d'entreprises de radiodiffusion font l'objet de différentes règles sur l'accès aux revenus de publicité locale et nationale, de même que différentes limites relatives au nombre de minutes de publicité qu'elles peuvent diffuser. Les titulaires privés de télévision traditionnelle en direct sont autorisés à vendre tant de la publicité locale, à condition qu'ils offrent de la programmation locale, que de la publicité nationale. Les services spécialisés de télévision doivent généralement se limiter à vendre de la publicité nationale, alors que les services payants, à la carte et VSD ne sont pas en principe autorisés à vendre de publicité. Différentes restrictions s'appliquent aux services de télévision communautaire à l'égard de la vente de publicité.

Pour ce qui est du temps maximal pouvant être consacré à la publicité, la limite actuelle de 12 minutes par heure imposée aux titulaires de télévision en direct sera supprimée en deux étapes d'ici septembre 2009. Les services spécialisés demeurent assujettis à une limite de 12 minutes par heure. Comme on l'a noté ci-dessus, en principe, les services payants, à la carte et VSD ne sont pas autorisés à solliciter ou à accepter de publicité.

Dans le cas de la radio, le Conseil a supprimé les limites de temps pouvant être consacré à la publicité en 1993. Les titulaires FM doivent cependant en général consacrer au moins le tiers de leur semaine de radiodiffusion à des émissions locales s'ils veulent être autorisés à solliciter ou à accepter de la publicité locale. Cette politique s'applique aussi aux titulaires AM, au cas par cas.

Il y a une certaine logique à lier l'autorisation d'offrir de la publicité locale à l'obligation de fournir de la programmation locale. Nous remarquons cependant qu'en ce qui concerne à tout le moins les services nationaux de télévision, le marché serait sans doute naturellement porté à préférer la publicité nationale à la publicité locale. Par définition, les services spécialisés ou payants nationaux (ou régionaux) et les services à la carte ou VSD ne peuvent offrir de publicité locale. Il est par conséquent difficile d'évaluer la nécessité des restrictions réglementaires sur la diffusion de publicité locale par des services spécialisés nationaux ou encore de savoir si l'assouplissement de ces restrictions aurait des incidences significatives sur le marché.

À notre avis, on devrait envisager la possibilité de supprimer immédiatement les limites de temps que les services de télévision traditionnelle en direct peuvent consacrer à la publicité; ces limites pourraient aussi être supprimées à l'égard des services spécialisés. Comme on l'a indiqué ci-dessus, les limites de temps consacré à la publicité ont été supprimées à la radio depuis plus de dix ans; depuis, la

quantité de publicité diffusée par les titulaires de radio est tributaire des forces du marché. Les données du Conseil dans le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2006 indiquent aussi qu'une très grande partie du temps de publicité accordé comme mesure incitative aux radiodiffuseurs traditionnels en direct de langue française et de langue anglaise ainsi qu'aux services spécialisés est demeurée inutilisée. On pourrait donc en conclure non seulement que ces minutes additionnelles accordées n'ont que peu de valeur incitative, mais aussi que les forces du marché limitent la quantité de publicité diffusée.

De façon plus générale, nous estimons aussi que le temps est venu d'évaluer soigneusement et de rationaliser les sources de revenus possibles des services privés de télévision traditionnelle en direct, des services payants, spécialisés, à la carte et VSD, y compris l'accès aux revenus de publicité et les tarifs d'abonnement. La quantité de publicité, les tarifs d'abonnement et les services à la carte sont tous des aspects qui pourraient devenir l'objet de concurrence entre les radiodiffuseurs qui tentent d'attirer les consommateurs. Les distinctions établies par règlement sur l'accès aux revenus ne peuvent peut-être pas être maintenues à long terme, non plus qu'il soit certain qu'elles favorisent une contribution maximale de l'ensemble des services canadiens de télévision commerciale au système canadien de radiodiffusion.

Recommandation 5-4

Nous recommandons que le Conseil réévalue les restrictions actuelles sur la publicité qui s'appliquent aux diverses catégories de services de télévision, à la lumière des réalités du marché et des nouvelles tendances vers la publicité ciblée; nous recommandons également qu'il vérifie si ces restrictions limitent les revenus dont pourrait bénéficier le système de radiodiffusion. Le Conseil devrait ensuite envisager la possibilité de supprimer les restrictions et de permettre aux entreprises de radiodiffusion de décider de la meilleure manière d'offrir leurs services au public, que ce soit par un service basé sur la publicité, un service par abonnement ou un service à la carte.

Rationalisation des catégories de services spécialisés

Il existe présentement cinq catégories de services spécialisés de télévision, chacune ayant ses propres droits de distribution et obligations réglementaires. De ce nombre, trois sont des chaînes analogiques d'émissions spécialisées (« double statut », « double statut modifié » et services facultatifs); les autres sont des services numériques de catégorie 1 et de catégorie 2. Ces services diffèrent les uns des autres pour ce qui est des droits de distribution, des droits d'accès, les règles d'accès et des tarifs de gros qu'ils peuvent pratiquer pour la distribution.

Bon nombre de droits et d'obligations rattachés à ces licences semblent dépendre davantage de l'époque à laquelle la licence de service spécialisé a été accordée que de normes réglementaires précises. Les différents droits rattachés à ces types de licences limitent la concurrence entre les services, certains bénéficiant d'une distribution obligatoire selon un tarif réglementé, d'autres étant distribués selon un tarif négocié, et d'autres encore ne bénéficiant d'aucune distribution obligatoire.

Le Conseil a déjà annoncé son intention de rationaliser son cadre réglementaire lorsque l'environnement sera exclusivement numérique; cependant, à notre avis, le Conseil devrait procéder plus rapidement à adopter un cadre simplifié, davantage guidé par la demande du consommateur et par les tarifs d'abonnement fixés par le marché.

Cela ne signifie pas que tous les services spécialisés doivent nécessairement être traités pareillement. Le CRTC peut continuer à vouloir imposer certaines exigences de distribution ou encore des tarifs réglementés à l'égard de certains services qu'il juge essentiels à la réalisation d'un objectif particulier de la *Loi sur la radiodiffusion* ou qu'il croit être d'intérêt public, comme la sécurité publique. Cependant, toute décision à ce sujet devrait constituer une exception et ne devrait être prise que s'il a déjà déterminé que le service en question est nécessaire à la réalisation d'un objectif particulier de la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'il est probable que le marché concurrentiel ne le soutiendra pas sans une

disposition réglementaire à cet effet. Lorsque le Conseil en arrive à une telle décision, il devrait choisir les mesures réglementaires appropriées les moins contraignantes possibles.

Le système actuel continue à faire bénéficier les services facultatifs de droits de distribution davantage basés sur la date de leur lancement que sur leur mérite respectif. Comme on en discute plus amplement au chapitre 6 de ce rapport, nous recommandons que le Conseil encourage les services de programmation facultatifs canadiens à créer davantage de contenu canadien en récompensant, par l'attribution de meilleurs droits d'accès, ceux qui offrent un pourcentage plus élevé d'émissions canadiennes ou des productions canadiennes de grande qualité.

Recommandation 5-5

Nous recommandons que le Conseil envisage de rationaliser la structure de réglementation des services spécialisés avant la fin de la transition vers le numérique prévue en 2010-2013. Nous recommandons aussi que le Conseil examine la possibilité d'adopter un nouveau système qui récompenserait, et ce, en leur accordant de meilleurs droits d'accès et de distribution, les services qui contribuent de façon significative à l'atteinte des objectifs de la Loi (en offrant un fort pourcentage d'émissions canadiennes, en engageant des dépenses importantes au titres des émissions canadiennes ou des projets relatifs à la sécurité publique). Ce nouveau système devrait aussi reposer davantage sur la demande des consommateurs que sur les règles d'assemblage pour décider de la distribution et des forfaits de services facultatifs.

Assouplissement des restrictions sur la production interne

On exige présentement des radiodiffuseurs en direct, des services payants, des services à la carte et de certains services spécialisés qu'ils se procurent auprès de producteurs indépendants un certain pourcentage minimal de la programmation canadienne qu'ils diffusent. Dans certains cas, comme dans celui des services de télévision payants, la totalité de la programmation canadienne doit être obtenue de tiers, alors que dans celui des services de télévision traditionnelle en direct, au moins 75% des émissions prioritaires canadiennes doivent provenir de producteurs indépendants.

Il est vrai que ces exigences sont directement liées à l'objectif de politique de radiodiffusion voulant que le système canadien fasse appel de façon notable au secteur de production canadienne indépendante, comme on en traite plus amplement au chapitre 6 de ce rapport. Par contre, nous croyons possible de réduire ces exigences à l'égard de la production indépendante sans mettre en péril cet objectif et tout en permettant aux forces du marché de jouer un plus grand rôle dans la détermination des meilleurs moyens de produire du contenu canadien.

Assouplissement des règles d'entrée des services en direct

Une autre façon de favoriser un rôle accru des forces du marché et de la concurrence dans le cadre réglementaire actuel est d'assouplir les règles gouvernant l'attribution de licence à des entreprises de radiodiffusion en direct. Présentement, les demandes de nouveaux services de radio ou de télévision en direct font l'objet d'un examen minutieux afin de savoir si le marché est en mesure de supporter un autre fournisseur de service. Cette approche vise à garantir que l'arrivée d'un nouveau venu ne nuira pas à la capacité des services existants de respecter leurs obligations réglementaires, y compris celles sur le contenu canadien.

Nous comprenons la logique de cette approche, mais les restrictions sur l'entrée ont peut-être un coût assez élevé. En effet, cette approche protège certains concurrents inefficaces et est susceptible de nuire à l'entrée de nouveaux joueurs qui pourraient exploiter leurs services de bien meilleure façon, mieux répondre à la demande des consommateurs et leur offrir davantage de contenu canadien et d'émissions de grande qualité.

Nous notons en fait un grand nombre de nouveaux venus dans le secteur de la radio commerciale en direct au cours des dernières années. Entre 2003 et 2006, le Conseil a autorisé 233

nouvelles stations de radio en direct, dont 76 dans la seule année 2006³⁰. Il en a résulté une concurrence accrue pour les revenus de publicité et un plus grand choix pour les consommateurs. En même temps, l'ensemble des marges de BAII est demeuré stable (de 19,3% en 2003 à 20,1% en 2006)³¹. Par contre, le Conseil semble beaucoup plus réticent à ouvrir davantage le marché de la télévision en direct.

Recommandation 5-6

Nous recommandons que le Conseil examine l'opportunité de permettre une entrée concurrentielle dans les marchés de radiodiffusion en direct, là où des fréquences sont disponibles (surtout de nouveaux venus indépendants des radiodiffuseurs déjà en place dans le même marché local). À notre avis, on devrait accorder moins d'importance aux arguments d'ordre économique voulant qu'on protège la part de marché des radiodiffuseurs en place, pour en accorder davantage aux forces du marché pour décider quels radiodiffuseurs satisfont le mieux les besoins des consommateurs.

Assemblage des services par les EDR

Les EDR sont présentement assujetties à des règles contraignantes en ce qui concerne leur capacité d'assemblage des services de programmation offerts au public. Ces règles empêchent la concurrence que les EDR pourraient se faire les unes aux autres en offrant des forfaits originaux de services qui plairaient aux consommateurs. Il est vrai que le Conseil propose d'assouplir certaines de ces règles lorsque l'environnement sera totalement numérique, soit en 2010 ou 2013, selon le taux de pénétration du numérique, mais cette échéance nous semble trop éloignée.

Il s'agit là d'un autre secteur où il y a place pour un rôle accru des forces du marché. Comme on en discute plus amplement au chapitre 6 de ce rapport, nous estimons que, si les règles adoptées visent à établir un service de base à forte prédominance canadienne et avec une exigence d'achat préalable, on peut sans doute permettre aux forces du marché et aux demandes du consommateur de décider des autres questions d'assemblage.

Recommandation 5-7

Nous recommandons que le Conseil accorde davantage de souplesse aux EDR pour commercialiser leurs services facultatifs auprès du public afin de mieux satisfaire les demandes du consommateur.

Des recommandations précises sur chacune de ces questions se trouvent dans les divers chapitres de ce rapport qui traitent des règlements ou de la politique en question.

³⁰ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007.*

³¹ *Id.*

6. CONTENU CANADIEN

La seule chose qui importe vraiment en matière de radiodiffusion, c'est le contenu : tout le reste n'est que gestion courante. La fourniture d'émissions diverses, équilibrées et de qualité élevée par les stations de radio et de télévision publiques et privées représente la première tâche de tous les diffuseurs qui se sont vus attribuer l'utilisation de ressources publiques limitées sous forme de fréquences et de canaux de télévision.³² [TRAD.]

Ces affirmations, énoncées dans les deux premières phrases du rapport de la Commission Fowler en 1965, sont aussi valides de nos jours qu'à l'époque. La technologie et le visage de la radiodiffusion ont beaucoup changé entre-temps au Canada, mais nous sommes toujours aussi préoccupés par le contenu diffusé sur nos ondes.

Au chapitre 2 du présent rapport, nous avons mentionné que plusieurs objectifs de la *Politique de radiodiffusion pour le Canada*, au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, concernent le contenu des émissions.

Depuis au moins un demi-siècle, la réglementation du contenu canadien fait partie intégrante de la celle de la radiodiffusion. Avant la création du CRTC en 1968, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion avait jugé nécessaire de promulguer un règlement concernant le contenu canadien des émissions de télévision. Il exigeait qu'au moins 55 % du temps d'antenne soit réservé à des émissions essentiellement canadiennes au chapitre du contenu et de l'inspiration. Il s'agissait alors de donner application à l'article 11 de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1959, lequel exigeait qu'un service de radiodiffusion soit « fondamentalement canadien en contenu et en caractère » et qu'il encourage les stations de radiodiffusion à employer plus souvent des artistes canadiens.

Quoique la mouture actuelle de la *Loi sur la radiodiffusion* renferme des objectifs de politique plus précis concernant le contenu des émissions, elle maintient le même principe fondamental du contenu et du caractère canadiens, auquel s'ajoutent maintenant les principes du multiculturalisme et du multiracialisme. Elle continue également d'encourager le recours à des ressources de création canadiennes dans la production d'émissions canadiennes en faisant référence au secteur canadien de la production.

Avec l'avènement de nouvelles technologies sur différentes plateformes de distribution et de formes nouvelles de services de programmation, comme la télévision payante, la télévision à la carte, la vidéo sur demande (VSD) et les canaux spécialisés, le contenu canadien n'est plus uniforme, puisqu'il faut admettre que la nature du service de programmation influence la quantité de contenu canadien requis. Ce principe est énoncé à l'alinéa 3(1)f), qui se lit comme suit :

3(1)f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service — notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais — qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible;

La réglementation qui en résulte se caractérise par une grande diversité d'exigences relativement au contenu canadien en fonction de la classe de licence émise, et, dans certains cas, de la sous-classe de licence ou du service de diffusion en question. Dans certains cas, la contribution prend la forme de transferts d'argent à des fonds qui soutiennent la production de contenu canadien (comme dans le cas des entreprises de distribution de radiodiffusion, ou EDR); dans d'autres, elle fait appel à des exigences

³² Rapport de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision (Commission Fowler), 1965, p. 1.

relatives à la production et à la diffusion d'émissions, ou encore, à celles du soutien à la production indépendante. Les règles applicables sont énoncées dans les règlements et politiques applicables aux différents aspects du système canadien de diffusion, ainsi que dans les conditions de licence. Nous traiterons de cette question en profondeur dans les chapitres subséquents de la présente étude. Ici, nous voulons rassembler quelques-uns de ces éléments disparates pour voir comment les règles actuelles favorisent l'atteinte des objectifs du paragraphe 3(1) de la Loi et pour mettre en lumière certains aspects qui bénéficieraient d'une réforme.

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, il est bon de rappeler pourquoi on a jugé nécessaire d'adopter des règlements et des politiques pour assurer la production et la diffusion d'émissions canadiennes reflétant l'expérience canadienne dans toute sa diversité. N'assisterait-on pas à la même chose en l'absence de réglementation?

Dans le marché de la télévision privée de langue anglaise, l'argument de la réglementation est fondé sur le coût de la production d'émissions canadiennes de qualité élevée par rapport à l'acquisition de droits canadiens aux émissions étrangères, bien moins onéreuse. La demande de bulletins de nouvelles, d'émissions d'affaires publiques et d'émissions sportives produits au Canada est assez forte. Toutefois, les diffuseurs canadiens soutiennent depuis longtemps que l'envergure relativement restreinte du marché canadien et l'appétit qu'il manifeste pour des émissions étrangères connues et bien commercialisées, surtout américaines mais également britanniques, font qu'il est très difficile de recouvrer le coût de production d'émissions dramatiques canadiennes capables de concurrencer des émissions américaines, telles que les comédies de situation, « Sopranos », « 24 » ou « CSI »³³. Cela ne veut pas dire qu'on est incapable de produire de bonnes émissions dramatiques ou comiques au Canada. Ce n'est clairement pas le cas. On ne manque pas de talent ici. Ce sont les facteurs économiques qui jouent contre nous.

En effet, il peut coûter quelque 3,2 millions \$CAN pour produire une dramatique d'une heure qui sera diffusée en période de grande écoute aux États-Unis³⁴, mais seulement 200 000 \$ pour acheter les droits canadiens à la même émission. Il coûte 1,5 million \$CAN pour produire une dramatique d'une heure au Canada. On perçoit alors clairement l'avantage économique à acquérir les droits canadiens de dramatiques américaines. Compte tenu de l'ampleur des ressources de marketing déployées pour promouvoir les émissions de télévision américaines populaires, l'effet d'entraînement de la publicité sur les émissions parlées américaines, les émissions de divertissement et la presse écrite qui entoure toujours ces produits de divertissement, cela ne fait que renforcer l'attrait des productions américaines.

Répetons qu'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. En 1965, la Commission Fowler faisait l'observation suivante :

Une politique de laissez-faire consistant en un nombre minime de règlements régissant le nombre d'annonces, la moralité et ainsi de suite ne suffira certainement pas à établir un contenu canadien approprié à la télévision. En Amérique du Nord, les enjeux économiques sont tels qu'on ne fera guère apparaître sur nos écrans une quantité substantielle d'émissions canadiennes si l'on ne réserve pas de la place pour elles grâce à la réglementation³⁵. [TRAD.]

La situation dans le marché des émissions de langue française est différente parce que les téléspectateurs y sont attachés, et qu'ils ont leur propre vedettariat. Les dramatiques de langue française, par exemple, sont extrêmement populaires au Québec parce que les téléspectateurs s'y reconnaissent par leur contenu sociologique et philosophique local. En outre, les artistes et les auteurs de ces dramatiques sont de véritables vedettes, ce qui attire encore plus les téléspectateurs et renforce les cotes d'écoute des émissions. Dans un tel marché, les objectifs de contenu canadien seraient satisfaits même

³³ Peter S. Grant et Chris Wood, *Blockbusters and Trade Wars : Popular Culture in a Globalized World* (Vancouver, Douglas & McIntyre, 2004).

³⁴ Variety, « When Less is More », octobre 2004.

³⁵ *Ibid.*, p. 45.

sans réglementation. Toutefois, il ne faudrait pas penser que cette situation durera encore des années, et nous pensons donc que les mêmes règlements qui régissent le contenu canadien devraient rester en vigueur dans les marchés de langue française, y compris celui du Québec. Avec les possibilités offertes par Internet, le multiculturalisme et la préférence généralement exprimée pour le « mondial » par rapport au « local », les dramatiques québécoises subissent la concurrence accrue des émissions étrangères, surtout américaines. Il ne faudrait pas sous-estimer l'attrait exercé par les séries américaines doublées en français, même chez les Francophones. Pour s'en convaincre, il suffit de constater qu'à l'été 2006, les émissions qui ont récolté les cotes d'écoute les plus élevées pour Radio-Canada, à part le spectacle de la Fête nationale, étaient deux séries américaines traduites en français : « Perdus » (la version doublée de « Lost ») et « Beautés désespérées » (« Desperate Housewives »). Au moment de la rédaction du présent rapport, on estime que la situation se reproduira à l'été 2007. D'ailleurs, ces deux émissions étaient respectivement au 18^e et au 20^e rang des émissions de télévision les plus regardées de l'été 2006³⁶.

Ce phénomène en tant que tel n'a rien de nouveau, mais la situation est préoccupante compte tenu du contexte actuel. Les mesures incitatives de nature économique décrites ci-dessus (soit l'acquisition de droits à des séries américaines) existent également dans le marché de langue française, où l'écart entre le coût d'achat des droits à une série américaine en vue d'être doublée en français et celui de la production d'une émission canadienne est parfois encore plus large que dans le marché de langue anglaise.

C'est pourquoi le marché de langue française devrait toujours être régi par les règlements sur le contenu canadien, même s'il est plus facile d'atteindre leurs objectifs compte tenu de la demande de productions locales et de langue française.

Nous ne sommes pas défavorables au constat que les forces du marché à elles seules ne suffiront probablement pas à réaliser les objectifs de politique énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, notamment ceux qui concernent la prépondérance du contenu télévisuel canadien. Nous nous demandons toutefois si les règlements et politiques actuels fonctionnent de façon efficace et conforme à ces objectifs.

Le tableau ci-dessous résume les règlements régissant les émissions et dépenses de contenu canadien par les différentes classes de diffuseurs privés. Les exigences varient beaucoup d'une classe à l'autre et à l'intérieur de chaque classe. Pour citer un exemple, seuls les services commerciaux privés de télévision en direct doivent obéir à des exigences relatives aux émissions prioritaires ou aux heures de grande écoute. Les autres classes de diffuseurs se voient généralement imposer des exigences de dépenses différentes de celles des services commerciaux privés de télévision en direct, et de nombreux titulaires de licence de télévision en direct doivent respecter des conditions de dépenses liées à leurs engagements par rapport à leurs avantages. Ce pot-pourri d'obligations réglementaires manque de transparence et impose des obligations différentes à des services concurrents.

	Services privés traditionnels de télévision en direct	Services communautaires	Services payants	Services spécialisés			Télévision à la carte et VSD
				Analogique	Catégorie 1	Catégorie 2	
Diffusion - Prédominance	60 % de l'année de diffusion et 50 % de la période du soir doivent être consacrées à des émissions canadiennes	En général, 100 % de contenu canadien; 80 % pour les services plus récents	30 % de la période de 18 à 23 heures et 25 % du reste du temps d'antenne doivent être consacrés à des émissions canadiennes	Varie beaucoup selon la nature du service	En général, 50 % de l'année de diffusion et 50 % de la période du soir doivent être consacrées à des émissions canadiennes	En général, 35 % de l'année de diffusion et 35 % de la période du soir doivent être consacrées à des émissions canadiennes	Les licences de télévision à la carte imposent un nombre et un ratio minimum de longs métrages et de spectacles canadiens par année de diffusion. Les licences de VSD imposent des obligations concernant un pourcentage minimum de films et

³⁶ BBM, Québec-France, Lu-Di, 2a-2a, TVA, CBC, TQS.

							autres programmes canadiens.
Diffusion – Heures de grande écoute / Émissions prioritaires	Les grands groupes de stations doivent diffuser en moyenne 8 heures hebdomadaires d'émissions prioritaires entre 19 et 23 h au cours de l'année de diffusion						
Dépenses	Généralement pas requises, mais peuvent être imposées par une condition de licence afin de réaliser les engagements relatifs aux avantages		Un pourcentage des revenus doit être consacré à des émissions canadiennes; ce pourcentage varie d'un titulaire à l'autre	Un pourcentage des revenus doit être consacré à des émissions canadiennes; ce pourcentage varie d'un titulaire à l'autre	Un pourcentage des revenus doit être consacré à des émissions canadiennes; ce pourcentage varie d'un titulaire à l'autre	Non	En général, il faut dépenser 5 % du revenu brut, en plus d'autres obligations de financer des émissions canadiennes
Mesures incitatives pour les dramatiques	Mesures incitatives liées à la programmation des heures de grande écoute et aux minutes de publicité			Mesures incitatives liées aux minutes de publicité	Mesures incitatives liées aux minutes de publicité	Mesures incitatives liées aux minutes de publicité	

En raison de la nature complexe et disparate des exigences, il est très difficile sinon impossible d'évaluer l'efficacité des différentes exigences relatives au contenu canadien.

Les services de télévision en direct sont généralement considérés comme les principaux contributeurs au développement et à la diffusion de contenu canadien, mais il faut noter que les dépenses totales par les services payants et spécialisés canadiens en programmation canadienne dépassent maintenant de beaucoup les dépenses totales des services privés traditionnels de télévision en direct. En 2006, par exemple, les titulaires privés traditionnels de licence de télévision en direct ont dépensé 623,7 millions \$ en émissions canadiennes, alors que les services spécialisés et payants ont dépensé plus de 890 millions \$³⁷. Les services spécialisés et payants dépensent également beaucoup plus sur les dramatiques que les services privés traditionnels de télévision en direct.

Force est de constater que même si les dépenses admissibles consacrées aux émissions canadiennes (DEC), en pourcentage de revenus, sont demeurées relativement stables pour les services privés traditionnels, les dépenses consacrées par les services de télévision en direct aux émissions non canadiennes ont augmenté en pourcentage des revenus totaux. Ce phénomène semble être lié au fait que les services de langue anglaise de télévision en direct consacrent une part croissante de leur budget de diffusion à des émissions non canadiennes. Le pourcentage des dépenses de programmation consacrées au contenu canadien par les services de télévision en direct de langue anglaise a baissé, passant de 50 % en 1999 à 40 % en 2006. Les services de télévision en direct de langue française, par contre, continuent d'affecter environ 90 % de leurs budgets de programmation à du contenu canadien.

Il est également significatif de constater que le pourcentage des revenus consacrés par les services de télévision spécialisée et payante de langue anglaise à des émissions canadiennes n'est que

³⁷ Dans l'AP 2007-53, le Conseil mentionne le rôle prépondérant de la télévision en direct dans la fourniture d'émissions canadiennes, avec des dépenses de l'ordre de 1,2 milliard \$ en 2005-2006, sur un total de 2,1 milliards \$ (para. 10). Ce montant comprend les dépenses de la SRC pendant cette période (environ 531 millions \$). Dans notre analyse, nous nous intéressons aux contributions relatives des diffuseurs privés aux émissions canadiennes.

légèrement inférieur au pourcentage consacré par leurs collègues de langue française. Dans un cas comme dans l'autre, les services spécialisés et payants ont affecté un pourcentage largement supérieur de leurs recettes à du contenu canadien par rapport aux services privés traditionnels de télévision en direct.

	2006 ³⁸	
	Service privé traditionnel de télévision en direct	Service spécialisé et payant
Tous les services		
Revenus	2 195 000 000 \$	2 013 486 000 \$
Total des DEC (% revenus)	623 747 000 (28 %)	890 497 000 (44 %)
Dép. émissions dramat. can.	73 857 000 (3 %)	169 942 000 (8 %)
Services de langue anglaise		
Revenus	1 756 000 000	1 593 894 000
Total des DEC	(25 %)	700 307 000 (44 %)
Dép. émissions dramat. can.	40 000 000 (2 %)	138 310 000 (8,7 %)
Services de langue française		
Revenus	439 000 000	352 834 000
Total des DEC	(36 %)	173 881 000 (49 %)
Dép. émissions dramat. can.	33 000 000 (7,5 %)	30 275 000 (8,6 %)

Il est également intéressant d'examiner les tendances de l'écoute. Les services individuels privés traditionnels de télévision en direct attirent plus de téléspectateurs que les services individuels spécialisés, mais en général, la cote d'écoute des services spécialisés et payants (36,2 %) dépasse maintenant celle de services privés traditionnels de télévision en direct (31,3 %)³⁹.

Le tableau ci-dessous indique le pourcentage d'écoute des émissions canadiennes par genre et par classe de licence. La consommation canadienne de nouvelles sur tous les services est très élevée. Toutefois, dans les marchés de langue anglaise, les services spécialisés et payants récoltent un pourcentage plus élevé d'écoute que les émissions canadiennes, aussi bien dans des catégories individuelles telles que les dramatiques, qu'en général.

POURCENTAGE DE L'ÉCOUTE D'ÉMISSIONS CANADIENNES, PAR TYPE

	2004-2005				2005-2006			
	Nouvelles	Documen- taires de longue durée	Émissions dramatiques ou comiques	Total	Nouvelles	Documen- taires de longue durée	Émissions dramatiques ou comiques	Total
Tous les services de télévision de langue anglaise	97 %	60 %	21 %	48 %	96 %	50-60 %	20 %	48 %
Services privés de langue anglaise de télévision en direct	97 %	100 %	10 %	33 %	98 %	100 %	8 %	33 %
Services de langue anglaise spécialisés et payants	97 %	58 %	29 %	58 %	95 %	54 %	30 %	59 %

³⁸ Chiffres extraits du *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2007 et de l'AP 2007-53.

³⁹ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2007.

Tous les services de télévision de langue française	98 %	56 %	35 %	65 %	99 %	54 %	35 %	66 %
Services privés de langue française de télévision en direct	100 %	100 %	26 %	69 %	100 %	100 %	25 %	71 %
Services de langue française spécialisés et payants	85 %	50 %	34 %	49 %	88 %	47 %	35 %	53 %

D'après ces données, entre les services privés traditionnels, spécialisés et payants, un nombre croissant de services spécialisés et payants consacrent le plus de dépenses et d'heures de diffusion au contenu canadien, du moins chez les services de langue anglaise.

D'après l'information disponible, il est clair que les mesures incitatives et les obligations réglementaires actuelles relativement aux dramatiques canadiennes de langue anglaise ne sont pas efficaces. Nous n'avons pas l'information nécessaire pour mener une évaluation complète du nombre de dramatiques canadiennes programmées pendant les périodes de grande écoute par les services privés traditionnels de télévision en direct et autres, mais un aperçu des grilles horaires des stations de télévision en direct dans certains marchés donne à penser que les services privés traditionnels de télévision en direct ne diffusent qu'un nombre très restreint de dramatiques canadiennes pendant les périodes de grande écoute de la saison régulière (voir les exemples de grilles horaires à l'annexe C). Les obligations relatives aux émissions prioritaires semblent être largement satisfaites par la diffusion de magazines de divertissement et de télé-réalité et par celle d'émissions prioritaires pendant les heures de moins grande écoute, comme le vendredi ou le samedi soir et l'été.

Prises telles quelles, les mesures incitatives existantes pour les dramatiques sont également problématiques. Les mesures incitatives qui permettent aux services de télévision en direct de renforcer la diffusion de dramatiques canadiennes pendant les heures de grande écoute réduisent en fait le nombre d'émissions canadiennes que ces services doivent diffuser pendant ces périodes. Les mesures incitatives liées aux minutes de publicité, du moins dans le cas des services de télévision en direct, n'ont aucune valeur dès lors que les limites sur les minutes de publicité sont éliminées pour cette classe de titulaires, et elles semblent d'ailleurs avoir été inefficaces. En effet, les services traditionnels et spécialisés n'ont pas utilisé bon nombre des minutes disponibles, ce qui montre leur peu d'intérêt.

On verra ci-dessous la tension inhérente entre les exigences de substitution simultanée et la diffusion d'émissions canadiennes pendant les heures de grande écoute. La substitution simultanée semble dicter en large partie la programmation des périodes de grande écoute des services privés traditionnels de langue anglaise de télévision en direct, ce qui signifie que le contenu étranger est largement diffusé pendant les heures de grande écoute.

Il faut donc réexaminer les mesures visant à promouvoir la production et la diffusion de contenu canadien afin de savoir si elles réalisent les objectifs de la Loi relativement au contenu canadien.

À notre avis, il est urgent de trouver des mesures mieux ciblées et plus efficaces pour encourager la diffusion de contenu canadien pendant les heures de grande écoute, du moins si les forces du marché ne suffisent pas pour atteindre cet objectif. À cet égard, on pourrait revoir la définition des émissions prioritaires et des heures de grande écoute. De par leur définition, les émissions prioritaires comprennent actuellement un mélange hétéroclite d'émissions canadiennes dramatiques, de musique et de danse, des documentaires de longue durée, des magazines de divertissement et des émissions produites en région dans toutes les catégories, sauf les nouvelles, l'information et les sports. Il n'est pas du tout évident que

la production de magazines canadiens de divertissement ou d'émissions canadiennes de télé-réalité soit confrontée aux mêmes problèmes que celle des émissions dramatiques, ou qu'elle mérite des mesures incitatives particulières. Il faut donc envisager de cibler les obligations de programmation des heures de grande écoute sur une classe étroite de services qui ne sont pas soutenus par le marché et d'imposer des obligations de diffusion ciblées exigeant que les services de télévision diffusent un nombre minimum d'heures de ces types d'émissions canadiennes entre 19 heures et 23 heures pendant la saison régulière d'écoute télévisuelle, quand la plupart des Canadiens regardent la télévision.

Recommandation 6-1

À notre avis, il est impératif de trouver des mesures mieux ciblées et plus efficaces pour encourager la diffusion de contenu canadien pendant les heures de grande écoute lorsque les forces du marché ne suffisent pas pour atteindre cet objectif.

Il faut donc envisager de cibler les obligations de programmation des heures de grande écoute sur une classe étroite de services, tels les séries dramatiques, qui ne sont pas soutenus par le marché et d'imposer des obligations de diffusion ciblées exigeant que les services de télévision diffusent un nombre minimum d'heures de ces types d'émissions canadiennes entre 19 heures et 23 heures pendant chaque période de six mois au cours de l'année de diffusion du titulaire afin d'assurer la diffusion de ces émissions pendant les mois où les Canadiens regardent beaucoup la télévision.

La sélection de programmation ayant un statut prioritaire devrait dépendre en partie d'une évaluation détaillée des facteurs économiques représentés par la production de différents types de contenu canadien ainsi que de la demande canadienne de ce contenu pendant les heures de grande écoute. Comme il a été noté ci-dessus, il n'est pas nécessairement contraire à l'intérêt économique de produire des magazines de divertissement ou des émissions de télé-réalité ou de jeu canadiens, ou que le marché canadien ne réussirait pas à lui seul à stimuler la demande de ces émissions pendant les heures de grande écoute. En ce qui concerne les coûts, nous relevons l'affirmation suivante de Guy Fournier dans son rapport sur les dramatiques de langue française :

L'écart de coût entre la production des dramatiques de langue française et celle de langue anglaise est si considérable qu'il vaudrait la peine de créer un « *task force* » de quelques personnes compétentes pour se pencher spécifiquement sur cette question. De quoi l'écart est-il constitué? Comment peut-il être ramené à de plus justes proportions? Et qui peut dire que des dramatiques de langue anglaise coûtant, disons deux fois moins cher, rejoindraient moins de téléspectateurs qu'aujourd'hui, etc.?

À notre avis, il serait bon d'évaluer l'efficacité et la rationalisation des exigences en matière de DEC. À première vue, les dépenses exigées peuvent poser problème, puisqu'elles n'arrivent pas à stimuler l'efficacité⁴⁰. En revanche, les dépenses exigées, y compris les obligations particulières à contribuer une partie des revenus à un fonds de soutien au contenu canadien, sont engagées par un bon nombre d'entreprises de radiodiffusion dans d'autres classes, notamment celles de radio et de distribution. Comme nous l'avons vu précédemment, certains titulaires de licence doivent respecter des exigences combinées : diffuser des quantités précises de programmation canadienne et dépenser des sommes précises sur la production d'émissions canadiennes. En raison de l'application de la politique du Conseil sur les avantages, aucune uniformité ne caractérise l'application de ces exigences aux titulaires de licence, surtout sur les marchés de la télévision en direct et des services spécialisés. On voit mal

⁴⁰ Nous notons, par exemple, la conclusion de Guy Fournier dans « De quoi demain sera-t-il fait? Une étude sur les dramatiques canadiennes de langue française » que la « culture de production économique » au Québec disparaît en raison de l'aide gouvernementale à la télévision (p. 15).

pourquoi une approche similaire ne pourrait être adoptée pour les services privés commerciaux de télévision⁴¹.

Recommandation 6-2

Nous recommandons d'envisager la rationalisation des exigences de diffusion et de dépenses relativement à certaines classes de services de télévision entre elles et à l'intérieur même de certaines classes.

Substitution simultanée

On a longtemps pensé que la substitution simultanée était importante pour rehausser la valeur des droits acquis canadiens dans les émissions de télévision américaines. En exigeant que les réseaux de câblodistribution remplacent le signal et les annonces américains par un signal et des annonces canadiens lors d'émissions diffusées simultanément dans les deux pays, les services canadiens peuvent maximiser la valeur des émissions américaines dont ils font l'acquisition. En théorie, ils peuvent alors utiliser ce revenu en sus pour subventionner la production d'émissions canadiennes⁴².

À notre avis, il faudrait revoir cette supposition. Si l'on examine les grilles horaires des réseaux CTV et Global Television pendant les heures de grande écoute de la saison régulière (annexe C), on constate qu'à très peu d'exceptions près, elles sont remplies d'émissions américaines programmées en même temps que sur les réseaux américains.

La substitution simultanée semble donc dicter la programmation des réseaux de télévision de langue anglaise canadiens en direct, à toutes fins utiles à l'exclusion des émissions canadiennes pendant les heures de grande écoute. Si elle est loisible de produire des revenus supplémentaires pour aider à financer la production d'émissions canadiennes, cette approche décourage la programmation de telles émissions dans les périodes de grande écoute pour la plupart des Canadiens. La substitution simultanée est visiblement une arme à deux tranchants. Elle refoule le contenu canadien vers des périodes de moins grande écoute ou les mois d'été, quand aucune nouvelle émission américaine n'est diffusée et que moins de gens regardent la télévision. Autrement dit, la substitution simultanée pousse le contenu canadien hors des plages horaires de télévision en direct où le plus de Canadiens regardent la télévision, produisant le plus de revenus potentiels.

En augmentant la valeur des droits liés à des émissions non canadiennes, la substitution simultanée tend également à hausser le coût de ces droits. Comme on l'a vu ci-dessus, les titulaires de licence des services privés traditionnels de télévision en direct de langue anglaise dépensent un pourcentage croissant de leurs revenus sur du contenu étranger. Dans la mesure où la substitution simultanée augmente le coût du contenu étranger, elle réduit l'avantage net de la substitution simultanée pour le réseau canadien.

Nous ne disposons pas des données nécessaires pour émettre des recommandations particulières concernant la modification de la méthode actuellement employée pour la substitution simultanée. On peut toutefois s'interroger sur l'avantage net offert par la substitution simultanée en se demandant s'il existe des moyens plus directs et efficaces de conserver les revenus associés à la substitution simultanée. L'objectif de telles mesures serait de rapatrier la programmation d'émissions de télévision canadiennes et américaines d'une façon plus propice à l'atteinte des objectifs de la *Politique canadienne de radiodiffusion*.

⁴¹ L'analyse des obligations de dépenses devrait également tenir compte des révisions éventuelles aux politiques actuelles du Conseil sur les avantages. Le chapitre 11(g) contient des recommandations sur ces politiques.

⁴² Comme il est expliqué plus loin, les EDR doivent effectuer la substitution simultanée pour les diffuseurs locaux de télévision en direct. Les EDR peuvent le faire pour les services spécialisés, mais en pratique, cela ne se produit presque jamais.

Recommandation 6-3

Nous recommandons que le Conseil réévalue l'impact net de la substitution simultanée sur le réseau canadien en cherchant d'autres mécanismes réglementaires pouvant contrer les incitatifs économiques qui poussent les diffuseurs canadiens à programmer des émissions américaines pendant les heures de grande écoute, au détriment des émissions canadiennes.

Production télévisuelle indépendante

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, le sous-alinéa 3(1)i)(v) de la *Politique canadienne de radiodiffusion* énonce que la programmation fournie par le système canadien de radiodiffusion devrait « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ».

Le tableau ci-dessous montre les différentes façons d'atteindre cet objectif selon les catégories de services.

Services privés traditionnels télévision en direct	Services communautaires	Services payants	Services spécialisés			Services VSD et à la carte
			Analogique	Cat. 1	Cat. 2	
Au moins 75 % des émissions prioritaires doivent être produites par des compagnies indépendantes.		En général, on ne peut diffuser d'émissions produites par un titulaire de licence ou une compagnie affiliée.		Au moins 25 % des émissions canadiennes, sauf les nouvelles, les sports et les actualités, doivent être produites par des compagnies indépendantes.		En général, ils ne peuvent distribuer d'émissions produites par le titulaire de licence ou par une compagnie affiliée (sauf du matériel d'intermède); certaines exceptions récentes permettent une programmation connexe ne dépassant pas 10 % des heures pendant une année de diffusion.

Ces exigences ont pour effet de refouler la production d'émissions canadiennes vers le secteur indépendant, hors des installations de production des diffuseurs.

Certains indices donnent à penser que cette politique ne réussit pas forcément à encourager la production de contenu canadien dans le contexte économique et technologique actuel.

En effet, des diffuseurs privés disent que le modèle actuel les empêche de produire plus de contenu canadien et d'exploiter les droits dérivés des productions qu'ils aident à financer. La question des droits revêt une importance croissante dans le contexte des « nouveaux médias ». Alors que les coûts de production continuent d'augmenter, les diffuseurs privés voudraient savoir si le modèle actuel permettra à l'industrie de s'adapter au nouveau contexte⁴³.

Ailleurs qu'au Canada, les fonctions de production et de distribution se regroupent de plus en plus au sein de grandes sociétés bien financées et donc mieux capables de financer la production et de gérer la distribution et les droits dans un contexte d'une complexité croissante.

Pourtant, les diffuseurs canadiens ne doivent pas forcément continuer d'émettre des licences sur les productions indépendantes canadiennes. La production indépendante est importante du point de vue de la diversité, de l'expression régionale et de l'exploitation du talent créateur canadien.

⁴³ Peter S. Grant et Chris Wood, *Blockbusters and Trade Wars : Popular Culture in a Globalized World* (Vancouver, Douglas & McIntyre, 2004).

On se demande seulement si le balancier est allé trop loin, dans le sens où il empêche le système canadien de radiodiffusion d'agir de façon à produire plus d'émissions canadiennes de qualité.

À l'heure actuelle, on s'attend à ce que 75 % des émissions prioritaires diffusées par les services de télévision en direct soient produites par des entreprises non affiliées. De toute évidence, cela représente plus qu'une portion « significative » des émissions prioritaires. C'est même plus que « prépondérant ». De même, l'exigence que les services payants, à la carte et de VSD obtiennent toutes ou presque toutes leurs émissions auprès de producteurs non affiliés est clairement plus que « significative ».

Comme on l'a mentionné, le fait que le marché de langue française est de taille plus restreinte représente un autre défi pour la production de dramatiques de qualité suivant le modèle actuel de production indépendante. Le CRTC devrait donc se demander s'il serait avantageux de permettre aux services de production interne des diffuseurs de contribuer au contenu canadien et à la réalisation d'émissions dramatiques. En plus d'être plus économique, cela aiderait à relever les défis actuels posés par la gestion des droits pour les diffuseurs canadiens lorsqu'ils veulent exploiter la valeur économique entière des productions canadiennes.

Recommandation 6-4

Le Conseil devrait examiner les avantages et inconvénients de réduire les exigences imposées aux entreprises de diffusion d'avoir recours à un fort pourcentage d'émissions provenant de producteurs indépendants. Cet examen devrait notamment porter sur les économies d'échelle et l'ampleur de la production, les questions de gestion des droits et les mesures incitatives en vue de maximiser le rendement des investissements dans les émissions canadiennes. Par ailleurs, le CRTC devrait envisager de rationaliser les exigences touchant la production indépendante dans différentes classes d'entreprises de télédiffusion et, en l'absence de distinctions claires dans la réglementation, d'imposer des obligations communes à ces services. Cela permettrait d'améliorer la transparence et la neutralité du régime réglementaire par rapport aux entreprises concurrentes. Nous recommandons qu'une telle nationalisation s'effectue de façon graduelle et que par la suite, le CRTC surveille de près l'impact des changements sur les producteurs indépendants⁴⁴.

⁴⁴ Si le CRTC décide de changer les exigences de programmation à la source pour les producteurs indépendants, il faudrait modifier conséquemment l'administration du Fonds canadien de télévision (FCT). De tels changements dépassent le cadre de compétence du CRTC, puisque le FCT relève de Patrimoine Canada. Or, notre mandat ne nous permet pas d'émettre des recommandations à Patrimoine Canada. Nous notons tout simplement que de telles réformes exigent une approche coordonnée de la part de tous les organismes gouvernementaux qui s'occupent de la réglementation dans ce secteur.

7. ACCÈS

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, il est impossible d'atteindre tous les objectifs liés au contenu canadien énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) si les Canadiens n'ont pas accès à des émissions et à un contenu canadiens.

Depuis quelques années, le débat sur « l'accès » tourne largement autour de l'accès à la distribution par les EDR. L'évolution relativement récente de la situation des EDR, qui jouent désormais le rôle de distributeurs et d'importants fournisseurs de contenu, a aggravé les réserves concernant ce type d'accès. Le rôle double de ces entreprises soulève des inquiétudes quant au risque de traitement discriminatoire des services concurrentiels de programmation offerts par leurs compétiteurs. À l'heure où les services de vidéo sur demande par abonnement des EDR ressemblent davantage aux services de télévision payante et à la carte offerts par les autres titulaires et où le CRTC envisage un régime prévoyant moins de droits de distribution pour les services spécialisés, les EDR peuvent plus facilement accorder un traitement préférentiel à des services de programmation affiliés.

Le CRTC dispose de pouvoirs généraux pour régir l'accès des services de programmation aux EDR. Il peut par exemple autoriser la distribution de services précis de programmation, ajuster les modalités et conditions de distribution, arbitrer les différends liés à l'accès et réglementer l'utilisation des réseaux des EDR de façon à promouvoir des services de programmation.

L'ancienne approche du Conseil tendait à privilégier une microgestion de l'accès aux EDR et était jugée nécessaire à une époque où la capacité de transmission analogique était relativement faible. Les percées des technologies numériques et autres ont considérablement réduit les soucis d'accès et de fourniture, mais la prolifération des nouveaux services de programmation n'a pas permis d'éliminer le problème de l'accès.

Le fait que nous soyons à un croisement technologique tend aussi à compliquer la situation : d'un côté, nous avons encore un service analogique de télévision par câble avec une capacité limitée; de l'autre, nous avons un service numérique par câble avec une capacité de transmission illimitée, mais une portion seulement du total des abonnés, et des services de TVHD encore à leurs balbutiements qui exigeront inévitablement une grande capacité de transmission. Dans ce contexte, il est impossible de faire l'économie d'une surveillance réglementaire.

Nous croyons pourtant qu'il est possible de simplifier le cadre actuel de réglementation et de renforcer le rôle des forces du marché et des choix des consommateurs.

Droits d'accès

Comme nous le verrons plus loin, nous pensons que les règles relatives à la distribution prioritaire énoncées à l'article 17 du *Règlement sur les EDR* et que le pouvoir conféré au Conseil en vertu de l'alinéa 9(1)h) de la Loi de nommer d'autres services de programmation admissibles à une distribution obligatoire par les EDR sont des outils importants, qui permettent au Conseil de s'assurer que les Canadiens ont accès aux services précis de programmation qu'il juge essentiels à la poursuite des objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi.

Nous pensons qu'il faut maintenir un service de base comportant un pourcentage élevé de programmation canadienne et conserver le principe d'« abonnement préalable » qui oblige les Canadiens à s'abonner au service de base pour acheter des services facultatifs. Nous croyons que ces mesures sont des éléments importants de l'équation si le Conseil songe à accroître les possibilités offertes aux consommateurs d'acheter des services facultatifs dans un contexte qui leur soit plus favorable.

Nous suggérons d'accroître la visibilité des services facultatifs qui affichent un pourcentage élevé de contenu canadien, qui investissent largement dans la programmation canadienne ou qui remplissent une fonction d'intérêt général, en leur proposant des droits d'accès qui tiendraient compte de leur

contribution à la réalisation des objectifs de la Loi. Ainsi, les droits de distribution pourraient varier en fonction du volume de contenu canadien ou du montant des dépenses au titre de la programmation canadienne correspondant à une licence. Le Conseil pourrait créer des paliers de droits de distribution correspondant aux différents pourcentages de contenu canadien. Ce modèle pourrait aussi être utilisé pour encourager la diffusion de certaines programmations canadiennes estimées insuffisantes, telles les dramatiques, et inciter les titulaires à augmenter le contenu canadien et leurs engagements de dépenses à ce titre pour obtenir de meilleurs droits d'accès.

Les mesures incitatives pourraient notamment proposer des avantages tels qu'une distribution obligatoire, des droits d'abonnement, une intégration au service de base ou même l'attribution de canaux. Selon nous, cette approche serait plus intéressante que le cadre actuel qui récompense les services facultatifs par des droits de distribution davantage basés sur leur date de lancement que sur leurs mérites.

Recommandation 7-1

Nous recommandons que le Conseil complète ses règles d'accès et de distribution par l'adoption d'un nouveau régime qui encouragerait les télédiffuseurs à accroître le contenu canadien de leurs services facultatifs, à investir dans certains genres de contenu canadien, dont les dramatiques, ou à offrir un service qui remplirait une fonction d'intérêt général, telle la sécurité publique, pour obtenir des droits d'accès et de distribution plus favorables.

Positionnement des canaux

L'importance du positionnement des canaux semble soulever des points de vue divergents. Nous croyons donc que cette question doit être examinée. S'il est établi que le positionnement des canaux contribue toujours largement au succès des services de programmation, il convient d'exiger que les services canadiens, surtout ceux qui respectent des seuils élevés de contenu canadien, soient mieux placés sur la liste des canaux des EDR que les services non canadiens. Il convient aussi d'aborder cette question en tenant compte de l'incidence du positionnement des canaux sur l'ensemble de la demande de services canadiens de programmation et sur la capacité des EDR à se démarquer entre elles dans un marché concurrentiel.

Recommandation 7-2

Le Conseil devrait évaluer l'importance du positionnement des canaux sur le succès des services de programmation. S'il est établi que le positionnement des canaux contribue toujours largement au succès des services de programmation, il convient d'exiger que les services canadiens, notamment ceux qui respectent des seuils élevés de contenu canadien, soient mieux placés sur la liste des canaux des EDR que les autres services.

Droits de distribution

Pour évaluer l'obligation de réglementer les tarifs de distribution et de gros, il faut tenir compte du pouvoir de négociation relatif des parties. Une distribution obligatoire renforce à première vue, le pouvoir de négociation des services de programmation, à condition qu'ils soient autorisés à facturer des droits de distribution. À cet égard, nous notons l'implantation aux États-Unis d'un régime qui permet aux télédiffuseurs en direct d'un marché local donné de décider chaque année s'ils préfèrent un statut de distribution obligatoire, sans frais de distribution, ou négocier des ententes de consentement de retransmission. Ce régime peut sembler apporter une certaine souplesse au système et permettre aux forces du marché de jouer un rôle dans l'établissement des droits d'accès et de distribution; mais son efficacité n'est pas prouvée en cas de déséquilibre du pouvoir de négociation entre l'entreprise de programmation et le distributeur. Il convient d'approfondir davantage la question avant d'évaluer et d'établir les principes qui définiront le moment où une réglementation *ex ante* des tarifs de gros sera

requis et le moment où des procédures de résolution de litiges *ex poste* suffiront à dénouer une impasse dans les négociations.

Au chapitre 6, nous avons aussi recommandé au Conseil de procéder à une évaluation supplémentaire des sources de revenus accessibles aux différentes classes d'entreprises privées de télévision, y compris les services de télévision en direct. Cet examen pourrait comprendre une analyse des droits de distribution des services privés de la télévision traditionnelle en direct qui respectent des seuils élevés de contenu canadien ainsi qu'une évaluation de la question des droits de distribution des services privés de la télévision traditionnelle en direct qui respectent des critères essentiels de contenu canadien, dont la programmation locale.

Distribution de services affiliés

Nous proposons aussi d'éliminer certaines des exigences qui empêchent les EDR de distribuer des services de programmation affiliés. Ainsi, les règles existantes obligent les EDR à distribuer cinq services spécialisés pour chaque service spécialisé affilié qu'ils distribuent. Selon nous, ce genre de règlement peut nuire à la distribution de nouveaux services canadiens de programmation sans forcément aborder le problème du comportement discriminatoire.

Afin d'écartier le risque que des EDR n'adoptent une conduite anticoncurrentielle à l'égard de leurs propres services ou de services de programmation affiliés, nous recommandons au Conseil de resserrer son test de comportement discriminatoire et ses mécanismes d'exécution tel que décrit ci-dessous.

Prépondérance

Comme nous l'avons vu, l'« accès » dans le contexte de la Loi dépasse le simple accès aux EDR par des services de programmation et englobe l'accès des Canadiens à un contenu canadien.

La question de savoir si les EDR devraient offrir aux Canadiens une « prépondérance » de services de programmation canadiens ou s'assurer qu'une prépondérance des services auxquels un abonné peut s'abonner comprenne des services de programmation canadiens a été largement débattue ces dernières années.

À l'heure actuelle, le *Règlement sur les EDR* interdit aux EDR de distribuer un service spécialisé non canadien à moins que celui-ci ne soit « lié » à un service canadien. La réglementation interdit également d'offrir des blocs de services non canadiens.

Dans *Révision des cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, le CRTC a proposé une nouvelle règle qui obligerait les EDR à s'assurer que les consommateurs reçoivent une simple prépondérance (51 %) de services de programmation canadiens (calculée en fonction de tous les services reçus)⁴⁵.

Nous convenons que la proposition du CRTC allègerait la prescription réglementaire.

Nous croyons que la demande des consommateurs devrait influencer davantage le système canadien de radiodiffusion, comme c'est déjà le cas dans d'autres secteurs de l'économie. Obliger les Canadiens à s'abonner à des services pourtant appelés « facultatifs » qu'ils ne désirent pas, afin d'avoir accès au(x) service(s) qu'ils souhaitent regarder est exactement le genre de réglementation qui pousse les consommateurs à se tourner vers l'Internet ou vers des services à la carte ou sur demande. Le système canadien de radiodiffusion doit s'adapter au nouvel environnement s'il veut garder sa légitimité et attirer les téléspectateurs en âge de regarder « n'importe quoi, n'importe quand ».

⁴⁵ Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10.

L'adoption d'autres mesures que nous préconisons permettrait la création d'un service de base « canadien » solide composé de services de programmation respectant des seuils élevés de contenu canadien. L'offre d'un tel service de base, associée à une obligation d'« abonnement préalable » à ce même service, réduirait les craintes entourant les choix de services facultatifs des consommateurs. Nous pourrions favoriser davantage la concurrence des services de programmation canadiens tout en continuant à limiter l'accès des services non canadiens au marché canadien.

Recommandation 7-3

Nous recommandons que le Conseil adopte une règle de simple prépondérance (51 %) pour les services de programmation canadiens auxquels s'abonnent les consommateurs et qu'il élimine un grand nombre des règles additionnelles d'étagement et d'assemblage existantes. D'autres chapitres de ce rapport proposent des recommandations plus détaillées sur l'application de ces principes.

Règlement des différends et exécution

Conformément aux recommandations du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications chargé d'examiner le cadre canadien des télécommunications, nous croyons que la nouvelle affirmation d'une plus grande confiance dans les forces du marché du secteur de la radiodiffusion doit s'accompagner de meilleurs mécanismes de résolution des différends capables de traiter avec efficacité et efficience les litiges concurrentiels et comprenant des sanctions crédibles en cas de comportement anticoncurrentiel.

Bien que les EDR soient déjà assujetties à l'interdiction d'accorder une préférence indue en vertu de l'article 9 du *Règlement sur les EDR*, il incombe aux plaignants de justifier de façon raisonnable qu'une EDR a eu un comportement discriminatoire ayant causé une préférence ou un désavantage « indu » à l'égard d'une personne, y compris elle-même. Ceux-ci n'ont bien souvent pas accès aux preuves qui leur permettraient de satisfaire à cette exigence parce que les exemples susceptibles d'éclairer la conduite de l'EDR à l'égard de la tierce partie ou des transactions intéressées ne sont pas versés au dossier public. Conformément au test énoncé au paragraphe 27(4) de la *Loi sur les télécommunications*, nous recommandons donc d'exiger dorénavant que le fardeau de la preuve devant démontrer que l'EDR n'a pas accordé une préférence ou fait subir un désavantage « indu » incombe à l'EDR elle-même, une fois l'allégation d'attitude discriminatoire avérée.

Il convient aussi de demander au ministre du Patrimoine d'envisager la possibilité de présenter un projet de loi qui conférerait au CRTC le pouvoir d'imposer des amendes administratives comme le propose le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. Nous pensons que le pouvoir du Conseil de révoquer des licences de radiodiffusion, ainsi que les sanctions criminelles prévues dans la Loi, ne sont pas des moyens très pratiques d'assurer l'observation des exigences de réglementation – sauf dans les cas les plus flagrants.

Recommandation 7-4

Nous recommandons de modifier les règles existantes de préférence indue et de déplacer le fardeau de la preuve afin qu'il incombe aux EDR accusées de comportement discriminatoire de prouver que la préférence ou le désavantage n'est pas « indu », une fois l'allégation de conduite discriminatoire soulevée.

Recommandation 7-5

Nous recommandons de demander au ministère du Patrimoine canadien de proposer des révisions à la Loi sur la radiodiffusion en vue d'établir des pénalités administratives monétaires en cas de violation de l'exigence de ne pas assujettir quiconque à une préférence indue ou de toute autre obligation réglementaire.

8. LIEN ENTRE LE DROIT D'AUTEUR ET LA RÉGLEMENTATION SUR LA RADIODIFFUSION

La viabilité d'une industrie de télédiffusion repose entre autres sur un marché régulier qui fonctionne bien. Les télédiffuseurs doivent pouvoir acquérir des droits exclusifs de programmation pour bâtir leur auditoire, engranger des recettes publicitaires et (dans le cas des services payants et spécialisés) des recettes d'abonnement; les producteurs doivent pouvoir exploiter au maximum ces droits pour optimiser leur rendement économique et investir dans de nouvelles émissions.

Les droits de programmation télévisée sont habituellement attribués pour des régions géographiques et des plateformes de distribution précises. Le plus souvent, un télédiffuseur en direct de chaque marché local acquiert les droits de diffusion des nouveaux épisodes d'une heure des dramatiques hebdomadaires. Un réseau qui acquiert les droits d'une émission peut acheter les droits nationaux pour tous les marchés desservis par ses stations de télédiffusion en direct. Un service spécialisé peut aussi acquérir les droits nationaux d'anciennes saisons d'une même dramatique. Dans chaque cas, la possibilité qu'un télédiffuseur fasse des profits grâce à une émission tient au fait que les mêmes épisodes d'une même émission ne sont ni accessibles sur une plateforme concurrente, ni disponibles par le biais d'un télédiffuseur concurrent⁴⁶.

Les droits de programmation font l'objet d'un contrat entre le producteur (ou distributeur) et les entreprises de programmation qui souhaitent acquérir les droits de diffusion d'une émission. Les droits ainsi négociés sont créés par la *Loi sur le droit d'auteur*⁴⁷ qui prévoit des sanctions pénales et civiles en cas de violation. Bien que le mandat accordé au Conseil en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* ne touche pas directement à la protection du droit d'auteur des émissions télévisées, il arrive souvent que des enjeux pertinents à la réglementation de la télédiffusion chevauchent ou influencent des questions de droit d'auteur associées à la programmation.

Comme en témoignent les exemples décrits plus loin dans ce chapitre, le Conseil utilise parfois ses pouvoirs de réglementation pour protéger ouvertement les droits de programmation. Toutefois, le Conseil peut aussi refuser d'agir s'il considère qu'une question donnée relève de la politique ou de la loi sur le droit d'auteur et outrepassé à ce titre son mandat. Comme l'illustrent ces exemples, le Conseil accorde une attention particulière aux questions relatives au droit d'auteur et à la politique du droit d'auteur lorsqu'il exerce son autorité pour réglementer le système de radiodiffusion et lorsqu'il doit coordonner ses efforts avec ceux des organismes gouvernementaux responsables du droit d'auteur en cas de chevauchement entre la réglementation de la radiodiffusion et la politique ou l'application de la politique du droit d'auteur impliquant des entreprises de radiodiffusion.

L'obligation faite aux EDR de substituer des signaux identiques lorsqu'une même émission est diffusée à la fois sur un signal de télévision éloigné et sur un signal de télévision local est une application claire des pouvoirs réglementaires du Conseil visant à protéger les droits de programmation⁴⁸. Le régime de substitution simultané est décrit plus en détail dans le chapitre sur les règles applicables aux EDR. Il a pour but de protéger la valeur des droits locaux de programmation de télévision acquis par les télédiffuseurs en direct de ce marché. Dans un marché traditionnel, aucun télédiffuseur concurrent ne peut acquérir les droits de diffusion d'une émission dans un marché local si un télédiffuseur a déjà acquis les droits exclusifs de cette émission pour le même marché local et pour la même période. En revanche, lorsqu'une EDR desservant un marché local distribue des signaux éloignés (c.-à-d. qui proviennent d'autres marchés), il peut arriver que l'un de ces signaux éloignés distribue une émission dont les droits locaux ont déjà été acquis par un télédiffuseur local. À moins d'une intervention réglementaire, l'émission serait alors diffusée deux fois dans le marché local par deux télédiffuseurs différents – le télédiffuseur local qui aurait acheté les droits de diffusion de l'émission dans le marché local et le télédiffuseur éloigné

⁴⁶ Pour de plus amples détails, voir le rapport de Peter H. Miller préparé à l'intention du Conseil, *Aperçu du marché canadien des droits de programmation*, 5 juillet 2007.

⁴⁷ L.R. 1985, ch. C-42.

⁴⁸ *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, article 30.

qui détiendrait les droits de diffusion de la même émission pour son propre marché, mais non pour le marché local.

Pour redresser la situation, le Conseil exige depuis 1971 que les grands systèmes de distribution par câble substituent au signal du télédiffuseur éloigné celui du télédiffuseur local lorsqu'une émission est diffusée simultanément sur les deux signaux⁴⁹. Au moment de la diffusion, le signal du télédiffuseur local se retrouve donc sur deux emplacements accessibles aux abonnés, et le signal éloigné n'est plus disponible. Cette substitution préserve les droits exclusifs de programmation du télédiffuseur local et lui permet d'optimiser la valeur économique du temps publicitaire vendu avec l'émission.

Les droits des détenteurs de droits d'auteur associés à la programmation sont un autre volet du droit d'auteur lié à la distribution d'émissions de télévision diffusées par les EDR sur les signaux éloignés. La *Loi sur le droit d'auteur* a été amendée en 1988 pour garantir un droit de communiquer des œuvres au public par télécommunication⁵⁰. La retransmission par les EDR d'émissions de télévision sur des signaux locaux et éloignés implique un droit de communication au public par télécommunication. Amendée en même temps que la création de ce droit de communication, la *Loi sur le droit d'auteur* a donc prévu une licence obligatoire destinée à permettre aux EDR de libérer plus facilement les droits de programmation associés aux signaux locaux et éloignés qu'elles distribuent à leurs abonnés. Cette nouvelle licence prévient les coûts exorbitants de transaction ainsi que le fardeau administratif de toutes les EDR qui s'efforcent chacune d'acquiescer le droit de communiquer au public, par télécommunication, chaque émission de télévision distribuée sur chaque fréquence retransmise par l'EDR⁵¹.

Les conditions de la licence obligatoire prévoient que les EDR doivent respecter les modalités énoncées à l'article 31 de la *Loi sur le droit d'auteur* pour que la communication au public, par télécommunication, d'émissions télévisées sur des signaux retransmis ne constitue pas une violation du droit d'auteur. Ces conditions sont au nombre de cinq.

1. La communication consiste en la retransmission d'un signal local ou éloigné, selon le cas.
2. La retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.
3. Le signal est retransmis, sauf obligation ou permission légale ou réglementaire, simultanément et sans modification.
4. Dans le cas de la retransmission d'un signal éloigné, le retransmetteur a acquitté les redevances et respecté les modalités fixées sous le régime de la présente loi.
5. Le retransmetteur respecte les conditions applicables, le cas échéant, visées par règlement.

La licence obligatoire libère les droits des émissions distribuées par les EDR à la fois sur des signaux locaux et éloignés même si les redevances ne s'appliquent qu'aux émissions distribuées sur les signaux éloignés.

Les redevances mentionnées à la condition 4 sont fixées par la Commission du droit d'auteur selon une procédure d'établissement des tarifs prévue dans la *Loi sur le droit d'auteur*⁵². La dernière homologation des tarifs de retransmission des signaux éloignés s'applique aux années 2001 à 2003⁵³. Conformément à cette grille, les redevances payables par les EDR qui desservent plus de 6 000 abonnés s'élèvent à 70 cents par abonné et par mois, et celles-ci sont partagées par plusieurs sociétés de gestion des droits d'auteurs qui représentent les détenteurs des droits des émissions de télévision, notamment les producteurs canadiens et étrangers, les télédiffuseurs canadiens et américains et les ligues sportives. L'entente négociée entre ces sociétés de gestion et les EDR pour la période 2004-2008 prévoit une hausse des redevances pour chacune des années visées par l'entente. En 2008, dernière année

⁴⁹ Avis public CRTC 1997-7.

⁵⁰ *Loi sur le droit d'auteur*, alinéa 3(1)f).

⁵¹ *Loi sur le droit d'auteur*, article 31.

⁵² *Loi sur le droit d'auteur*, article 71.

⁵³ *Tarifs des redevances à percevoir pour la retransmission de signaux éloignés de radio et de télévision au Canada, en 2001, 2002 et 2003*, Supplément, *Gazette du Canada*, Partie I, 22 mars 2003.

couverte par l'entente, le taux payable par les systèmes de retransmission desservant plus de 6 000 abonnés atteindra 85 cents par abonné et par mois. Le paiement des redevances et le respect de diverses autres conditions libèrent les droits qui permettent aux EDR de retransmettre toutes les émissions sur tous les signaux locaux et éloignés qu'elles distribuent.

La deuxième condition de la licence obligatoire de retransmission de l'article 31 renvoie explicitement à la *Loi sur la radiodiffusion*. Elle établit un lien direct entre le régime du droit d'auteur et le pouvoir de réglementation du système de radiodiffusion accordé au Conseil. Résultat : les changements apportés en conformité avec la *Loi sur la radiodiffusion* par le Conseil à la *Loi sur la radiodiffusion* ou aux règlements qui influencent le traitement réglementaire des retransmetteurs (c.-à-d. des EDR) modifient du même coup les conditions requises pour se prévaloir de la licence obligatoire de retransmission établie en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*. En conséquence, les modifications apportées aux règlements sur la radiodiffusion peuvent avoir des effets inattendus sur le système de droit d'auteur si l'on ne se procède pas à une harmonisation continue de la réglementation du droit d'auteur et de celle de la radiodiffusion.

Le lancement de la retransmission de signaux de télévision par Internet sur les sites canadiens iCrave TV et JumpTV est un l'exemple célèbre de ce type de situation. Dans ce cas, l'exercice des pouvoirs de réglementation du système de radiodiffusion du Conseil a entraîné des effets directs sur le système du droit d'auteur tels que le Gouvernement a dû amender la *Loi sur le droit d'auteur*.

En juillet 1998, le Conseil a annoncé une audience publique en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications* pour étudier la disponibilité croissante des services de communications de l'Internet appelés « les nouveaux médias⁵⁴ » et sollicité des avis sur les points ci-dessous.

1. Quelle est l'éventuelle incidence des nouveaux médias sur les entreprises de télécommunications et de radiodiffusion actuellement réglementées par le Conseil ?
2. Dans quelle mesure certains nouveaux médias sont-ils soit des services de radiodiffusion, soit des services de télécommunication ?
3. Le Conseil devrait-il réglementer les services des nouveaux médias et, si oui, jusqu'à quel point ?
4. Les nouveaux médias soulèvent-ils d'autres questions stratégiques d'intérêt national ?

En mai 1999, le Conseil a publié un avis public dans lequel il annonçait qu'il ne réglementerait pas les activités des nouveaux médias de l'Internet en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵⁵. Les motifs de cette décision sont analysés au chapitre suivant.

Le 17 décembre 1999, le Conseil a publié une ordonnance relative aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias qui exempte partiellement ou totalement les personnes qui exploitent des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias des exigences de la partie II de la Loi et des règlements applicables⁵⁶.

À peu près au moment de la publication de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias* du Conseil naissait au Canada iCrave TV, un nouveau site web qui proposait les signaux de 17 canaux de télévision en direct américains et canadiens. Face aux plaintes des télédiffuseurs et des détenteurs des droits des émissions accessibles sur son site, iCrave TV affirmait que ses activités ne constituaient pas une violation du droit d'auteur puisque son site respectait les conditions requises pour se prévaloir de la licence obligatoire de retransmission établie en vertu de l'article 31 de la *Loi sur le droit d'auteur*. iCrave TV ajoutait qu'elle était une entreprise de radiodiffusion des nouveaux médias protégée par l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias* du Conseil et que ses activités étaient licites au regard de la *Loi sur la*

⁵⁴ Avis public de radiodiffusion CRTC 1998-82; avis public de télécom CRTC 98-20, 31 juillet 1998.

⁵⁵ Avis public de télécom CRTC 99-14; avis public de radiodiffusion CRTC 1999-84.

⁵⁶ Avis public CRTC 1999-197.

radiodiffusion. L'entreprise a été poursuivie aux États-Unis en vertu de la loi sur le droit d'auteur américaine, au motif que ses retransmissions étaient accessibles aux internautes qui vivaient ailleurs qu'au Canada⁵⁷. Pour empêcher les internautes non canadiens d'accéder à son service, iCraveTV exigeait que les utilisateurs donnent le code téléphonique de leur région : ceux qui inscrivaient un code canadien avaient accès au service de retransmission; les autres n'y avaient pas accès. Les internautes américains pouvant introduire le code téléphonique d'une région du Canada et accéder ainsi aux retransmissions, les tribunaux américains ont émis une injonction interdisant à iCrave TV de permettre aux usagers américains d'accéder à son signal. Dans le cadre d'une entente à l'amiable avec les détenteurs de droits, iCraveTV a accepté de mettre fin à ses activités environ deux mois après le lancement de son service⁵⁸.

Au début de 2001, un an après le règlement de l'affaire iCraveTV, une autre société canadienne, JumpTV, fit part de son projet d'offrir un service similaire de retransmission par Internet qui donnait accès aux signaux canadiens et américains en direct. Toutefois, à la différence d'iCraveTV, JumpTV ne lança pas immédiatement son service, mais déposa une demande à la Commission du droit d'auteur en lui demandant de fixer les redevances qu'elle devrait payer aux détenteurs de droits conformément à la licence obligatoire de retransmission. JumpTV alléguait qu'elle ne pouvait pas payer les redevances applicables aux EDR traditionnelles établies selon la grille de retransmission puisque celles-ci étaient déterminées par le nombre d'abonnés desservis par les retransmetteurs. Son modèle d'affaires étant fondé sur les recettes publicitaires et non sur les abonnements, JumpTV faisait valoir qu'il fallait trouver une autre méthode de calcul des redevances. Par ailleurs, JumpTV affirmait que, à la différence de iCraveTV, elle pouvait vraiment bloquer l'accès de son service aux internautes vivant ailleurs qu'au Canada grâce à une nouvelle technique capable de retracer l'origine des adresses IP utilisées par les personnes désireuses d'accéder à son service⁵⁹.

En juin 2001, les ministères de l'Industrie et du Patrimoine canadien publièrent un document de réflexion sur l'application de la licence obligatoire de retransmission par Internet⁶⁰. Peu après, JumpTV retira la demande qu'elle avait adressée à la Commission du droit d'auteur.

En décembre 2001, après le processus de consultation lancé en juin à la suite de la parution du document de réflexion, le Gouvernement a présenté une loi visant à régler la question de l'applicabilité de la licence obligatoire de retransmission par Internet. Tel que présenté à la Chambre des communes, le projet aurait permis aux retransmetteurs sur l'Internet de se prévaloir du régime de la licence obligatoire à condition de respecter certaines conditions établies par des règlements qui n'étaient pas encore élaborés⁶¹. Le Gouvernement statua qu'aucun retransmetteur de l'Internet ne pourrait exercer ses activités conformément à la licence obligatoire avant que ces règlements ne soient promulgués.

Toutefois, lorsque le projet de loi fut envoyé pour audience au Comité du patrimoine en mai et juin de 2002, plusieurs témoins qui représentaient les télédiffuseurs et les détenteurs de droits exprimèrent une vive inquiétude face aux conséquences de la retransmission par Internet sur les marchés traditionnels des droits de programmation de la télévision. Ils arguèrent que la retransmission de ces signaux à partir du Canada, ainsi que leur accessibilité aux utilisateurs d'Internet du monde entier, aurait des effets néfastes sur la possibilité offerte aux détenteurs de droits d'exploiter économiquement les émissions distribuées sur ces signaux. Dans cette optique, le Comité modifia le projet de loi et établit que les entreprises dont les activités n'étaient licites au regard de la *Loi sur la radiodiffusion* qu'en vertu de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* publiée par le Conseil en 1999 ne pouvaient pas se prévaloir du régime de la licence obligatoire.

⁵⁷ Twentieth Century Fox Film Corp c. iCrave TV, U.S. Dist. Ct. W.D. Pa. N° CIV 00-121.

⁵⁸ S. Handa, *Copyright Law in Canada*. Toronto, Butterworths, 2002, p. 332.

⁵⁹ Handa, *ibid.*, p. 332-333.

⁶⁰ Document de consultation sur l'application de la Loi sur le droit d'auteur pour ce qui est des licences obligatoires de retransmission par Internet, 22 juin 2001. Publié par la Direction générale de la politique du droit d'auteur, Patrimoine canadien, et la Direction de la politique de la propriété intellectuelle, Industrie Canada.

⁶¹ Présenté une première fois comme le projet de loi C-48, puis comme le projet de loi C-11.

Le projet de loi fut adopté le 18 juin 2002 à la Chambre des communes tel que modifié par le Comité du patrimoine, mettant fin à toute nouvelle expérience de retransmission par Internet de signaux canadiens et américains de télévision en direct par des tierces parties au Canada.

Peu après l'adoption de la loi à la Chambre des Communes, le Gouvernement décida d'inviter le Conseil à participer à l'examen du dossier de la retransmission par Internet et publia un décret l'enjoignant à lancer une procédure publique pour solliciter des avis sur différents points, à savoir :

1. le cadre de réglementation de la radiodiffusion concernant la retransmission par Internet des signaux de télévision ou de radio en direct;
2. l'opportunité de modifier l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* relativement à la retransmission par Internet des signaux de télévision ou de radio en direct;
3. toute autre mesure jugée appropriée par le Conseil à cet égard⁶².

Obéissant à ce décret, le Conseil publia en juillet 2002 un appel aux observations sur la retransmission par Internet des signaux en direct⁶³. Outre les questions posées dans le décret, le Conseil sollicitait des commentaires sur l'incidence possible de la retransmission par Internet sur le système de radiodiffusion, sur les mesures susceptibles de limiter la portée territoriale des retransmissions par Internet et protéger les droits de programmation, et sur l'éventuelle contribution de la réglementation de la retransmission par Internet aux objectifs de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le rapport au gouverneur en conseil a été publié par le Conseil en janvier 2003⁶⁴. Dans ce rapport, le Conseil affirmait que la retransmission par Internet ne devait pas être considérée comme un substitut aux activités des entreprises existantes de radiodiffusion ou de distribution mais, se fondant sur l'évidence qu'il n'existait aucun moyen vraiment éprouvé de s'assurer du respect des limites territoriales de la retransmission par Internet, il concluait que celle-ci pouvait avoir de lourdes conséquences néfastes sur le marché existant des droits associés à la programmation télévisée. Le Conseil reconnaissait les préoccupations des parties qui craignaient que les détenteurs de droits étrangers ne risquent d'hésiter à octroyer les droits de leurs émissions à des radiodiffuseurs canadiens en direct puisque celles-ci pouvaient être retransmises par Internet dans les marchés du monde entier si les retransmetteurs sur Internet pouvaient se prévaloir des dispositions de la licence obligatoire prévue dans la *Loi sur le droit d'auteur*⁶⁵.

Le Conseil concluait cependant qu'il était inutile d'amender l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* ou d'obliger les retransmetteurs sur Internet au Canada à détenir une licence puisque l'article de la *Loi sur le droit d'auteur* établissant le régime des licences obligatoires avait été amendé et excluait dorénavant de ce régime les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption, y compris les retransmetteurs par Internet. Enfin, le Conseil notait que l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* ferait l'objet d'une révision complète au moment opportun⁶⁶.

La retransmission sur Internet est sans doute le plus célèbre exemple des politiques de réglementation du Conseil à avoir influencé le système du droit d'auteur, mais il n'est pas unique. La mise en application du système de licences régionales visant les entreprises de câblodistribution et l'ordonnance d'exemption applicable aux petits systèmes du câble ont aussi directement influencé le

⁶² Décret C.P. 2002-1043.

⁶³ *Appel d'observations concernant la retransmission sur Internet (décret C.P. 2002-1043)*, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-38.

⁶⁴ *Retransmission sur Internet : Rapport au gouverneur en conseil, conformément au décret C.P. 2002-1043*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-2.

⁶⁵ Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-2, paragraphes 68-70.

⁶⁶ Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-2 paragraphes 78-79.

système du droit d'auteur. Toutefois, le Conseil a choisi de ne pas se pencher sur ce dernier cas car les questions de droit d'auteur excédaient son champ de compétences.

En 2001, à la suite de la révision de certains aspects de son approche d'attribution des licences et de réglementation des entreprises de distribution du câble, le Conseil a proposé deux changements précis : exempter de l'attribution de licences et de la réglementation les systèmes de câblodistribution des petites collectivités rurales comptant moins de 2 000 abonnés et implanter un modèle de licences régionales pour les EDR regroupées sous une propriété commune et disposant d'une même licence dans une même région, plutôt que d'obliger chacune d'elles à détenir sa propre licence⁶⁷.

Lors du processus consultatif lié au projet de licences régionales, l'Association canadienne de télécommunications par câble (ACTC) et la Canadian Cable Systems Alliance (CCSA) ont dit craindre que le changement de régime de licence n'augmente le montant des redevances payées par certains systèmes de câblodistribution. À l'origine de cette préoccupation : le fait que les taux de droit d'auteur établis selon la grille des tarifs de retransmission se basaient sur le nombre d'abonnés desservis par le retransmetteur. Ainsi, les systèmes qui desservaient moins de 2 000 abonnés payaient un montant fixe de 100 \$ par an; ceux qui desservaient de 2 001 à 6 000 abonnés payaient un montant variable, selon une échelle qui prévoyait que les grands systèmes payaient davantage par abonné que les petits systèmes; ceux qui desservaient plus de 6 000 abonnés payaient le taux maximal par abonné. Au moment de la proposition de modèle de licences régionales, les tarifs se fondaient sur le nombre d'abonnés « dans une zone de service autorisée ».

L'ACTC et la CCSA redoutaient que le Conseil, après adoption du modèle de licences régionales, ne considère comme « zone de desserte autorisée » la région plutôt que l'entreprise individuelle – avec pour corollaire l'attribution d'une licence régionale aux entreprises sous propriété commune desservant moins de 6 000 abonnés, et l'obligation pour celles-ci de payer un taux par abonné supérieur au taux applicable aux entreprises individuelles.

La proposition du Conseil d'exempter les systèmes de câblodistribution desservant moins de 2 000 abonnés de l'obligation de détenir une licence déclencha les mêmes préoccupations chez les associations de câblodistribution. Tel que noté plus haut, ces systèmes bénéficient actuellement de taux de redevances de droit d'auteur préférentiels en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*⁶⁸. La définition de « petit système » est établie par le règlement du gouverneur en conseil, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*. Lors de l'annonce de l'intention du Conseil d'émettre une ordonnance d'exemption pour les petits systèmes de câblodistribution, le *Règlement sur la définition de petit système de retransmission*⁶⁹ définissait les petits systèmes en référence au nombre de locaux desservis dans la même « zone de service » autorisée. L'ACTC craignait que les petits systèmes de câblodistribution exemptés de l'obligation de détenir une licence n'aient plus de « zones de service » autorisées, tel que requis dans le *Règlement sur la définition de petit système de retransmission*, et ne puissent donc plus bénéficier des taux de redevances préférentiels fixés par la Commission du droit d'auteur.

Répondant aux mémoires des entreprises de câblodistribution concernant l'incidence de l'ordonnance d'exemption visant les petits systèmes sur les obligations relatives au droit d'auteur, le Conseil concluait que le nombre d'abonnés ne devait pas être le total des abonnés des différents systèmes et que l'ordonnance ne devait pas augmenter pas le montant des redevances de retransmission payées par les systèmes concernés puisque l'ordonnance s'appliquait aux systèmes individuels. Le Conseil ne s'est pas interrogé sur la façon dont les systèmes exemptés pouvaient disposer d'une « zone de service » autorisée, tel que requis par les règlements relatifs au droit d'auteur⁷⁰.

⁶⁷ Avis public CRTC 2001-59.

⁶⁸ Paragraphe 68.1(4).

⁶⁹ DORS /89-255.

⁷⁰ Avis public CRTC 2001-59, paragraphe 21.

En réponse aux craintes soulevées par le projet de modèle de licences régionales, le Conseil a précisé qu'il fallait modifier le régime du droit d'auteur pour tenir compte des effets de cette initiative.

Le Conseil note que les préoccupations de l'industrie du câble semblent partir du principe que les règlements associés au paiement du droit d'auteur ne seraient pas amendés. La protection de ce droit n'entrant pas dans le champ de compétences du Conseil, celui-ci estime qu'il incombe aux sociétés de gestion du droit d'auteur d'actualiser leurs régimes de paiement des redevances de manière à ce que celui-ci reflète le nouveau modèle de licences régionales. Selon le Conseil, le nouveau modèle vise simplement à améliorer le rendement administratif et à prendre en compte la nouvelle concentration de l'industrie. Il ne modifiera pas l'ensemble des territoires desservis par les titulaires. Le Conseil note que l'adoption d'un modèle d'attribution de licences régionales n'entrera en vigueur qu'à compter de l'examen du renouvellement des licences prévu en 2002. Ceci permettra de modifier les règlements régissant le paiement des droits d'auteur avant que l'attribution de licences régionales ne soit en place⁷¹.

En 2003, le Conseil a adopté les modifications au *Règlement sur les EDR* nécessaires à la mise en application du modèle de licences régionales⁷². Dans l'avis public 2001-59 menant à l'adoption de ces modifications, le Conseil notait qu'il incombait aux sociétés de gestion du droit d'auteur d'actualiser leurs régimes de paiement des redevances de manière à ce que ceux-ci reflètent le nouveau modèle. Le Conseil ajoutait qu'aucun changement n'avait été apporté au régime du droit d'auteur pour refléter ce nouveau modèle entre le moment de l'annonce de son projet d'implantation d'un modèle de licences régionales, il y a plus de deux ans, et jusqu'à l'annonce des modifications au règlement. Par conséquent, le Conseil annonçait qu'il devait retarder la mise en application du nouveau modèle régional jusqu'à ce que le régime du droit d'auteur soit modifié.

Compte tenu qu'aucun changement n'a encore été apporté, le Conseil s'inquiète du fait qu'une implantation immédiate de l'approche d'attribution de licences régionales aux câblodistributeurs en place, pourrait occasionner une augmentation des droits d'auteur que payent actuellement les titulaires.

À la lumière de cette préoccupation, le Conseil ne propose pas, en règle générale, de délivrer de licences régionales à des EDR par câble existantes, tant que l'on n'aura pas apporté les changements nécessaires aux différents régimes de paiement des redevances et tant que le Conseil ne sera pas persuadé que les obligations financières des titulaires à l'égard des droits d'auteur n'augmenteront pas à la suite de l'implantation du modèle de licences régionales. Le Conseil serait cependant prêt à attribuer des licences régionales à des titulaires d'EDR par câble touchées qui en feraient la demande⁷³.

Le *Règlement sur la définition de petit système de retransmission*⁷⁴ et le *Règlement sur la définition de petit système de transmission par fil*⁷⁵ ont été modifiés en mai 2005 pour refléter les changements apportés à l'approche du Conseil concernant la réglementation des petits systèmes de câblodistribution. Les articles des Règlements faisant référence aux termes « licence » et « zone de desserte » ont été abrogés et remplacés par une nouvelle définition de « zone de service », applicable également aux entreprises autorisées et exemptées. D'autres modifications similaires ont été apportées en 2004 au *Règlement sur la définition de signal local et de signal éloigné*⁷⁶. Toutes ces modifications ont permis d'ajuster le régime du droit d'auteur et de refléter les changements au système de radiodiffusion lancés par le Conseil.

⁷¹ Avis public CRTC 2001-59, paragraphe 36.

⁷² Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-48.

⁷³ Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-48, paragraphe 49-51.

⁷⁴ DORS /89-255, modifié par DORS/2005-147.

⁷⁵ DORS /94-775, modifié par DORS /2005-148.

⁷⁶ DORS /89-254, modifié par DORS /2004-33.

Il est évident que le système de réglementation de la radiodiffusion géré par le Conseil est intimement lié à celui du droit d'auteur, d'une part parce qu'il s'applique aux droits de programmation acquis par les entreprises de programmation, d'autre part parce qu'il est lié aux redevances de droit d'auteur payées par les télédiffuseurs et par les EDR. En conséquence, les décisions du Conseil peuvent influencer directement le régime du droit d'auteur. D'autres organismes, dont la Commission du droit d'auteur, doivent donc répondre à ces mesures réglementaires.

Comme nous le verrons plus en détail au prochain chapitre, l'émergence de l'Internet en tant que plateforme capable de fournir des vidéos d'une qualité suffisante pour la télédiffusion posera de nouveaux défis à relever pour le système de réglementation de radiodiffusion. Un grand nombre des remarques de 1999 et de 2001 faites par le Conseil à propos des nouveaux médias et de la retransmission par Internet sur la nature de l'Internet ne sont plus valides et doivent être réévaluées. Par exemple, les progrès des techniques de blocage géographique impliquent que le matériel disponible sur Internet peut désormais être limité à un territoire géographique donné. Grâce à l'efficacité des techniques de blocage géographique, la diffusion d'un contenu peut désormais être autorisée sur Internet pour un territoire donné, conformément aux marchés traditionnels des droits de diffusion de programmation.

Au Canada, un télédiffuseur ayant acquis les droits nationaux d'une émission pour la télévision peut donc désormais en acquérir également les droits de diffusion sur Internet pour archiver d'anciens épisodes de l'émission en question sur son site web et les rendre accessibles au Canada « sur demande ». La présence d'émissions de télévision sur un système de distribution parallèle par Internet offre une valeur accrue aux téléspectateurs et accroît les retombées économiques des sites web des télédiffuseurs.

JumpTV de Toronto, qui a abandonné en 2001 l'idée de devenir une entreprise de retransmission par Internet, a refait surface en tant que distributeur de télédistribution sur Internet et affirme être l'un des plus grands distributeurs autorisés de signaux de télévision par Internet du monde. JumpTV propose les signaux de télévision de plus de 75 pays du monde, surtout par abonnement mais aussi avec des possibilités de vidéo sur demande et à la carte⁷⁷. JumpTV a acquis les droits du contenu qu'il offre en achetant aux services concernés les droits appropriés d'Internet.

La distribution de la programmation de télévision par Internet, que ce soit par des télédiffuseurs canadiens ou par des entreprises telles que JumpTV, est exemptée de toute réglementation en vertu de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*. Diverses ententes contractuelles actuelles visant à permettre une programmation télévisuelle sur Internet voient le jour malgré – ou peut-être grâce à – l'absence de toute obligation, restriction ou protection réglementaire.

Recommandation 8-1 :

Nous recommandons que, dans la mesure où des ententes de licences privées entre producteurs, distributeurs et télédiffuseurs contribuent à trouver de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles plateformes d'accès à la programmation sur Internet, le Conseil devrait hésiter à intervenir sur ce marché naissant en tentant d'introduire des mesures de réglementation susceptibles de perturber des modèles d'affaires établis ou en voie de création.

⁷⁷ Voir www.jumptv.com.

9. NOUVEAUX MÉDIAS

L'expression « nouveaux médias » utilisée par le CRTC décrit les services de radiodiffusion disponibles et accessibles sur Internet; « radiodiffusion » s'entend au sens que lui donne le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* et signifie notamment «... la transmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d'émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l'aide d'un récepteur... ». La définition d'« émission » énoncée au paragraphe 2(1) étant extrêmement large⁷⁸ et celle de « récepteur » pouvant s'appliquer à n'importe quel appareil susceptible d'être utilisé pour la réception de radiodiffusion⁷⁹, la majorité du contenu de l'Internet relève du champ de compétences du CRTC. Seuls « les sons ou les images, ou leur combinaison, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres » et les services d'information largement personnalisés⁸⁰ sont exclus selon la Loi.

La *Loi sur la radiodiffusion* ratisse donc très large. Les activités classées sous la définition de « radiodiffusion » sont assujetties aux exigences de la Partie II de la Loi, à moins d'une ordonnance d'exemption en vertu du paragraphe 9(4). Tel que déjà discuté, le Conseil doit être convaincu que la conformité aux exigences de la Partie II de la Loi sera « sans conséquence majeure » sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion énoncée au paragraphe 3(1) pour publier une ordonnance d'exemption.

Ordonnance d'exemption des nouveaux médias

En 1999, à la suite d'une consultation publique⁸¹, le CRTC décidait d'exempter (sans modalités et conditions) les nouveaux services médias distribués et accessibles par Internet de l'obligation de détenir une licence.

En choisissant d'émettre cette ordonnance inconditionnelle d'exemption, le Conseil précisait ce qui suit :

... les circonstances qui ont rendu nécessaire la réglementation du contenu canadien en radiodiffusion traditionnelle n'existent pas actuellement dans l'environnement Internet. Il semble plutôt que les forces du marché assurent une présence canadienne sur Internet, soutenue par une forte demande de contenu canadien dans les nouveaux médias⁸².

Rendant sa décision, le Conseil insistait sur la rapidité de l'évolution de l'industrie sur un court laps de temps et notait que cette croissance se poursuivrait vraisemblablement (quoique pas forcément de façon linéaire) jusqu'à produire des applications audio et vidéo.

⁷⁸ « Émission » Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.

⁷⁹ « Récepteur » Appareil ou ensemble d'appareils conçu pour la réception de radiodiffusion ou pouvant servir à cette fin.

⁸⁰ Le Conseil estimait qu'un certain contenu comportant de grandes possibilités de personnalisation n'était pas destiné à être reçu par le public et ne se classait donc pas sous la définition de « radiodiffusion », au sens où l'entendait la *Loi sur la radiodiffusion*. *Nouveaux médias*, avis public de radiodiffusion CRTC 1999-84, paragraphe 45.

⁸¹ L'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias (l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias) a été publiée à la suite de consultations publiques portant sur la variété des services de communication et d'information appelés « les nouveaux médias » qui ont débouché sur la présentation d'un rapport, *Nouveaux médias*, avis public de radiodiffusion CRTC 1999-84, 17 mai 1999 (le rapport sur les nouveaux médias). Deux mois plus tard, le Conseil a publié la formulation exacte de sa proposition d'ordonnance d'exemption des nouveaux médias (avis public CRTC 1999-118, 19 juillet 1999). Après examen des commentaires reçus, le Conseil a publié l'ordonnance finale d'exemption des nouveaux médias à l'annexe A de l'avis public 1999-197, le 17 décembre 1999.

⁸² *Nouveaux médias*, avis public de radiodiffusion CRTC 1999-84, paragraphe 68.

Le Conseil ajoutait que l'industrie des nouveaux médias, malgré son extrême diversité, utilisait surtout du texte alphanumérique. À cet égard, le Conseil observait que la capacité de fournir des émissions de longue durée d'une qualité technique acceptable se renforçait lentement, notamment en ce qui avait trait à la vidéo. Le Conseil observait que le contenu des nouveaux médias accessible en 1999 complétait la programmation des entreprises canadiennes de radiodiffusion actives dans les nouveaux médias ou qu'il représentait un moyen d'exprimer les points de vue d'auditoires spécialisés mal représentés par les médias traditionnels⁸³.

Enfin, le Conseil considérait que l'obligation faite aux nouveaux médias de détenir une licence ne contribuait pas plus à leur croissance qu'elle n'augmentait les bénéfices qu'en retiraient les citoyens, les consommateurs et le monde des affaires au Canada. Selon le Conseil, les circonstances qui avaient rendu nécessaires la réglementation du contenu canadien en radiodiffusion traditionnelle n'existaient pas encore dans l'environnement Internet. Les statistiques indiquant que les sites web canadiens comptaient pour environ 5 % de tous les sites Internet, le Conseil estimait que les forces du marché favorisaient une présence canadienne sur l'Internet. S'il admettait que les efforts destinés à mesurer le contenu canadien en ligne comportaient leur part de difficultés, le Conseil n'en concluait pas moins que la preuve soumise en marge de la procédure ne permettait pas de penser que la visibilité du contenu canadien sur l'Internet posait un problème. Le Conseil estimait que les raisons probables du succès du contenu canadien sur l'Internet étaient les suivantes :

- a) l'Internet était encore un moyen d'information textuel fortement axé sur les intérêts locaux et régionaux;
- b) la valeur de production du contenu était faible;
- c) le contenu était relativement peu dispendieux à produire;
- d) la demande venait de Canadiens désireux d'accéder à des informations locales, régionales et nationales dans des domaines tels que la météo, les sports et les actualités⁸⁴.

Le Conseil n'était pas prêt à admettre que la programmation Internet remplacerait un jour les médias de la radiodiffusion traditionnelle pour les trois raisons ci-dessous:

- a) l'Internet devrait alors distribuer du contenu large bande;
- b) il n'était pas acquis que le modèle économique existant – qui permettait aux canadiens d'acquérir uniquement les droits canadiens pour des émissions américaines – pouvait exister sur Internet;
- c) le taux de pénétration d'Internet ne se situait qu'à 20 % et il allait tout d'abord falloir éliminer d'autres barrières technologiques déjà évoquées pour qu'Internet puisse prendre en charge la transmission de services audio et vidéo d'une qualité de quasi-radiodiffusion.

Par ailleurs, les effets des nouveaux médias sur le secteur de la radiodiffusion traditionnelle n'inquiétaient pas beaucoup le Conseil qui ne voyait aucune preuve de l'incidence néfaste d'Internet sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs et des télédiffuseurs réglementés. Le Conseil observait que les difficultés liées à une évaluation précise de la taille des auditoires d'Internet incitaient à la prudence les annonceurs désireux d'approcher les nouveaux médias⁸⁵.

Nous pensons que cette approche des nouveaux médias présentée par le Conseil en 1999 concordait avec le cadre législatif de la *Loi sur la radiodiffusion* et avec les objectifs stratégiques et les politiques de réglementation énoncés aux paragraphes 3(1) et 5(2) de la Loi.

⁸³ *Ibid.*, paragraphes 22-25.

⁸⁴ *Ibid.*, paragraphes 74 et 75.

⁸⁵ *Ibid.*, paragraphes 102 à 110.

Le critère du Conseil cadrerait parfaitement avec l'objectif du sous-alinéa 3(1)d)(iv), qui précise que le système canadien de radiodiffusion devrait pouvoir s'adapter aux changements scientifiques et technologiques, et aux alinéas 5(2)f) et 5(2)g) qui prévoient que la réglementation et la surveillance du système devraient être souples, « ... permettre la mise au point de techniques d'information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent » et « tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion ».

En ce qui avait trait aux autres exigences de la Partie II de la Loi, notamment aux objectifs stratégiques de surveillance et de propriété canadiennes, au contenu canadien et à l'utilisation des langues officielles, le Conseil semble avoir pris en considération avec sagesse le test réglementaire du paragraphe 9(4), se fiant au dossier factuel de l'instance et à la situation de la technologie Internet en 1999. Il convient cependant de souligner que les décisions du Conseil s'inspiraient très clairement d'un point de vue de 1999 sur l'Internet et que celui-ci n'a jamais écarté la possibilité que ses décisions puissent être modifiées par l'évolution technologique. Comme nous le verrons plus loin, la technologie et les services Internet ont considérablement évolué au cours des huit dernières années et nous amènent aujourd'hui à nous interroger sur la validité de ces conclusions de 1999.

Ordonnance d'exemption visant les entreprises de télédiffusion mobile

Dans *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct*⁸⁶, le Conseil a annoncé que certains services de télédiffusion mobile fournis sur des téléphones cellulaires par Bell Mobilité Inc., TELUS Mobilité et Rogers Wireless Inc. étaient distribués et accessibles sur Internet et tombaient donc sous le coup de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias. En même temps, le Conseil sollicitait des avis sur un projet d'ordonnance d'exemption visant les entreprises de télédiffusion mobile qui fournissaient des services de télévision sans fil non distribués et non accessibles sur Internet et qui étaient exclus du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias⁸⁷.

Le Conseil a réduit le champ d'application de la nouvelle ordonnance d'exemption aux entreprises qui utilisaient une technologie point à point, excluant ainsi les nouvelles technologies point à multipoint de la télédiffusion mobile. Basée sur la téléphonie, la technologie point à point fournit à chaque utilisateur un signal de données distinct, avec pour corollaire un risque de surutilisation de la bande passante, tandis que la technologie point à multipoint peut produire un signal de meilleure qualité et prendre en charge une plus longue durée de vie des piles. Compte tenu des limites de la technologie point à point, de la petite taille de l'écran et du style et de l'éventail des émissions offertes par les télédiffuseurs sans fil, le Conseil considérait que les services exemptés n'auraient vraisemblablement qu'une faible incidence sur les radiodiffuseurs traditionnels et qu'il était inutile de les assujettir aux mêmes exigences que les EDR⁸⁸.

Bien qu'il ait noté que la fourniture de contenu sur des réseaux fermés ne posait pas les mêmes problèmes de droits territoriaux que ceux associés à l'exemption des services de télévision mobile distribués par Internet, le Conseil soutenait cependant qu'il était important d'obtenir le consentement préalable d'un radiodiffuseur pour retransmettre son signal puisque la distribution de ces signaux par la technologie point à point et leur reformatage pour un écran plus petit se traduisaient généralement par une baisse de la qualité du signal. Une condition de l'ordonnance d'exemption est donc l'obligation d'obtenir le consentement préalable des radiodiffuseurs.

⁸⁶ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-47.

⁸⁷ Appel aux observations sur un projet d'ordonnance d'exemption pour les entreprises de télédiffusion mobile en direct, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-48.

⁸⁸ Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13, paragraphe 42.

Le Conseil s'inquiétait également de ce que des entreprises non canadiennes ne parviennent à offrir des services de télédiffusion mobile au Canada dans la mesure où les revendeurs n'avaient aucune obligation de propriété à respecter. Le Conseil a donc décidé que toute entreprise exemptée devait être habilitée à détenir une licence de radiodiffusion au Canada⁸⁹.

Les critères imposés aux entreprises exemptées étaient les suivants :

1. Le Conseil ne serait pas empêché d'attribuer une licence à l'entreprise à cause d'une loi du Parlement ou d'instructions au Conseil reçues du gouverneur en conseil. Autrement dit, l'entreprise était assujettie aux mêmes obligations de surveillance et de propriété canadienne que les titulaires.
2. L'entreprise fournit des services de télédiffusion qui sont reçus sur des appareils mobiles, y compris des téléphones cellulaires et des assistants personnels numériques portables.
3. L'entreprise utilise une technologie point à point pour distribuer le service. Autrement dit, l'entreprise transmet à chaque utilisateur final un flux audio et un flux vidéo distincts.
4. L'entreprise a obtenu le consentement du radiodiffuseur avant de retransmettre son signal. Tel que noté plus haut, il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement de chaque détenteur de droits de programmation⁹⁰.

Évolution des nouveaux médias

La situation a bien évolué depuis les premiers commentaires du Conseil à l'égard des limites de la distribution des services multimédias de l'Internet.

- L'Internet n'est plus un moyen d'information basé sur le texte.
- Il existe encore des limites de largeur de bande, mais d'importants progrès modifient depuis 1999 la croissance des services d'accès à haute vitesse de l'Internet et les Canadiens expriment une forte demande pour ces services.
- De multiples plateformes ont été créées pour la fourniture des médias numériques.
- Bien que la majorité de la programmation vidéo de l'Internet se compose d'émissions de courte durée, les radiodiffuseurs traditionnels et les détenteurs de droits proposent de plus en plus des émissions de longue durée.
- Les annonceurs commencent à consacrer davantage de ressources à la publicité sur l'Internet, parfois au détriment de la télévision traditionnelle.

Dans ce nouvel environnement, plusieurs intervenants du système canadien de radiodiffusion s'inquiètent de la capacité de notre système statutaire et réglementaire à parer aux conséquences des nouveaux médias sur l'industrie canadienne de la radiodiffusion.

La mise à niveau des réseaux des câbles coaxiaux unidirectionnels traditionnels destinés à prendre en charge la distribution bidirectionnelle à large bande des services de télévision numériques a permis leur utilisation pour la fourniture de services d'accès à Internet à haute vitesse dans le marché de

⁸⁹ *Ibid.*, paragraphe 40.

⁹⁰ *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct*, Annexe à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13.

consommation de masse – 95 % des abonnés à la télévision par câble étant aujourd’hui censés avoir un accès à Internet à haute vitesse⁹¹.

Le développement des services LNPA par les compagnies de téléphone a mené à une autre source d’accès à Internet haute vitesse et les progrès des services mobiles sans fil à large bande ont conduit à la prolifération de nouvelles technologies et de nouveaux appareils de distribution capables d’offrir aux consommateurs des services à large bande. De nouveaux réseaux Wi-Fi donnant accès à large bande à Internet sont apparus en milieux urbains et les réseaux mobiles sans fil proposent maintenant des services de troisième génération aux consommateurs de services de communications personnels et cellulaires. La nouvelle technologie par satellite pallie aussi les découverts de couverture à large bande des régions rurales et éloignées du Canada.

Bien que le public ait été relativement lent à voir l’Internet comme une source de contenu traditionnel de programmation, l’immense disponibilité et l’extrême popularité de l’accès à l’Internet à large bande au Canada, en Amérique du Nord et dans le reste du monde ainsi que les progrès des techniques de transit et d’autres communications ont incité le grand public à expérimenter ces nouveaux services. L’environnement des nouveaux médias commence à évoluer à mesure qu’apparaissent de nouveaux services de programmation sur Internet dont le contenu, la qualité et la distribution se rapprochent beaucoup plus de la télévision traditionnelle.

La soudaine popularité sans précédent de YouTube et son contenu généré par l’auditoire a permis la vente de ce site pour la somme de 1,65 milliard \$ en 2006. D’autres sites « sociaux », tel Facebook, dénombrent plus de 34 millions de membres actifs après trois ans à peine d’exploitation.

Joost propose une programmation de télévision traditionnelle émanant de fournisseurs tels que MTV, Viacom ou National Geographic. À la différence de son prédécesseur, Joost libère les droits de programmation de son service Internet et distribue son service dans le monde entier tout en privilégiant un modèle de publicité régionale.

JumpTV offre un accès à plus de 240 télédiffuseurs dans plus de 70 pays, qui concurrencent directement d’autres services en langues tierces au Canada.

Apple TV propose aussi un contenu traditionnel de télévision qui peut être présenté sur ses appareils portables. Ce même service peut cependant être téléchargé sur un ordinateur et visualisé sur des récepteurs de télévision traditionnels compatibles avec l’ordinateur.

Sling Shot peut distribuer une programmation traditionnelle enregistrée sur des récepteurs vidéo personnels et retransmettre ensuite cette programmation sur Internet à d’autres utilisateurs qui peuvent à leur tour l’afficher sur différents appareils – y compris des récepteurs de télévision compatibles avec l’ordinateur.

Les principaux réseaux de télévision américains diffusent depuis peu des épisodes d’émissions de télévision traditionnelle sur Internet dès le lendemain de leur première diffusion. Au Canada, les télédiffuseurs découvrent aussi les émissions sur Internet : ainsi, la SRC et d’autres réseaux canadiens proposent depuis peu certaines de leurs émissions sur Internet et, plus récemment, des émissions uniquement disponibles sur Internet ont fait leur apparition sur Internet, telles les émissions d’après match faisant suite aux séries éliminatoires de la LNH en 2007. L’Internet est aussi un important débouché pour les chaînes spécialisées – dont certaines ont eu du mal à obtenir des droits de distribution sur les EDR traditionnelles.

La poussée soudaine de la popularité des services de programmation d’Internet commence aussi à attirer d’importantes recettes publicitaires. En 2006, la publicité sur Internet représentait environ 6 % du marché publicitaire à la fois au Canada et aux États-Unis – franchissant ainsi le seuil du milliard de

⁹¹ Statistique Canada, *Radiodiffusion et télécommunications*, Catalogue 56-001-XIE, vol. 36, n° 4, novembre 2006.

dollars au Canada⁹². Cette popularité, qui devrait continuer à croître très rapidement au cours des prochaines années, devrait avoir une incidence négative sur les recettes sur lesquelles comptent les télédiffuseurs traditionnels pour soutenir leurs activités et leurs obligations au titre du contenu canadien.

Nul ne sait exactement ce que cela augure pour le système canadien de la radiodiffusion. De toute évidence, si les services de programmation sur Internet commencent à séduire davantage les Canadiens que la télévision traditionnelle, les recettes publicitaires suivront l'auditoire et les fondements de la réglementation du contenu canadien au Canada seront menacés. D'où la question suivante : peut-on prendre des mesures pour réduire cette menace ou faut-il repenser l'intégralité du système ?

La menace que représente l'Internet pour le système canadien de radiodiffusion diffère à certains égards des anciennes menaces technologiques dans la mesure où les internautes ont accès à un contenu mondial et pas simplement à un contenu émanant du Canada ou du sud de la frontière – avec pour conséquence que d'autres formes de protection, telles les lois sur le droit d'auteur, sont moins efficaces qu'elles pourraient l'être dans un contexte nord-américain.

Ainsi, bien que le géo-blocking se soit révélé efficace pour interdire l'accès à un contenu américain lorsque le propriétaire du contenu en question souhaite préserver un système de licence territoriale, cette technique est inutile lorsque le site qui propose le contenu est exploité au mépris les droits de programmation et des lois sur le droit d'auteur. Autant dire que tous les sites ne sont pas comme Joost et les réseaux de télévision américains qui interdisent aux Canadiens d'accéder à un contenu dont les télédiffuseurs canadiens ont déjà acquis les droits.

Par ailleurs, si les producteurs américains d'émissions de télévision commencent à vendre des droits de distribution sur Internet indépendamment des droits de télédiffusion canadiens (ce qui n'est pas encore le cas), les télédiffuseurs canadiens pourraient devoir affronter la concurrence des émissions mêmes qu'ils achètent aux distributeurs américains sans être protégés par les avantages de la substitution simultanée. De la même façon, la « protection des genres » et les règles d'étagement et d'assemblage ne s'appliquent pas à l'Internet ou aux sites web en dehors du Canada.

Outre les lois sur le droit d'auteur, rien ne protège actuellement les télédiffuseurs canadiens des conséquences de la programmation sur Internet. Même les lois de l'impôt sur le revenu, qui protègent les télédiffuseurs canadiens en interdisant aux annonceurs canadiens de déduire leurs dépenses de publicité visant des entreprises de télédiffusion américaines ou des publications américaines, ne s'appliquent pas à l'Internet.

L'industrie de la télévision pourrait bien vivre le même genre de révolution que celle qui a récemment secoué l'industrie du disque. Les enfants écoutent et achètent plus de musique que jamais, mais ils n'achètent pas forcément des disques en magasin. Ils ont accès à un pourcentage croissant de musique numérique en ligne. Les grands producteurs de musique ont mis du temps à réagir. Les organismes de réglementation et les télédiffuseurs canadiens doivent être mieux préparés.

Pour le système canadien de radiodiffusion, la grande question est la suivante : comment adapter notre système pour mettre la puissance de l'Internet au service de nos objectifs culturels ?

Comme nous l'avons vu plus haut, les télédiffuseurs canadiens commencent déjà à s'adapter : ils organisent leurs propres sites web de façon à procéder à la vente croisée de leurs services de programmation et à renforcer la notoriété de leur marque. Le Conseil a pris note de ce changement et l'a encouragé. Il a également déclaré qu'il était prêt à envisager des propositions de mesures incitatives précises visant à élargir la portée ou la nature de ces activités⁹³.

⁹² Livre vert sur l'avenir de la télévision pour le Festival de Banff, *The Future of Television in Canada*, 5 juin 2007.

⁹³ *L'environnement futur du système canadien de radiodiffusion*. Rapport préparé en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*, 14 décembre 2006, paragraphe 399.

Le récent rapport produit par le Groupe de travail du CRTC sur le Fonds canadien de télévision (FCT) recommande aussi des changements pour profiter des possibilités de l'Internet et promouvoir le contenu canadien. Ces mesures sont entre autres :

- la mise en place d'un volet de financement des nouveaux médias découlant des revenus actuels du FCT et pouvant s'élever jusqu'à 25 millions de dollars,
- l'allocation de nouvelles sources de revenus à ce volet des nouveaux médias,
- l'abandon des droits de diffusion sur des plateformes mobiles.

Le Groupe de travail recommande aussi de dénouer l'impasse entre les télédiffuseurs et les producteurs indépendants concernant les nouveaux médias en établissant un partage à parts égales (50/50) des revenus nets découlant de l'exploitation des droits associés aux nouveaux médias⁹⁴.

Toutes ces mesures encouragent l'exploitation de la programmation canadienne sur Internet et sur les autres débouchés des nouveaux médias. Si le déclin de l'écoute de la télévision traditionnelle n'est pas encore évident, il est clair que la programmation des nouveaux médias de l'Internet attirera de plus en plus d'auditeurs. Selon des statistiques récentes, les jeunes ne sont pas les seuls à regarder de la programmation en ligne : une enquête de décembre 2006 portant sur les activités en ligne des utilisateurs adultes de l'Internet haute vitesse révèle que 4 % d'entre eux téléchargent des émissions de télévision et 5 %, des films, que 6 % regardent la télévision et 29 % des vidéos, et que 22 % écoutent la radio. Le pourcentage des utilisateurs d'Internet à haute vitesse s'adonnant à ces activités en ligne a augmenté dans tous les cas de figure par rapport à décembre 2005⁹⁵. Un pourcentage croissant des baby-boomers consacre aujourd'hui plus de temps et d'argent à des activités en ligne. Les annonceurs s'efforceront de plus en plus de rejoindre cet auditoire en ligne. À long terme, l'industrie canadienne de la radiodiffusion devra se préparer à la possibilité qu'une nouvelle génération de Canadiens puisse ne pas voir la télévision comme une source logique de divertissement et d'information.

Tel que discuté aux chapitres 4 et 8, plusieurs organismes gouvernementaux ont une part de responsabilité envers le secteur de la radiodiffusion et le CRTC ne devrait pas s'occuper seul de résoudre l'équation de l'interaction compliquée entre les nouveaux médias et le système canadien de radiodiffusion. Selon nous, cette question exige un effort concerté de tous les organismes gouvernementaux ayant une responsabilité dans ce domaine. Le Canada a besoin d'une politique nationale régissant les médias électroniques et doit disposer de tous les outils gouvernementaux nécessaires à la mise en application de cette politique. Selon toute vraisemblance, cette approche comprend des politiques de droit d'auteur, des mesures fiscales et de nouveaux programmes afin de stimuler la participation canadienne à de nouvelles entreprises médiatiques.

Les principes d'une réglementation intelligente exigent l'élaboration d'une politique canadienne qui engagerait les différents organismes gouvernementaux agissant de façon concertée.

Il n'est plus possible de dissocier les enjeux liés au contenu canadien de ceux liés aux nouveaux médias. Comme l'a admis le récent *Rapport du Groupe de travail sur le FCT*, tous sont intimement liés. Le modèle qui a servi à financer le contenu canadien de programmation, essentiellement grâce à la production indépendante et exclusivement pour la télévision, peut ne plus être celui qui favorisera le genre d'initiative concertée qu'il conviendra de soutenir pour trouver une solution aux questions liées à la radiodiffusion traditionnelle, aux nouveaux médias et à l'éventail des nouveaux débouchés de distribution numérique.

⁹⁴ Rapport du Groupe de travail du CRTC sur le Fonds canadien de télévision, 29 juin 2007.

⁹⁵ CyberTRENDS, BBM Analytique, édition de décembre 2006. *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2007, tableau 6.4, p. 128.

Nous ne croyons pas que la solution consiste à imposer aux sociétés canadiennes de nouvelles restrictions réglementaires, mais plutôt à inciter celles-ci à délimiter leur territoire sur Internet et à favoriser la production d'un contenu canadien pour les nouveaux médias. Selon nous, le fait de tenter de réglementer le contenu canadien sur Internet ne fera qu'empêcher les entreprises canadiennes d'exploiter les possibilités qui se présenteront à elles d'optimiser le contenu canadien et les recettes canadiennes sur l'Internet. Nous pensons qu'il serait contreproductif et contraire aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion de réglementer le marché canadien tandis que le reste de la planète s'affronte dans un marché libre.

Selon nous, il importe aussi de s'assurer de la capacité du système canadien de radiodiffusion à s'adapter à certaines tendances engendrées par Internet si celui-ci veut garder toute sa légitimité. Ces tendances sont entre autres le souhait de nombreux consommateurs d'accéder à un contenu « en tout temps, en tous lieux », le désir des jeunes consommateurs de vivre une expérience interactive avec les médias numériques, la volonté des annonceurs de cibler des auditoires appropriés et l'établissement de nouvelles « communautés d'intérêts » éventuellement indépendantes de zones géographiques locales ou régionales.

Recommandation 9-1

Le Canada a besoin d'une politique nationale régissant les médias électroniques et doit disposer de tous les outils gouvernementaux nécessaires à la mise en application de cette politique. Selon toute vraisemblance, cette approche comprend des politiques de droit d'auteur, des mesures fiscales et de nouveaux programmes visant à stimuler la participation canadienne à de nouvelles entreprises médiatiques. Bien que cette recommandation outrepassse la juridiction du CRTC qui ne peut implanter seul cette politique nationale, nous incitons fortement le Conseil à consulter d'autres organismes gouvernementaux pour lancer ce processus.

Recommandation 9-2

Le Gouvernement du Canada devrait songer à limiter la déductibilité des dépenses publicitaires investies dans des sites Internet non canadiens afin d'encourager les entreprises à investir davantage dans les sites canadiens, comme le suggère le projet de loi C-58. Encore une fois, cette recommandation ne peut être réalisée par le CRTC. Elle nécessite la participation d'autres ministères.

Recommandation 9-3

Le Conseil devrait continuer à appliquer son ordonnance d'exemption aux services nouveaux médias.

Recommandation 9-4

Plutôt que de réglementer le contenu sur Internet, le Conseil devait définir des moyens de s'assurer que le système canadien de radiodiffusion puisse s'adapter aux nouvelles tendances engendrées par Internet afin de garder sa légitimité et de répondre à la demande des consommateurs. Ces tendances sont entre autres le souhait de nombreux consommateurs d'accéder à un contenu « en tout temps, en tous lieux », le désir des jeunes consommateurs de vivre une expérience interactive avec les médias numériques, la volonté des annonceurs de cibler des auditoires appropriés et l'établissement de nouvelles « communautés d'intérêts » éventuellement indépendantes de zones géographiques locales ou régionales.

10. CATÉGORIES D'ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION - ET LEURS RÈGLEMENTS

10a) **Réglementation des services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise et française en direct**

Au Canada, la télédiffusion a été réglementée depuis son introduction, au début des années 1950, d'abord par la SRC, puis, de 1958 à 1968, par le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR). Depuis l'introduction de la télédiffusion, les éléments centraux de sa réglementation ont été, et sont toujours, des exigences en matière de niveau minimal de contenu canadien.

En 1959, le BGR a promulgué le *Règlement relatif à la télévision*, qui spécifiait les obligations générales des titulaires de licence de télévision, dont celles qui concernaient les niveaux minimaux de contenu canadien.⁹⁶ En 1970, le CRTC nouvellement créé a annoncé une nouvelle réglementation⁹⁷ en matière de contenu canadien à la radio et à la télévision, et a promulgué un nouveau *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*⁹⁸. Ce règlement a considérablement accru les exigences en matière de contenu canadien imposées aux télédiffuseurs.

Au cours des quinze années suivantes, des amendements mineurs ont été apportés à cette réglementation et, en 1986, le CRTC en a recommandé une révision détaillée qui a abouti à la création du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*.⁹⁹ Ce Règlement, tel qu'amendé, comprend toujours, vingt ans plus tard, les principales obligations réglementaires des services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise et française en direct. Aux exigences qu'impose le Règlement s'ajoutent des politiques du Conseil, appliquées à l'aide de conditions de licence et d'attentes, ainsi que de décisions qui approuvent l'émission ou le renouvellement de licences ou le transfert de la propriété ou du contrôle d'entreprises titulaires de licences de télévision privée traditionnelle en direct. Les principales obligations réglementaires des services de télévision privée traditionnelle en direct sont décrites ci-dessous. Les politiques généralement applicables sont décrites dans d'autres sections de ce rapport. Elles concernent la radiodiffusion à caractère ethnique, la radiodiffusion autochtone, le sous-titrage codé pour malentendants, la diversité ainsi que le transfert de la propriété et du contrôle.

Dans l'avis public CRTC 1999-97, *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès* (la « *Politique télévisuelle* de 1999 »), le Conseil a annoncé l'apport d'un certain nombre de changements importants au cadre réglementaire des services de télévision en direct et, tout particulièrement, aux obligations en matière de contenu canadien. Bien que le CRTC n'ait pas changé les exigences de base en matière de prépondérance des services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise et française – 60 % en moyenne et 50 % en soirée – il a introduit des exigences de diffusion, modifié la définition de la programmation prioritaire pour ajouter plusieurs catégories d'émissions, et a éliminé l'exigence générale qui obligeait les services privés de télévision commerciale en direct à consacrer un pourcentage de leurs revenus publicitaires à des émissions canadiennes appartenant à des catégories sous-représentées. Dans sa *Politique télévisuelle* de 1999, le CRTC a également amendé les mesures incitatives existantes visant à favoriser les dramatiques et a introduit de nouvelles mesures fondées sur l'accès à des minutes de publicité supplémentaires.

Plus récemment, dans ses *Décisions portant sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct*,¹⁰⁰ le CRTC a considéré divers problèmes cruciaux auxquels ce secteur de l'industrie de la radiodiffusion faisait face. Le Conseil a refusé la demande d'imposition de frais de distribution soumise par les entreprises de télédiffusion en direct, a annoncé l'élimination du plafond de douze minutes de publicité par heure imposé aux services de télévision en direct et a révisé sa politique concernant la transition vers la radiodiffusion numérique. Le CRTC a indiqué qu'il considérerait, lors du

⁹⁶ DORS 59-456.

⁹⁷ Décision CRTC 70-99.

⁹⁸ Règlement sur la télédiffusion DORS/70-257.

⁹⁹ Avis public CRTC 1986-176 et avis public CRTC 1987-8.

¹⁰⁰ Avis public CRTC 2007-53.

renouvellement des licences et au cas par cas, les exigences concernant la diffusion de contenu canadien par les entreprises de télévision en direct et les dépenses correspondantes de ces entreprises, ainsi que le rôle de la production indépendante.

Exigences en matière de contenu canadien

Les politiques et les règlements canadiens en matière de contenu appartiennent à trois grandes catégories : obligations concernant la prépondérance de contenu canadien; obligations concernant la diffusion de contenu canadien aux heures de grande écoute; et programmes favorisant certaines catégories d'émissions.

Actuellement, les entreprises de télévision traditionnelle en direct ne sont soumises à aucune obligation en matière de dépenses au titre d'émissions canadiennes. Cependant, de nombreuses licences de télévision en direct imposent des obligations en matière de dépense de bénéfices tangibles prévues dans le cadre de demandes de transfert de propriété ou d'engagements pris au cours des procédures d'obtention ou de renouvellement de licence.

Avant l'établissement de la *Politique télévisuelle* de 1999, les services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise étaient généralement soumis à des exigences en matière de dépenses ou de diffusion (et dans certains cas, aux deux) de contenu canadien appartenant à des catégories d'émissions sous-représentées. En général, les télédiffuseurs dont les revenus publicitaires dépassaient 10 millions de dollars par an pouvaient, selon la condition de licence choisie, consacrer un pourcentage minimum de ces revenus à des émissions canadiennes ou diffuser, à un niveau minimum, des émissions de divertissement canadiennes (à l'exception des informations) en soirée. Certains télédiffuseurs importants étaient soumis à des conditions de licence concernant à la fois les dépenses à consacrer au contenu canadien et les émissions de cette nature. Les plus petites titulaires de licence de télévision traditionnelle de langue anglaise étaient généralement soumises à des exigences en matière de dépenses liées aux revenus. Dans sa *Politique télévisuelle* de 1999, Le Conseil a éliminé ces exigences pour simplifier ses règlements et pour offrir plus de souplesse aux titulaires de licence dans un environnement de plus en plus concurrentiel, tant au niveau des téléspectateurs qu'à celui des revenus publicitaires, et pour tenir compte des préoccupations exprimées à propos des complexités et inégalités associées aux exigences en matière de dépenses.

Prépondérance du contenu canadien

L'article 4 du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* stipule que les titulaires de licence de télévision privée (à l'exception des titulaires de licence de télévision à caractère ethnique et de télévision périphérique) sont tenues de consacrer :

- au moins 60 % de l'année de radiodiffusion¹⁰¹ à la diffusion d'émissions canadiennes;¹⁰² et
- au moins 50 % de la période de radiodiffusion en soirée¹⁰³ à la diffusion d'émissions canadiennes.

¹⁰¹ Une année de radiodiffusion est définie comme le nombre total d'heures consacrées à la diffusion au cours de la période annuelle commençant le 1er septembre, avec une journée de radiodiffusion dont la durée peut atteindre 18 heures.

¹⁰² Pour obtenir la définition d'une émission canadienne, voir l'avis public CRTC 2000-42, *Certification des émissions canadiennes – Approche révisée* (17 mars 2000). Pour qu'un programme soit considéré comme canadien, le producteur doit être Canadien; la production doit obtenir un minimum de 6 points sur la base des postes clés de création occupés par des Canadiens et répartis comme suit : réalisateur – 2 points; scénariste – 2 points; interprète principal – 1 point; deuxième interprète en importance – 1 point; directeur de la scénographie – 1 point; directeur de la photographie – 1 point; compositeur – 1 point; monteur de l'image – 1 point. En outre, le réalisateur ou le scénariste et au moins un des deux principaux interprètes doivent être Canadiens, et 75 % des coûts des services associés à la production doivent être payés à des Canadiens.

Ces dispositions ont été introduites en 1970, dans la réglementation du CRTC applicable aux services télévision privée traditionnelle en direct. (Des dispositions comparables figurent dans les *Règlements sur la radiodiffusion* promulgués au Canada en avril 1933). Le CRTC a décrit le but de ces règlements en 1986, dans son avis annonçant leur révision :

La prestation d'émissions canadiennes est l'élément central dans les Règlements actuel et projeté et un sujet de préoccupation majeur du Conseil. En effet, le caractère distinctif du système de radiodiffusion canadienne, notamment en ce qui a trait à la télévision est surtout associé à la composante canadienne des horaires de télévision.¹⁰⁴

Dans son instance de 1986, le CRTC a proposé de modifier les règlements pour permettre une réduction du contenu canadien de 60 % à 50 % lorsqu'une titulaire de licence maintient le pourcentage de ses revenus bruts consacré aux dépenses au titre des émissions canadiennes (DEC) à un niveau prédéterminé, fondé sur les niveaux historiques. Cette proposition visait à traiter le problème des dépenses croissantes des titulaires de licence de télévision en direct au titre du contenu non canadien. Cependant, la proposition a été mal reçue et n'a pas été mise en œuvre.

Le règles de prédominance établies par le Règlement continuent, à notre avis, à cibler efficacement le grand objectif de politique défini à l'alinéa 3(1)f) de la Loi, qui vise à assurer la prédominance du contenu canadien dans les services de télévision privée traditionnelle en direct.

Contenu canadien aux heures de grande écoute

Les plus grands groupes propriétaires de stations multiples (CTV, Canwest Global, TQS et TVA¹⁰⁵) sont tenus, par condition de licence, de diffuser des émissions canadiennes prioritaires au cours de la période de grande écoute comprise entre 19 et 23 heures, au moins huit heures par semaine en moyenne pendant l'année de radiodiffusion. Les émissions canadiennes prioritaires sont : les dramatiques canadiennes, les émissions canadiennes de musique et de danse, les documentaires canadiens de longue durée, les émissions canadiennes produites en région (dans toutes les catégories, à l'exception des émissions d'informations, de nouvelles et de sport) et les magazines de divertissement canadiens.¹⁰⁶ Les émissions produites en région sont des émissions produites à l'extérieur de Toronto, de Montréal et de Vancouver.

Le but de ces exigences consiste à « s'assurer de la disponibilité d'un large éventail d'émissions canadiennes en nombre suffisant pour attirer des auditoires, considérant en particulier la grande proportion d'émissions de divertissement américaines offertes par les télédiffuseurs en période de grande écoute ».¹⁰⁷

Avant l'établissement de la *Politique télévisuelle* de 1999, le Conseil exigeait que les télédiffuseurs traditionnels mettent en œuvre des stratégies visant à développer des catégories d'émissions sous-représentées. Ces catégories étaient principalement les dramatiques, la musique, les émissions pour enfants et les documentaires, avec une attention croissante apportée aux dramatiques, à la musique et aux variétés jusqu'en 1999. Dans la *Politique télévisuelle* de 1999, le Conseil a étendu la définition d'émission prioritaire aux documentaires de longue durée, aux magazines de divertissement canadiens et aux émissions produites en région. Il s'agissait de « mieux refléter les différentes régions du pays en période de grande écoute ».¹⁰⁸ Des magazines de divertissement ont été ajoutés à la liste des

¹⁰³ La période de radiodiffusion en soirée est définie comme l'intervalle de temps compris entre 18 et 24 heures.

¹⁰⁴ Avis public CRTC 1986-176.

¹⁰⁵ Bien que TVA ne soit pas un grand groupe propriétaire de stations multiples, tel que défini par le Conseil, il est soumis à cette condition de licence.

¹⁰⁶ Les diverses catégories d'émissions canadiennes prioritaires sont définies dans les avis publics CRTC 1999-205 et 2000-42.

¹⁰⁷ *Politique télévisuelle* de 1999, par. 27.

¹⁰⁸ *Politique télévisuelle* de 1999, par. 35.

émissions prioritaires pour attirer des audiences plus importantes vers le contenu canadien. Le Conseil a considéré que « le public pourrait être plus intéressé par les émissions canadiennes de divertissement si les émissions de télévision le renseignaient mieux sur l'industrie canadienne du divertissement et ses acteurs ». ¹⁰⁹ Le Conseil a indiqué que l'inclusion des documentaires canadiens de longue durée dans les émissions prioritaires assurerait le succès permanent de la production de tels documentaires.

Dans ses décisions de renouvellement des licences accordées aux grands groupes propriétaires de stations multiples, le Conseil a indiqué en outre qu'il « s'attend » à une distribution raisonnable d'émissions canadiennes dans leurs grilles horaires, hors des périodes de faible écoute, comme les mois d'été et les nuits de samedi.

Bien que nous ne contestions pas l'exigence de diffuser certaines catégories d'émissions canadiennes - peut-être à cause de leur importance particulière lorsqu'il s'agit de raconter des histoires aux Canadiens ou parce qu'elles sont sous-représentées aux heures de grande écoute - nous contestons l'efficacité des règles actuelles.

Il apparaît, par exemple, que ces règles ont été très peu efficaces pour assurer l'émission de dramatiques et de documentaires de longue durée par les entreprises de télévision privée en direct aux heures de grande écoute et au cours de la saison de télédiffusion ordinaire. Un examen de la plupart des grilles horaires de télédiffusion indique que les exigences en matière de période de grande écoute sont très bien satisfaites par les émissions canadiennes de type magazine de divertissement et les versions canadiennes d'émissions de jeux et de télé-réalité américaines. De plus, la possibilité de répartir les émissions canadiennes aux heures de grande écoute pendant l'année de radiodiffusion permet aux télédiffuseurs de les concentrer pendant les jours de plus faible écoute au cours de la semaine (les vendredis et les samedis) et de l'année.

Comme il est discuté au chapitre 6, il existe aussi une tension évidente entre les règles de substitution simultanée et les exigences en matière de période de grande écoute applicables aux services de télévision en direct. Les règles de substitution simultanée incitent les télédiffuseurs à diffuser simultanément du contenu américain populaire (au lieu de contenu canadien) au cours des périodes de grande écoute, pendant que les programmes américains sont aussi diffusés par les stations américaines.

Recommandation 10(a)-1

Nous recommandons que le Conseil réévalue l'avantage de la substitution simultanée pour le système de radiodiffusion canadien. Le Conseil doit chercher à déterminer s'il existe d'autres moyens plus directs qui permettraient au Canada de conserver les revenus associés à la substitution d'émissions tout en rétablissant le contrôle canadien sur les grilles horaires à grande écoute des entreprises canadiennes de télévision en direct, et en améliorant les perspectives de diffuser des émissions à contenu canadien aux heures où le plus grand nombre de Canadiens regardent la télévision et que les revenus sont probablement les plus élevés.

Recommandation 10(a)-2

Nous recommandons que le Conseil révise la définition de la programmation prioritaire. La définition actuelle de la programmation prioritaire couvre une variété d'émissions - dramatiques canadiennes, émissions canadiennes de musique et de danse, documentaires canadiens de longue durée, les magazines de divertissement canadiens et les émissions canadiennes produites en région (dans toutes les catégories, à l'exception des émissions d'informations, de nouvelles et de sport). Tel que discuté précédemment, il n'est pas du tout évident que le modèle d'affaires de la production d'émissions de télé-réalité ou de magazines de divertissement canadiens souffre des mêmes obstacles que

¹⁰⁹ *Politique télévisuelle* de 1999, par. 36.

les émissions dramatiques canadiennes, ou que les émissions de ce type méritent une attention particulière en matière de réglementation. Par conséquent, il convient de considérer l'application des obligations en matière de diffusion aux heures de grande écoute à une catégorie plus étroite d'émissions canadiennes, que le marché ne soutiendra pas.

Recommandation 10(a)-3

Nous recommandons que les exigences en matière de programmation prioritaire aux heures de grande écoute soient explicitement exprimées comme une exigence de diffusion d'un nombre minimum d'heures de contenu canadien prioritaire au cours de chaque période de six mois, pour éviter que ce contenu ne soit principalement diffusé pendant des périodes de faible écoute, comme les mois d'été.

Mesures incitatives favorisant des catégories d'émissions

Le Conseil a établi des programmes visant à favoriser la diffusion d'émissions dramatiques canadiennes par les titulaires de licence de télévision en direct. Ces programmes sont divisés en deux catégories : les programmes de crédits de temps, qui favorisent la diffusion de contenu canadien pendant les périodes de grande écoute; et les programmes de mesures incitatives en matière de publicité.

(i) Crédits de temps

Les émissions dramatiques canadiennes diffusées pendant les périodes de grande écoute bénéficient de crédit de temps que les stations contrôlées par les grands groupes propriétaires de stations multiples peuvent utiliser pour répondre à leurs obligations en matière de diffusion de contenu canadien aux heures de grande écoute. Cependant, ces stations ne peuvent pas les utiliser pour réduire le volume de contenu canadien qu'elles doivent diffuser.¹¹⁰

Un crédit de temps de 150 % peut être accordé à une émission dramatique¹¹¹ diffusée pour la première fois à la télévision entre 19 et 23 heures à partir du 1^{er} septembre 1998. La durée de cette émission doit être d'au moins 30 minutes, il doit s'agir d'une émission canadienne reconnue qui obtient au moins 10 points grâce à des postes clés de création occupés par des Canadiens et son contenu dramatique doit être d'au moins 90 %.

Un crédit de temps de 125 % peut être accordé à une émission dramatique diffusée pour la première fois à la télévision entre 19 et 23 heures à partir du 1^{er} septembre 1998. Il doit s'agir d'une émission canadienne reconnue dont la durée est d'au moins 30 minutes.

Chaque titulaire de licence peut réclamer des crédits de temps pour un maximum de trois diffusions d'une émission admissible au cours de la période de deux ans suivant la date de la première diffusion de cette émission par une titulaire de licence de télévision traditionnelle ou spécialisée sur le même marché. Pour une série, la période de deux ans commence à la date de diffusion du premier épisode.

¹¹⁰ Avant l'établissement de la *Politique télévisuelle* de 1999, le crédit accordé aux dramatiques pouvait généralement être appliqué aux obligations en matière de contenu canadien. Dans la *Politique télévisuelle* de 1999, le Conseil a stipulé que les grands groupes propriétaires de stations multiples ne pouvaient appliquer les crédits accordés aux dramatiques qu'à leurs obligations en matière de diffusion aux périodes de grande écoute. Depuis lors, le Conseil a reconsidéré cette limitation à deux occasions et a conclu que ce crédit ne devait pas permettre de réduire les obligations générales en matière de contenu canadien car une telle réduction pourrait conduire à une baisse de la diffusion de ce contenu.

¹¹¹ Une émission dramatique est une production de divertissement de nature imaginaire, contenant des adaptations d'événements réels, et qui peut être une série dramatique en cours, une série comique en cours, une émission spéciale, une minisérie ou un long métrage pour la télévision, un long métrage pour salle de cinéma diffusé à la télévision, une émission ou un film d'animation, une comédie ou un drame.

(ii) Mesures incitatives en matière de publicité

Pour favoriser la production et la diffusion d'émissions dramatiques canadiennes, le Conseil permet aux titulaires de licences de télévision en direct de diffuser des minutes de publicité supplémentaires lorsque les cibles de diffusion de dramatiques, de dépenses et/ou d'audience sont atteintes ou dépassées. Les programmes de mesures incitatives en matière de publicité sont distincts pour les entreprises de télévision en direct de langue anglaise et française à cause des différences entre les habitudes des audiences et les dépenses des services correspondants.

Les mesures incitatives en matière de publicité destinées aux entreprises de télévision en direct de langue anglaise visent à promouvoir la production, la diffusion et le taux d'écoute des dramatiques en langue anglaise, ainsi que les dépenses qui leur sont consacrées. Ainsi, les services de langue anglaise sont autorisés à diffuser des minutes de publicité supplémentaires lorsque leurs cibles de diffusion, d'audience et de dépenses en matière de dramatiques originales en langue anglaise sont atteintes ou dépassées. Une émission originale est, sous réserve de certaines exceptions, une émission qui, au moment de sa diffusion, n'avait jamais été diffusée précédemment par un titulaire de licence.

De même, des mesures incitatives en matière de publicité ont été prises pour conserver le niveau de diffusion d'émissions dramatiques canadiennes originales en langue française par les services de langue française pendant les périodes de grande écoute. Les stations de langue française sont autorisées à augmenter leurs minutes de publicité lorsqu'elles ont diffusé des dramatiques originales en langue française à un niveau dépassant un seuil d'admissibilité, fixé à 65 % du nombre moyen d'heures de diffusion de dramatiques par le titulaire de licence, pendant les trois années de radiodiffusion précédant l'annonce du programme incitatif de 2005.

Jusqu'à récemment, la durée totale des publicités par heure a été plafonnée à 12 minutes. Comme discuté plus bas, le Conseil a annoncé qu'il éliminera progressivement, au cours des deux prochaines années, les limites de temps imposées aux publicités des entreprises de télévision en direct.

Les réclamations associées aux mesures incitatives en matière de publicité doivent être fondées sur la diffusion de dramatiques canadiennes ou sur les dépenses les concernant, indépendamment de tout autre avantage ou dépense en matière de diffusion, ou des engagements pris à l'égard de la licence.

Dans la *Politique télévisuelle* de 1999, le Conseil a fait valoir que le marché pourrait vraisemblablement assurer une production et une diffusion suffisantes d'émissions pour enfants et de nouvelles et que, par conséquent, des mesures incitatives spécialement destinées à ces catégories d'émissions n'étaient pas nécessaires. Les émissions dramatiques pour enfants sont cependant admissibles aux crédits de temps lorsqu'elles sont diffusées pendant les périodes de grande écoute. De plus, ces émissions peuvent bénéficier des mesures incitatives en matière de publicité lorsqu'elles sont diffusées à une heure appropriée pour l'audience. Certaines titulaires de licence sont soumises à des conditions de licence qui définissent des exigences minimales en matière de diffusion d'émissions pour enfant sur la base d'avantages ou d'engagements pris à l'égard de la licence.

Le *Rapport de surveillance de la politique de radiodiffusion* de 2007 ne comprend pas d'analyse détaillée des effets des programmes incitatifs favorisant les dramatiques. Cependant, des données qui figurent dans le rapport de 2006 suggèrent que ces programmes n'ont pas été très efficaces. Par exemple, au cours de l'année de radiodiffusion 2004-2005, l'audience moyenne des dramatiques canadiennes avait baissé pour CTV et Global, et aucun de ces groupes propriétaires de stations multiples n'avait atteint ses niveaux cibles en matière d'audience. Au cours de la même période, seule Global avait atteint ou dépassé sa cible de dépenses; les dépenses de CTV et de CHUM ont baissé au cours de ces périodes, et aucune de ces entreprises n'a atteint sa cible. Le nombre élevé de minutes de crédit publicitaire inutilisées par les télédiffuseurs de langue anglaise et française est probablement encore plus significatif. Le *Rapport de surveillance* de 2006 n'a pas décomposé les chiffres selon les stations de télévision traditionnelle et spécialisée. Cependant, au cours de l'année de radiodiffusion 2004-2005, les stations de télévision traditionnelle et spécialisée ont réclamé 3 heures et 16 minutes de temps publicitaire sur la base du programme incitatif en matière de publicité, et n'ont utilisé qu'un peu moins de

deux heures. TVA et TQS ont réclamé 125 minutes sur la base du programme en matière de publicité et n'ont utilisé que 62,5 de ces minutes. Ainsi, une partie très importante des minutes publicitaires n'a pas été utilisée, ce qui indique que les mesures incitatives n'ont eu que très peu d'effet sur cette partie.

En matière d'audience générale, le contenu canadien a représenté 67 % du contenu diffusé par les services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise au cours de l'année de radiodiffusion 2006, ce qui correspond au niveau de l'année précédente. Le niveau de diffusion d'émissions canadiennes de nouvelles par les services de langue anglaise reste élevé à 98 %, alors que les dramatiques canadiennes ne représentent que 8 % des dramatiques diffusées par ces services, une baisse de 10 % par rapport à la valeur de 2005. Le contenu canadien diffusé par les services de télévision privée traditionnelle de langue française a représenté 71 % du contenu diffusé par ces services, en augmentation par rapport à la valeur de 69 % obtenue en 2004. Le contenu canadien a représenté 75 % des dramatiques et 100 % des nouvelles diffusées par ces services.

Finalement, les dépenses totales que les services de télévision privée traditionnelle ont consacrées aux dramatiques canadiennes en 2006 ont baissé de 15 % par rapport à l'année précédente.

Toutes ces données suggèrent que les mesures incitatives visant à favoriser les dramatiques n'ont pas été efficaces, du moins dans le cas des services de télévision privée traditionnelle en direct de langue anglaise. De plus, les mesures incitatives en matière de publicité seront sans effet lorsque les limites correspondantes seront éliminées en 2009, et n'auront, au mieux, que des effets incitatifs marginaux pendant la période de transition qui précédera 2009.

Recommandation 10(a)-4

Nous recommandons que le Conseil entreprenne une étude détaillée afin d'établir des mesures incitatives visant à favoriser certaines catégories d'émissions et des mécanismes plus efficaces pour favoriser, le cas échéant, la production et la diffusion de catégories d'émissions particulières. Cette analyse devrait tenir compte des coûts de production d'émissions appartenant à diverses catégories, de la disponibilité de fonds à investir dans les émissions canadiennes et de la probabilité que, si des émissions sont disponibles, les forces du marché permettent de les diffuser pendant des périodes de grande écoute.

Production indépendante

Le principaux groupes de télévision en direct achèteront vraisemblablement 75 % des émissions prioritaires qu'ils diffuseront à des producteurs indépendants. (Dans certains cas, des exigences quantitatives particulières en matière d'achat d'émissions à des producteurs indépendants ont été imposées par condition de licence. Cependant, en général, de telles conditions de licence sont remplacées par des « attentes ».) Un producteur est considéré comme « indépendant » à ces effets lorsque la titulaire de licence et ses entreprises affiliées possèdent moins de 30 % des capitaux propres du producteur.

Cette attente, qui est contrôlée par des exigences en matière de production de rapports annuels, vise à atteindre le but défini au sous-alinéa 3(1)i)(v) de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui stipule que le système de radiodiffusion canadien doit faire « appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ».

Comme l'explique le chapitre 6 du présent rapport, nous recommandons au Conseil d'étudier les avantages et les inconvénients de la réduction des exigences d'utilisation par les entreprises de radiodiffusion de pourcentages élevés d'émissions de production indépendante. Cette étude devrait s'étendre à l'examen des économies d'échelle et de portée dans la production, aux questions de gestion des droits et aux mesures incitatives visant à maximiser le rendement de la programmation canadienne. Du même souffle, le Conseil devrait envisager de réformer les exigences de production indépendante visant les différentes catégories d'entreprises de télédiffusion et, en l'absence de distinctions

réglementaires claires, d'imposer des obligations communes à l'égard de ces services. De telles mesures amélioreraient la transparence et la neutralité concurrentielle du régime de réglementation. Nous recommandons que le Conseil entreprenne ce processus par étapes et qu'il surveille étroitement l'incidence des changements sur la production de contenu canadien et sur les producteurs indépendants à la suite de cette réduction ou cette réforme.

Recommandation 10(a)-5

Nous recommandons que le Conseil rationalise les obligations en matière d'utilisation de la production indépendante à l'échelle des entreprises de télévision et envisage d'abaisser le seuil de 75 % comme il en est question au Chapitre 6 de ce rapport. Cette baisse semble possible tout en respectant le but qui consiste à assurer une utilisation « importante » de la production indépendante. Toute réduction de l'utilisation de la production indépendante devrait être introduite progressivement pendant une période de transition, et ses effets sur le secteur de la production indépendante ainsi que sur le niveau du contenu canadien développé devront être minutieusement surveillés.

Émissions locales et régionales

Dans la *Politique télévisuelle* de 1999, le Conseil a éliminé l'exigence générale qui obligeait les titulaires de licence de télévision en direct à s'engager à diffuser des volumes particuliers d'émissions d'information ou d'autres émissions locales. Cependant, les politiques suivantes restent en vigueur pour assurer la promotion de la diffusion d'émissions locales et régionales par les titulaires de licence :

- les titulaires de licence qui ne diffusent pas des émissions locales ne sont généralement pas autorisés à obtenir des revenus publicitaires locaux;
- comme discuté plus haut, la définition de la programmation prioritaire tient compte des émissions produites en région; et
- dans l'avis public CRTC 2004-93, le Conseil a dit s'attendre à ce que les titulaires de licence commandent des émissions prioritaires à toutes les régions du Canada. Au moment du renouvellement de leur licence, les titulaires doivent expliquer comment elles comptent répondre aux exigences des audiences locales en matière d'émissions locales. Dans certains cas, des conditions de licence particulières concernant les émissions locales ont été imposées.

Ces politiques visent à atteindre le but défini au sous-alinéa 3(1)*i*(ii) de la Loi, qui stipule que « le système canadien de radiodiffusion devrait... puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales ». La politique générale à l'égard de la publicité locale par les titulaires de licence de télévision traditionnelle en direct qui ne produisent pas des émissions locales vise également à protéger, dans une certaine mesure, les services de télévision en direct qui produisent des émissions locales à la suite de pertes de revenus provoquées par la distribution de signaux hors marché.

Comme indiqué précédemment, nous croyons qu'il est logique de lier l'accès à des revenus publicitaires locaux à la prestation de services de diffusion locaux. Cependant, nous nous demandons dans quelle mesure le marché limiterait naturellement d'aptitude des services nationaux à puiser dans les revenus publicitaires locaux. En outre, bien que l'exigence concernant l'achat d'émissions à diverses régions du pays soit fondée sur un but de la politique de radiodiffusion canadienne, nous nous demandons s'il est raisonnable d'ajouter cette exigence aux obligations en matière de programmation prioritaire au cours des périodes de grande écoute. Cette question sera sans doute considérée dans l'évaluation que nous avons recommandée de la définition existante de la programmation prioritaire.

Propriété commune

La *Politique en matière de propriété commune* du Conseil interdit généralement à une partie unique de posséder plus d'une station de télévision traditionnelle de langue donnée sur un marché particulier. Le Conseil a cité l'alinéa 3(1*i*) de la Loi et a reconnu que cette politique vise à maintenir la concurrence sur chaque marché. Des exceptions ont été faites pour favoriser : (a) les émissions à forte saveur locale dans les petites communautés adjacentes à de grands centres urbains, ou (b) l'aptitude financière des titulaires de licence à diffuser des émissions locales. Lorsque des exceptions à la politique d'une station par marché ont été faites, le Conseil a généralement imposé des conditions de licence exigeant la diffusion d'émissions différentes de celles de la station « sœur ». La *Politique en matière de propriété commune* a récemment été appliquée dans la décision concernant CTVglobemedia.¹¹²

La *Politique en matière de propriété commune* vise certains objectifs de diversité, ainsi qu'un but secondaire, la préservation de la concurrence sur les marchés pertinents.

Comme discuté de façon plus détaillée dans le Chapitre 11(a), nous pensons que l'approche au cas par cas que le Conseil a appliquée à la propriété commune demeure appropriée.

Propriété mixte de médias

Le Conseil a considéré au cas par cas les questions concernant l'intégration verticale et la propriété mixte de médias. Par exemple, le Conseil a exigé que tous les grands groupes propriétaires de stations multiples qui possèdent aussi des journaux respectent des codes de conduite qui imposent la gestion indépendante des salles de nouvelles ainsi que des structures distinctes de gestion des activités de radiodiffusion et de production de journaux. (Des activités communes de collecte de nouvelles ont été permises dans certains cas.) En outre, la création d'un comité de surveillance a été imposée à ces titulaires de licence. Son rôle consiste à traiter les plaintes concernant le respect du code de conduite et à présenter un rapport de conformité annuel au Conseil.

En outre, le Conseil a imposé, au cas par cas, des conditions de licence limitant les chevauchements des émissions et leur gestion distincte par des groupes de postes. (Par exemple, dans sa décision récente concernant CTV, le Conseil a ordonné à CTV de proposer des conditions de licence en matière de chevauchement des émissions dans l'éventualité où CTV déciderait de conserver les stations CHUM A-channel. En outre, le Conseil a indiqué qu'une condition serait comprise dans la licence de CTV pour exiger la gestion distincte des groupes de stations CTV et A-channel si CTV décidait de conserver les stations A-channel.)

À cause de la concentration accrue des médias et parce qu'il est important d'assurer la diversité des nouvelles voix indépendantes, nous recommandons de n'apporter aucun changement à l'approche au cas par cas que suit le Conseil.

Publicité

Actuellement, les titulaires de licence de télévision traditionnelle ne peuvent diffuser, selon la Réglementation, que 12 minutes de publicité traditionnelle par heure (à moins que les crédits accordés aux émissions dramatiques soient appliqués, comme discuté précédemment).¹¹³ Cependant, dans l'avis public CRTC 2007-53, le Conseil a annoncé que le plafond horaire imposé aux minutes publicitaires sera progressivement éliminé au cours des trois prochaines années de la façon suivante :

¹¹² *Transfert du contrôle effectif de CHUM limitée à CTVglobemedia Inc.*, Décision de radiodiffusion CRTC 2007-165, 8 juin 2007.

¹¹³ Outre les 12 minutes de publicité, les titulaires de licence peuvent diffuser un maximum de 30 secondes de publicité (annonces de service non payées) par heure. Au cours d'une période d'élection, ils peuvent aussi diffuser des publicités politiques partisans dont la durée s'ajoute aux 12 minutes de publicité d'une autre nature.

- à partir du 1er septembre 2007, les titulaires de licence seront autorisés à diffuser jusqu'à 14 minutes de publicité par heure au cours de la période de grande écoute comprise entre 19 et 23 heures;
- à partir du 1er septembre 2008, le plafond sera porté 15 minutes par heure pendant toutes les périodes de diffusion; et
- les limites de temps en matière de publicité seront complètement levées à partir du 1er septembre 2009 « à moins que des facteurs contraires importants ne soient portés à l'attention du Conseil ».

Les infopublicités ne sont pas considérées comme des publicités dans le calcul de la limite horaire des minutes publicitaires. Les infopublicités sont permises à condition que plusieurs exigences soient respectées : elles ne doivent pas être intégrées dans le corps d'une émission, elles ne doivent pas viser les enfants et elles doivent être clairement identifiées comme des émissions commerciales payées.

Comme discuté plus précédemment, les titulaires de licence ne sont généralement pas autorisés à accéder aux revenus publicitaires locaux si elles ne diffusent pas du contenu local. Cette exigence est imposée par une condition de licence.

Outre les restrictions quantitatives imposées aux publicités, le Conseil exerce son autorité sur le contenu publicitaire. Par condition de licence, les titulaires sont tenues de se conformer aux normes et aux codes applicables de l'industrie, dont le *Code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants* de l'Association canadienne des radiodiffuseurs ainsi qu'à d'autres codes concernant le contenu diffusé.

En outre, la publicité sur les boissons alcoolisées est explicitement considérée dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, qui stipule qu'une titulaire de licence ne peut diffuser une publicité commerciale sur une boisson alcoolisée que si un interdit provincial de publicité ne frappe pas le promoteur de l'annonce, que si l'annonce n'est pas conçue pour promouvoir la consommation générale de boissons alcoolisées et que si l'annonce est conforme au *Code de la publicité radiodiffusée en faveur de boissons alcoolisées*. Le Conseil a ordonné aux télédiffuseurs d'assurer un équilibre en diffusant des messages éducatifs sur les effets négatifs d'une utilisation inappropriée de l'alcool. Pour assurer le respect de cette exigence, les titulaires de licence sont tenues d'établir un rapport sur leurs initiatives éducatives compensatoires visant à traiter les problèmes liés à l'alcool.

Les règlements régissant la diffusion publicitaire par les entreprises de télévision en direct sont fondés sur le but général exprimé à l'alinéa 3(1)g) de la Loi : « la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion devrait être de haute qualité ». Les restrictions imposées à la publicité semblent également être motivées par la volonté de protéger la base de revenus de diverses catégories de titulaires existantes de licences de radiodiffusion et elles sont utilisées comme une mesure incitative visant à favoriser la production et la diffusion d'émissions locales.

De façon générale, le maintien des restrictions imposées au contenu publicitaire diffusé par les titulaires commerciales de licence de télévision en direct semble efficace et minimalement envahissant.¹¹⁴ Cependant, nous mettons en doute le besoin d'une période de transition pour éliminer le plafond actuellement imposé aux minutes de publicité. Comme les télédiffuseurs n'ont pas utilisé les minutes de publicité que les mesures incitatives en faveur des dramatiques leur ont permis d'obtenir, les forces du marché semblent imposer des contraintes qui limitent la publicité. Cela suggère qu'une période de transition n'est pas requise pour éliminer le plafond imposé aux minutes de publicité.

¹¹⁴ L'évaluation de la réglementation provinciale de la publicité en général et de la publicité sur les boissons alcoolisées en particulier dépasse la portée de la présente étude. Une telle évaluation permettrait de déterminer s'il y a duplication ou chevauchement dans ce domaine.

Recommandation 10(a)-6

Nous recommandons que le Conseil élimine immédiatement le plafond imposé aux minutes de publicité que diffusent les titulaires de licence de télévision en direct.

Frais de distribution

Une des questions les plus énergiquement contestées auprès du Conseil dans le contexte de son examen le plus récent du cadre réglementaire destiné aux titulaires de licence de télévision privée traditionnelle en direct a été la possibilité, pour ces entreprises, de réclamer des frais de distribution de leurs signaux respectifs aux EDR. Actuellement, et contrairement aux services de télévision spécialisée, les services de télévision en direct ne perçoivent pas un tarif de gros auprès des EDR pour leurs signaux.

Dans l'avis public CRTC 2007-53, le Conseil a refusé d'introduire des frais de distribution des signaux des services de télévision en direct. Pour justifier cette décision, le Conseil a fait remarquer qu'il n'était pas convaincu que l'industrie de la télévision en direct ait subi une baisse permanente de ses profits. Le Conseil a conclu, sur la base de l'absence de preuves à l'effet que des frais de distribution des signaux des services de télévision en direct n'affecteraient pas la santé financière des services spécialisés, qu'il n'était pas convaincu que le système de radiodiffusion bénéficierait clairement de tels frais :

30. Sans données fiables et convaincantes prouvant que l'imposition d'un tarif de distribution des services de télévision en direct ne nuirait pas à la santé financière des services spécialisés, notamment les services numériques, et à leur capacité de respecter leurs obligations réglementaires, le Conseil n'est donc pas persuadé que le système de radiodiffusion tirerait nettement avantage de cette approche – tant sur le plan de l'accroissement des dépenses au titre des émissions canadiennes que sur celui de l'offre de services canadiens de programmation aux téléspectateurs.

31. Par conséquent, le Conseil n'est pas convaincu de l'opportunité de modifier autant en profondeur la structure des revenus du système de radiodiffusion. Les arguments des parties ne l'incitent pas davantage à conclure que cette proposition permettrait en bout de ligne d'atteindre les objectifs de la Loi..

Dans les chapitres 5 et 6, nous avons proposé que le Conseil conduise une évaluation détaillée des sources de revenus auxquelles les services de télévision privés ont accès ainsi qu'une rationalisation de ces sources. Si le Conseil décide d'agir dans ce domaine, une des questions qu'il devra considérer est celle des frais de distribution des services de télévision en direct.

Qualité et équilibre des émissions

Le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* interdit aux titulaires de licence de diffuser tout ce qui contrevient à la loi, dont les images et les propos offensants, les termes obscènes ou grossiers ainsi que les nouvelles fausses ou trompeuses.

Le Règlement exige également que du temps soit réservé à la diffusion d'émissions politiques partisanes au cours d'une période électorale. La répartition du temps entre toutes les parties et tous les candidats accrédités doit être équitable.

Outre ce Règlement, le Conseil a promulgué un ensemble de politiques concernant les émissions controversées, les tribunes téléphoniques, la représentation non sexiste des personnes, les émissions politiques et la violence. Ces politiques tiennent compte des exigences en matière d'équilibre de la programmation ainsi que de questions particulières comme la représentation non sexiste des personnes et la violence. Par condition de licence, les titulaires sont tenues de respecter le *Code d'application concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision* ainsi que le *Code d'application volontaire*

concernant la violence à la télévision, tous deux publiés par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR). Cette condition de licence est suspendue tant que la titulaire est un membre en règle du Conseil canadien des normes de la radiotélévision.

Ces exigences visent à atteindre les buts de la politique de radiodiffusion concernant la qualité et l'équilibre des émissions du système canadien de radiodiffusion. (Alinéas 3(1)g, h) et i))

À notre avis, les règles qui régissent la qualité et l'équilibre ont été et demeurent efficaces et sont minimalement envahissantes. Nous ne proposons aucun changement de ces exigences.

Transition vers la programmation numérique/HD

Dans l'avis public CRTC 2007-53, le Conseil a annoncé des révisions importantes de sa politique en matière de migration vers le numérique des services de télévision en direct. Le Conseil n'avait préalablement imposé aucune échéance fixe pour la conversion au numérique, préférant plutôt adopter une approche fondée sur la loi du marché. Remarquant que la transition avait été très lente et que le Canada accusait un retard considérable par rapport aux États-Unis dans ce domaine, le Conseil a conclu que :

- Une date de fermeture obligatoire des transmissions de télévision analogique, fixée au 31 août 2011, doit être adoptée. Les titulaires de licence de télévision en direct ne seront autorisés à transmettre que des signaux numériques après cette date. Des exceptions à cette politique pourraient être faites pour les communautés éloignées et du Nord, auxquelles aucun service de télévision numérique en direct ne sera offert.
- La construction d'installations de télévision numérique en direct est laissée à la discrétion des titulaires de licence. Cependant, des privilèges comme la distribution prioritaire et la substitution simultanée ne seront conservés que pour les services numériques, afin d'encourager la prestation de services locaux et régionaux de télévision numérique en direct.
- Les entreprises de télévision en direct devront fournir des plans de déploiement de leurs services numériques dans leur demande de renouvellement de licence.

Les éléments suivants de la politique en matière de télédiffusion de signaux numériques annoncée dans l'avis public CRTC 2002-31 restent en vigueur :

- Le conseil continuera à étudier au cas par cas les demandes de licence de prestation de service purement numérique soumises par les nouveaux venus. Ces études seront effectuées dans le respect des politiques existantes concernant les entrées sur le marché et la publication d'appels de demandes de licences concurrentes, le cas échéant.
- Les obligations en matière de contenu canadien imposées aux services analogiques s'appliquent aussi aux services numériques. Les titulaires d'une licence de télévision analogique auxquelles une licence transitoire de TVN est accordée sont autorisés à offrir jusqu'à 14 heures par semaine d'émissions HD différentes de celles qu'offre leur service analogique. Elles doivent cependant faire en sorte qu'aux moins 50 % de ces émissions différentes soient canadiennes. Les titulaires de licence sont également encouragés à s'assurer que les deux tiers de leur grille horaire seront disponibles en HD à la fin de 2007.
- Les demandes soumises par des entreprises de télévision en direct qui respectent la politique de transition vers le mode numérique et qui figurent dans le plan d'attribution d'Industrie Canada seront rapidement considérées. Si les titulaires de licence de télévision analogique ne demandent pas une licence de TVN dans des délais raisonnables, ou montrent qu'elles ne sont pas prêtes à procéder de façon opportune pour utiliser le spectre attribué, le Conseil étudiera les demandes de nouveaux venus.

Ces politiques visent à assurer le respect des exigences suivantes de la Loi : « le système canadien de radiodiffusion devrait ... demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques » (sous-alinéa 3(1)d)(iv)); et « les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public » (sous-alinéa 3(1)s)(ii). En outre, le paragraphe 5(2) stipule que le système de radiodiffusion doit être réglementé et supervisé avec souplesse, pour « pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques ».

Nous pensons qu'il sera important de surveiller étroitement la transition des services de télévision en direct vers la distribution numérique aux cours des quelques prochaines années pour s'assurer que la migration est réelle et efficace. Nous remarquons que certains intervenants ont suggéré que les coûts de mise en œuvre des technologies de transmission numérique ne peuvent être justifiés compte tenu du fait que seule une partie relativement faible de la proportion continue à recevoir les signaux de télévision par les ondes.

Tout changement apporté à la politique du CRTC en matière de télévision numérique doit concorder avec les décisions d'Industrie Canada concernant le spectre. Nous remarquons aussi que toute élimination de services de télévision en direct a des effets sur le statut et le traitement des stations locales, ainsi que sur le traitement des clients privés du seul service sur lequel ils comptent. Ce groupe constitue 10 % des auditeurs, et n'est donc pas une partie négligeable de la population.

Nouvelles licences

Dans l'avis public CRTC 1998-8, *Autres réseaux nationaux de télévision - rapport au Gouvernement du Canada conformément au décret c.p. 1997-592*,¹¹⁵ le Conseil a conclu que très peu de marchés au Canada, s'il en est, pourraient soutenir de nouvelles stations locales sans « sans empêcher grandement les titulaires en place de remplir leurs obligations en vertu de la Loi sur la radiodiffusion ». Le Conseil a par conséquent conclu qu'il ne devait pas considérer l'attribution de licence à un nouveau réseau de télévision en direct de langue anglaise ou française.

Le Conseil a cependant indiqué qu'il considérerait les demandes d'implantation de nouveaux services de télévision numérique sur les marchés individuels. Les demandeurs de nouvelles licences de télévision en direct doivent prouver qu'il existe une demande et un marché pour le nouveau service proposé.

Cette politique vise à assurer que les nouvelles entrées sont viables et qu'elles n'affecteront pas l'aptitude permanente des titulaires de licence existantes à respecter leurs obligations de service.

En réalité, cette approche protège les titulaires de licence actuelles contre les pleins effets des forces du marché, car une nouvelle entrée n'est acceptée que si le Conseil conclut que le marché peut soutenir une concurrence accrue. Cependant, après qu'une entrée est permise, toutes les titulaires de licence se font réellement concurrence pour obtenir des téléspectateurs et des revenus publicitaires.

Recommandation 10(a)-7

Nous recommandons que le Conseil examine l'opportunité de permettre une entrée concurrentielle dans les marchés de radiodiffusion en direct, là où des fréquences sont disponibles (surtout de nouveaux venus indépendants des radiodiffuseurs déjà en place dans le même marché local). À notre avis, on devrait accorder moins d'importance aux arguments d'ordre économique voulant qu'on protège la part de marché des télédiffuseurs déjà titulaires d'une licence, pour en accorder davantage aux forces du marché pour décider quels radiodiffuseurs satisfont le mieux les besoins des consommateurs.

¹¹⁵ Avis public CRTC 1998-8.

Registres et enregistrements

L'article 10 du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* impose aux titulaires de licence de télévision de tenir des registres de toutes les émissions diffusées pendant un an. Le registre des émissions doit être fourni au Conseil dans les 30 jours suivant la fin de chaque mois, accompagné d'une attestation d'exactitude. Les titulaires de licence doivent également conserver des enregistrements de toutes les émissions pendant les quatre semaines suivant leurs dates de diffusion et, si le Conseil reçoit une plainte au cours de cette période ou souhaite étudier une question, pendant quatre semaines de plus sur avis du Conseil émis au cours des quatre premières semaines. Ces enregistrements doivent être fournis au Conseil sur demande.

En outre, l'article 12 du Règlement impose à toutes les titulaires de licence de fournir un état de compte annuel au plus tard le 30 novembre de chaque année, ainsi que la grille horaire de l'année suivante au plus tard le 1^{er} septembre. Finalement, une titulaire de licence doit répondre à toute question du Conseil concernant sa propriété ou sa programmation, ou à toute question associée à l'entreprise de la titulaire et qui est du ressort du Conseil.

Ces obligations visent à assurer que le Conseil puisse exercer ses pouvoirs de surveillance, de supervision et d'application des règlements. Comme discuté au Chapitre 4 de ce rapport, une réglementation sensée doit être fondée sur les meilleures données disponibles. Les registres et les enregistrements fournissent de telles données. Il est cependant essentiel que les données collectées soient pertinentes pour atteindre les buts particuliers des politiques du Conseil. C'est pour cette raison que le Conseil doit s'assurer qu'il recueille les données appropriées.

Nous ne recommandons l'apport d'aucun changement aux exigences actuelles en matière de consignation et de production de rapports. Cependant, dans la mesure où les programmes incitatifs existants favorisant les dramatiques seront éliminés, ou de nouvelles mesures réglementaires seront prises, les données dont le Conseil aura besoin évolueront en fonction du temps.

Recommandation 10(a)-8

Nous recommandons que le Conseil entreprenne des examens réguliers de ses exigences de production de rapports pour éliminer ceux qui ne sont plus nécessaires et pour en ajouter d'autres qui lui permettront de suivre adéquatement les effets des nouvelles initiatives réglementaires.

10b) Télévision communautaire

La *Loi sur la radiodiffusion* reconnaît formellement, dans son alinéa 3(1)*b*), que le système de radiodiffusion comporte des « éléments publics, privés et communautaires ». La référence à de tels éléments communautaires a été ajoutée à l'article 3 de la Loi en 1991.

Le rapport du *Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* (le *rapport Caplan-Sauvageau*), publié en 1986, avait d'ailleurs précisé que :

La radiodiffusion communautaire, complément des secteurs public et privé, doit être considérée comme un troisième secteur essentiel de la radiodiffusion, si nous voulons réaliser l'objectif d'offrir un accès raisonnable au système, thème central de ce rapport.¹¹⁶

Les politiques du CRTC en la matière précèdent de plusieurs années, bien sûr, à la fois la *Loi de 1991 sur la radiodiffusion* et le *Rapport Caplan-Sauvageau* de 1986.

La radiodiffusion communautaire englobe à la fois la radio et la télévision. Les caractéristiques fondamentales de la radiodiffusion communautaire, systématiquement reflétées dans les politiques du CRTC pour la radio et la télévision, sont que sa programmation :

- prend sa source directement dans une collectivité donnée et offre à cette dernière des occasions d'y participer;
- doit viser des collectivités dans des endroits précis; et
- doit être le complément, et non le miroir, de la programmation offerte par les diffuseurs commerciaux grand public ou la SRC.

Les politiques du Conseil relatives à la radio communautaire sont abordées dans une autre section de ce rapport.

La télévision communautaire

Les origines de la télévision communautaire remontent aux canaux communautaires par câble. La télévision communautaire en direct a fait des percées dans certains endroits en tant que service autonome et de faible puissance, mais ce sont les canaux communautaires diffusés par câble qui lui ont ouvert toutes grandes les portes.

Dans ses toutes premières politiques relatives à la câblodistribution, le CRTC note le potentiel de cette industrie à offrir sur un canal spécialisé une programmation produite par une collectivité locale et complétant la programmation d'autres stations de télévision. Ce potentiel apparaît alors comme une des contributions majeures de la télévision par câble au système de radiodiffusion canadien.¹¹⁷ Cet avis est repris et fermement corroboré vingt ans plus tard lorsque le Conseil affirme que « (l)a responsabilité du télédistributeur d'accorder suffisamment de ressources financières au canal communautaire reste sa principale obligation envers le public en échange du privilège de détenir une licence. »¹¹⁸

Le *Règlement de 1976 sur la télévision par câble* a continué à servir de modèle aux politiques et règlements relatifs à la télévision communautaire existants, à quelques modifications mineures près. Les principales obligations inscrites dans le Règlement de 1976 étaient les suivantes :

- tous les câblodistributeurs titulaires doivent offrir un canal communautaire;

¹¹⁶ *Rapport Caplan/Sauvageau*, 1986, page 491.

¹¹⁷ Politique du CRTC sur la télévision par câble au Canada, janvier 1971

¹¹⁸ Avis public de radiodiffusion CRTC 1991-59.

- le canal n'est autorisé à diffuser que de la « programmation communautaire », c'est-à-dire celle produite par la titulaire ou des membres de la collectivité qu'elle dessert, ou de la programmation complémentaire provenant d'autres canaux communautaires distribués par câble et de réseaux de programmation communautaire autorisés;
- la publicité est interdite; par contre, le terme « publicité » est défini de manière à exclure les messages d'intérêt public, la promotion d'émissions diffusées par des stations canadiennes, la promotion des services du câblodistributeur-même et les messages d'identification du canal;
- le câblodistributeur titulaire doit conserver des rubans-témoins de sa programmation, dont toute celle diffusée sur le canal communautaire;
- toute la programmation des canaux communautaires doit se conformer à l'obligation d'équilibre en matière d'expression des points de vue sur des sujets d'intérêt public; et
- si un canal communautaire diffuse une émission politique partisane, il doit, par souci d'équité, allouer un temps d'antenne équivalent à tous les autres candidats et partis politiques.

Bien que le CRTC ait obligé les entreprises titulaires à exploiter un canal communautaire, il ne leur a pas imposé de seuil de dépenses minimal à consacrer à la programmation communautaire, mais s'est attendu à ce qu'elles y allouent un pourcentage raisonnable de leurs recettes brutes.

Depuis 1976, les modifications les plus importantes apportées à la politique sur la télévision communautaire par câble sont la suppression de l'obligation faite à tous les câblodistributeurs (excepté les plus petits) d'offrir un canal communautaire et l'élargissement de l'éventail de programmation des services télévisuels communautaires.

La suppression de l'obligation faite aux câblodistributeurs de classes 1 et 2 d'offrir un canal communautaire découle de l'introduction de la concurrence, au milieu des années 90, dans le secteur des EDR. Dans le cadre de son examen de la réglementation de la câblodistribution en vue de l'adapter au nouveau contexte concurrentiel (abordé dans la section sur les EDR de ce rapport), le Conseil s'inquiète du fait que de nouveaux venus dans un marché d'EDR donné risquent d'avoir de la difficulté à offrir un canal communautaire concurrentiel et qu'un tel canal puisse diviser les ressources entre concurrents et, de la sorte, aboutisse à une programmation de moindre qualité dans son ensemble.¹¹⁹

De plus, le Conseil conclut qu'après plus d'un quart de siècle d'existence, les canaux communautaires ont atteint « une maturité et un succès qui ne justifient plus une réglementation. » Le Conseil rappelle à ce sujet que les câblodistributeurs ont déjà de bonnes raisons de conserver leur canal communautaire, notamment parce qu'il fournit « aux télédistributeurs un moyen très efficace d'établir une présence locale et de promouvoir une image de marque positive. »

Mais le Conseil fournit aux câblodistributeurs une mesure incitative supplémentaire pour qu'ils financent leur canal communautaire. Il autorise ceux de grande taille, les titulaires de classe 1 desservant plus de 20 000 abonnés, à consacrer au financement de leur canal communautaire 2 % des 5 % de leurs recettes brutes d'abonnement, servant de contributions aux émissions canadiennes en vertu de l'actuel *Règlement sur les EDR*; pour leur part, les câblodistributeurs de petite taille sont autorisés à y consacrer la totalité de la contribution de 5%.¹²⁰

¹¹⁹ *Nouveau cadre de réglementation pour les entreprises de distribution de radiodiffusion*, avis public CRTC 1997-25.

¹²⁰ Les titulaires des classes 1 et 2 qui exploitent dans le même marché deux canaux communautaires, un en français et l'autre en anglais, peuvent consacrer 2% de la contribution à chacun de ces canaux.

À la lumière de ces mesures incitatives, le Conseil conclut que les câblodistributeurs continueront d'offrir des canaux communautaires, même sans obligation réglementaire.

Le Conseil a vu juste, car le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2006 démontre, par exemple, que les câblodistributeurs ont maintenu leurs contributions financières aux canaux communautaires et que très peu se sont soustraits à cette pratique.¹²¹ Parallèlement, le nombre total de canaux communautaires, relevés par le CRTC dans son *Rapport sur l'environnement futur dans lequel le système canadien de radiodiffusion est appelé à évoluer*, a diminué de 2002 à 2006, passant de 197 à 133. Il se peut que ce déclin soit attribuable en partie au fait que les câblodistributeurs de plus petite taille aient été exemptés, durant cette période, de détenir une licence et, donc, de ne plus être inclus dans le calcul. Il faut aussi noter que le Conseil a approuvé une certaine forme de consolidation de la programmation des canaux communautaires, ce qui s'est traduit par de plus grandes « communautés » et un partage accru de la programmation entre elles.¹²²

Tout en ayant relevé les câblodistributeurs de l'obligation d'offrir un canal communautaire, le Conseil a pris ses précautions afin de veiller à ce que la programmation communautaire, sous une forme ou une autre, soit toujours disponible.

Ainsi en 2002, le Conseil rend publique une nouvelle politique d'ensemble pour les médias communautaires qui, entre autres, ouvre la porte aux demandes de licence et exige la distribution (et, dans certains cas, le financement) d'une « nouvelle classe de services de programmation communautaire » et « d'entreprises de programmation de télévision communautaire ».¹²³

Plus précisément, le Conseil décide que, si une titulaire de classe 1 ou de classe 2 choisit de ne pas fournir de canal communautaire, un « service de programmation communautaire » indépendant peut faire une demande de licence et obtenir les droits de distribution au service de base obligatoire. Une titulaire de classe 1 ou 2 doit aussi verser la totalité de sa contribution au titre des émissions canadiennes sur un canal communautaire (c.-à-d. 2 ou 5%) à ce service de programmation communautaire indépendant. Ce dernier doit être un organisme sans but lucratif dont les membres, la gestion, l'exploitation et la programmation sont fournis par la collectivité qu'il dessert et qu'il doit refléter.

De même, le Conseil prévoit l'attribution de licences à de nouvelles « entreprises de programmation de télévision communautaire » qui ne sont disponibles qu'à titre de services uniquement numériques ou de services en direct et de faible puissance, distribués par des EDR en mode numérique.

Le Conseil adopte une démarche d'attribution de licence assez « ouverte » et au cas par cas pour ces nouvelles entreprises, qui lui permet d'évaluer le nombre de services communautaires déjà détenteurs d'une licence, la disponibilité de services en direct locaux et la capacité de transmission possible dans la collectivité, de même que les répercussions potentielles d'un nouveau venu sur les services de radio et de télévision locaux dans de petits marchés. Pour encourager l'innovation et la diversité des voix et de la propriété, le Conseil décide que ces entreprises peuvent être exploitées par un organisme à but lucratif. Un tel service a, depuis, obtenu une licence et est désormais en ondes.¹²⁴

Ainsi, outre les incitatifs intrinsèques à offrir un canal communautaire, les câblodistributeurs titulaires sont en plus stimulés par l'idée que, s'ils ne le font pas, quelqu'un d'autre le fera et ils seront

¹²¹ CRTC, *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, 2006

¹²² Voir, par exemple, la décision de radiodiffusion CRTC 2006-679 approuvant le partage de programmation communautaire entre certaines collectivités de Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard (mais non entre câblodistributeurs de Halifax et Dartmouth, considérés comme de taille suffisante pour diffuser la totalité du quota requis de programmation locale de télévision communautaire) et la décision de radiodiffusion CRTC 2006-459 approuvant l'établissement de secteurs de programmation communautaire au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador.

¹²³ *Cadre stratégique pour les médias communautaires*, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-61.

¹²⁴ Décision de radiodiffusion CRTC 2003-413 (Obtention d'une licence par Télé-Mag inc. pour desservir la ville de Québec.)

tenus de le financer et de le distribuer!¹²⁵ Il est aussi possible que de nouveaux venus dans les centres urbains puissent mettre en ondes un service communautaire en direct et de faible puissance ou un service numérique qui, sans être financé par le câblodistributeur titulaire, peut être distribué par le câble en tant que service numérique.

Les canaux communautaires traditionnels et les nouveaux services de programmation communautaire en direct indépendants sont sensiblement soumis aux mêmes règles de contenu. Celles-ci reflètent les principes établis à l'origine - notés plus haut - pour la programmation communautaire, avec certains raffinements apportés au cours des ans, notamment les suivants :

- tous les services de télévision communautaire doivent offrir au moins 60 % d'émissions locales qui doivent refléter la collectivité et être produites par le titulaire ou des membres de la collectivité dans laquelle le titulaire détient une licence;
- les émissions non canadiennes ne sont pas autorisées;
- sauf pour les 60 % de programmation communautaire locale, les titulaires de classes 1 et 2 sont limités à une programmation consistant en : publicités des services de radiodiffusion qu'ils distribuent (pas plus de deux minutes par heure); messages promotionnels et de commandite; programmation d'images fixes accompagnée d'une piste sonore d'une station de radio; information sur les services gouvernementaux; messages d'intérêt public; séances des assemblées législatives provinciales; et émissions de télévision communautaire non locales;
- les titulaires de classe 3 ont plus de latitude pour offrir des émissions complémentaires (comme, par exemple, des émissions éducatives, des émissions pour enfants et du contenu alphanumérique) et peuvent diffuser jusqu'à 12 minutes par heure de publicité s'ils desservent un marché où il n'y a pas de station de radio ou de télévision locale;
- au moins 30 % (et jusqu'à 50 % dans le cas des titulaires de classes 1 et 2, selon la demande) de toute la programmation doit être de la « programmation accessible à la communauté » qui consiste en émissions produites par des membres de la communauté;
- dans certains cas, particulièrement dans la province de Québec qui a des politiques distinctes réglementant les entreprises de télévision communautaire sans but lucratif indépendantes, 20 % de toute la programmation doit être mis à la disposition de ces entreprises, dont un minimum de 4 heures pour chaque entreprise quand il y en a plus d'une dans un marché donné;
- les câblodistributeurs titulaires sont tenus de promouvoir activement la participation des citoyens au canal communautaire et les titulaires des classes 1 et 2 doivent insérer dans la facturation, au moins une fois par année, un encart faisant la promotion de la participation des citoyens; et
- les titulaires doivent se conformer aux exigences en matière de tenue des registres et de rubans-témoins.

Les entreprises de programmation de télévision communautaire en direct plus récentes sont soumises à des exigences de programmation un peu moins rigoureuses et ont le droit de diffuser jusqu'à 12 minutes par heure de publicité traditionnelle. Elles sont par ailleurs limitées aux publicités locales.

¹²⁵ La politique actuelle n'exige que la distribution en mode numérique dans la région que l'EDR aurait par ailleurs desservie avec son canal communautaire.

Il faut noter que, même si la politique du CRTC reflète le nouveau cadre réglementaire pour les services de télévision numérique et les services de faible puissance en milieu urbain, la nouvelle politique s'applique généralement aussi à toutes les stations de faible puissance en direct, y compris celles en régions éloignées. Dans les domaines où la nouvelle politique est plus précise ou impose des exigences plus grandes, comme les minimums de contenu canadien et les pourcentages précis d'émissions locales, le Conseil a déclaré qu'il pourrait consentir à des exceptions aux exigences minimales par voie de condition de licence.

Évaluation

Les restrictions et limites de publicité imposées aux services de programmation communautaires sont fondées sur deux suppositions. La première veut que la publicité incite à éviter les débats, l'innovation et l'expérimentation et pousse à privilégier les valeurs de grande production et d'attrait des masses plutôt que la participation et l'accès des citoyens. On présumait aussi, à tout le moins dans les années 70, que les entreprises de câblodistribution, sans obligation de dépenses au titre de la programmation canadienne, pouvaient faire une contribution directe au système de radiodiffusion sans avoir recours à la publicité commerciale.

Avec le temps, cette règle a été un peu assouplie afin de générer plus de revenus au profit des services communautaires, grâce à des commandites restreintes, et afin aussi de promouvoir d'autres services de radiodiffusion. Le résultat net de ces changements a été d'empiler les règles relatives aux commandites en programmation communautaire, qui sont quelque peu obscures dans leurs détails.

Nous remettons en question les suppositions sur lesquelles se fondent les restrictions publicitaires actuelles imposées aux canaux communautaires des câblodistributeurs. La publicité n'implique pas nécessairement un système de valeurs ou une démarche de programmation en particulier et n'est pas nécessairement incompatible avec la programmation accessible à la communauté, si radicale ou expérimentale soit-elle. Les journaux communautaires, par exemple, et de nombreux magazines « radicaux » – de toutes allégeances et de tous points de vue – proposent régulièrement des nouvelles communautaires, des commentaires et des occasions pour que les citoyens s'expriment et sont toujours soutenus, à des degrés divers, par de la publicité payante. Ils arrivent à survivre, et parfois à prospérer, tout en offrant un service communautaire très utile et en reflétant une diversité de voix.

Nous notons aussi que de nombreux canaux communautaires distribués par les titulaires ont déjà des comités de programmation qui prennent des décisions en la matière pour les câblodistributeurs, ce qui pourrait aussi atténuer les craintes de médiocrité.

Les ventes de publicité pourraient résoudre en bonne partie les questions de publicité réciproque de marques et services apparentés que le Conseil réglemente présentement en limitant l'autopromotion à 25 % des promotions des services de radiodiffusion. Si le temps de publicité avait une valeur commerciale, l'autopromotion serait alors limitée par les occasions de générer des revenus, grâce aux ventes d'annonces publicitaires, comme c'est le cas pour les stations de télévision commerciales.

La restriction imposée à la vente de messages publicitaires régionaux et nationaux sur les canaux communautaires indépendants est aussi discutable. Dans les secteurs de la radio et de la télévision commerciales, le Conseil restreint la vente de publicités locales seulement aux stations qui fournissent une programmation locale. Il n'y a pas d'interdiction équivalente sur la vente de publicités nationales. Pourquoi une telle restriction existerait-elle dans le cas de la programmation communautaire? La suppression de ces restrictions serait conséquente avec notre objectif général de tenter de maximiser les revenus du système de radiodiffusion canadien.

Recommandation 10(b)-1 :

Nous recommandons que le Conseil supprime les restrictions et limites en matière de publicité imposées à la télévision communautaire.

Présentement, il semble que l'ouverture d'entreprise de télévision communautaire suscite peu d'intérêt. Une seule demande d'exploitation d'un nouveau service uniquement numérique distribué par câble a été examinée par le Conseil (qui l'a refusée), depuis que la modification à la politique a été annoncée en 2002¹²⁶, et très peu de nouvelles demandes d'exploitation de services communautaires de télévision de faible puissance en direct ont été approuvées.

Recommandation 10(b)-2

Nous recommandons que le Conseil suive de près le développement des canaux communautaires des câblodistributeurs et celui des services de télévision communautaire offerts par des tierces parties pour évaluer le fonctionnement de ses nouvelles règles et vérifier si la suppression des restrictions sur les publicités régionales et nationales, pour les stations indépendantes, suscite plus de demandes d'exploitation de services communautaires.

Historiquement, les EDR par SRD n'ont pas été autorisées à offrir un canal communautaire parce que leur couverture par satellite ne se limitait pas à une « communauté locale ». On s'est inquiété du fait, si les EDR par SRD offraient une programmation d'envergure plus nationale, celle-ci concurrencerait d'autres services régionaux et nationaux.¹²⁷

Selon nous, si les fournisseurs par SRD veulent offrir davantage de programmation canadienne et de débouchés à l'expression « communautaire », on ne devrait pas les en décourager. Dans notre monde de « diffusion de plus en plus ciblée » et dans le monde d'Internet, les communautés sont moins souvent décrites en termes géographiques, qu'en termes de communautés d'intérêts.

Puisqu'un des objectifs de la *Politique canadienne de radiodiffusion* est « d'encourager l'essor de l'expression canadienne en offrant un large éventail de programmation qui reflète les attitudes, les opinions, les idées et les valeurs canadiennes... » et qui « provient de sources... locales, régionales, nationales », et puisqu'on exige du système de radiodiffusion canadien qu'il « s'adapte aisément aux changements scientifiques et technologiques », le temps est venu de réévaluer le rôle des entreprises par SRD dans la fourniture d'un débouché à cette expression. Selon nous, il est concevable qu'on puisse élaborer un format adapté à l'expression régionale sur une plateforme nationale, donnant ainsi lieu à un échange d'idées d'un bout à l'autre du pays. Ce type de plateforme pourrait rendre la télévision plus pertinente dans un environnement où Internet fournit présentement une tribune mondiale à l'expression « locale ». La réglementation devrait favoriser plus de débouchés canadiens à cette forme d'expression, et non les limiter.

Recommandation 10(b)-3

Nous recommandons que le Conseil envisage d'autoriser les EDR par SRD à créer une forme de service de programmation « communautaire » qui fournit un débouché au partage de l'expression et des points de vue régionaux.

¹²⁶ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-219.

¹²⁷ Avis public CRTC 1996-69.

10c) Télévision payante

Bref historique du Règlement de 1990 sur la télévision payante

Ce qui différencie essentiellement une entreprise de télévision payante d'une entreprise de télévision spécialisée est l'interdiction de diffuser des messages commerciaux, qui fait l'objet de l'alinéa 3(2)d) du *Règlement de 1990 sur la télévision payante*. Cette interdiction caractérise la réglementation de la télévision payante depuis 1982. Elle avait pour but à l'origine de limiter les répercussions de ce nouveau type d'entreprise de programmation sur les stations de télévision en direct, dont la survie dépend entièrement des recettes publicitaires.

L'industrie de la télévision payante existe au Canada depuis que le Conseil a autorisé, en mars 1982 – il y a donc vingt-cinq ans – cinq services d'intérêt général, un service spécialisé et un service multilingue de télévision payante.¹²⁸

Cette première décision approuve à la fois deux services nationaux de télévision payante (Premier Choix en français et First Choice en anglais) devant être exploités par First Choice Canadian Communications Corporation (First Choice) et trois services régionaux devant desservir respectivement l'Alberta, l'Ontario et les provinces atlantiques¹²⁹. En outre, C Channel est autorisé à exploiter une entreprise de télévision payante se spécialisant en arts du spectacle et World View Television à exploiter une entreprise de télévision payante multilingue.

Peu de temps après, en novembre 1982 et en février 1983, le Conseil accorde deux autres licences à des services régionaux de télévision payante d'intérêt général¹³⁰. Dans la même année 1983, il approuve une demande présentée par Allarcom en vue d'étendre ses services de télévision payante albertains au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest¹³¹.

Avec ces décisions, le Conseil instaure, pour la télévision payante, un cadre d'attribution de licence extrêmement concurrentiel, puisqu'il accorde plus d'une licence d'intérêt général dans chaque marché. Comme il le note dans la décision CRTC 82-240, le but avoué est d'utiliser la télévision payante pour « porter à leur maximum les possibilités de financement des émissions canadiennes »¹³². À tous ces services de télévision payante, le Conseil impose des conditions de licence et, ce faisant, exige pour la première fois qu'un radiodiffuseur se conforme à des obligations qui portent à la fois sur la diffusion d'un contenu canadien et sur l'investissement dans ce contenu¹³³.

L'optimisme qui entoure ces premières décisions sera de courte durée. Fin 1983, le service de télévision payante spécialisé en arts du spectacle (C Channel) et l'un des services régionaux (Star Choice) ont déjà cessé d'exister. On assiste bientôt à la fusion des deux services de langue française (donnant naissance à Premier Choix : TVEC), et l'entreprise régionale desservant la Colombie-Britannique et le Yukon (Aim Broadcasting) passe aux mains de son homologue albertaine (Allarcom) en 1984. En juillet 1984, réagissant à la crise qui frappe le marché de la télévision payante, le Conseil

¹²⁸ Décision CRTC 82-240

¹²⁹ Le service régional de l'Alberta devrait être exploité par Allarco Broadcasting Limited sous la raison sociale d'Alberta Independent Pay Television, le service de l'Ontario devrait s'appeler Ontario Independent Pay Television et le service des provinces de l'Atlantique était accordé à Star Channel Services Ltd.

¹³⁰ Décisions CRTC 82-1023 et 83-115. Pour l'est du Canada (Québec, Ontario et régions atlantiques), le Conseil émet une licence à Télévision de l'est du Canada (TVEC) pour exploiter un service régional de langue française. Pour la Colombie-Britannique et le Yukon, le Conseil autorise Aim Satellite Broadcasting Corporation à exploiter un service de télévision payante de langue anglaise.

¹³¹ Décision CRTC 83-576

¹³² Décision CRTC 82-240

¹³³ D'après le *Groupe de travail Caplan/Sauvageau sur la politique de la radiodiffusion*, ce serait la première fois que le Conseil pose des exigences aussi bien en termes de temps que d'argent (*Rapport 1986 du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion*)

approuve la restructuration massive de l'industrie et met fin à l'expérience des licences concurrentielles en établissant deux services régionaux de langue anglaise et un de langue française. La politique consistant à attribuer des licences régionales non concurrentielles aux services de télévision payante continuera de prévaloir jusqu'en 2006.

En plus des changements effectués en 1984, les conditions défavorables du marché forcent le Conseil, deux ans plus tard, à modifier un certain nombre d'obligations liées à la licence des titulaires de la télévision payante. Il approuve notamment un certain nombre de dispositions ayant pour effet de réduire substantiellement le contenu canadien et les dépenses consacrées à la production canadienne. Même si les obligations se sont resserrées depuis lors avec chaque renouvellement de licence, il demeure aujourd'hui que les trois titulaires de la télévision payante sont astreintes à des conditions beaucoup moins sévères qu'au moment de leur création en 1982.

De nos jours, l'industrie canadienne de la télévision payante jouit d'une excellente situation financière. Les six services exploités au Canada appartiennent ou bien au Groupe de radiodiffusion Astral inc. (Astral), ou bien à Corus Entertainment Inc. (Corus)¹³⁴.

Une demande visant l'exploitation d'un septième service de télévision payante a été approuvée en mai 2006. À cette occasion, le Conseil a fait exception à sa politique d'un service par genre en autorisant Allarco Entertainment Inc. (Allarco) à exploiter un service concurrentiel de télévision payante d'intérêt général de langue anglaise¹³⁵.

¹³⁴ Astral exploite deux services de télévision payante d'intérêt général (TMN et MoviePix) en Ontario, au Québec et dans les provinces atlantiques, et un service d'intérêt général au Québec (Super Écran). Astral est aussi propriétaire du Family Channel, un service national de télévision payante qui fournit de la programmation pour bambins, enfants et adolescents. Corus contrôle deux services de télévision payante d'intérêt général (Movie Central et Encore Avenue) qui desservent la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. Movie Central présente des émissions de télévision en première diffusion tandis qu'Encore Avenue propose des films dont le copyright est antérieur d'au moins cinq ans à l'année de radiodiffusion au cours de laquelle ils sont projetés.

¹³⁵ Décision CRTC 2006-193

Règlement actuel sur la télévision payante

Contenu de programmation

Comme toutes les autres entreprises de programmation, les entreprises de télévision payante doivent se plier à certains interdits à l'égard de leur contenu de programmation. L'article 3(2) du *Règlement de 1990 sur la télévision payante* interdit au titulaire de distribuer une programmation (a) qui contienne quoi que ce soit de contraire à la loi, (b) qui contienne des propos offensants ou des images offensantes pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale, (c) qui contienne des nouvelles fausses ou trompeuses, (d) qui contienne un message publicitaire, (e) et (f) qui soit produite par le titulaire.

Les trois premiers types de programmation visés par les interdictions des alinéas a), b) et c) du paragraphe 3(2), communes à toutes les entreprises de programmation, ont pour but d'assurer que les émissions diffusées par les titulaires soient de « haute qualité » comme le prévoit l'alinéa 3(1)g) de la Loi. Nous recommandons de les conserver pour que la programmation canadienne continue de respecter ces normes élevées de télédiffusion.

Comme on le mentionne plus haut, l'interdiction de diffuser des messages publicitaires, qui constitue l'alinéa 3(2)d) du *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, est ce qui distingue avant tout les entreprises de télévision payante des entreprises de télévision spécialisée. Ainsi qu'il est mentionné au chapitre 5, nous recommandons au Conseil d'examiner cette interdiction sur les messages publicitaires.

Recommandation 10(c)-1

Nous recommandons que le Conseil revoie les règles relatives à la publicité applicables aux différentes catégories de titulaires de licence de radiodiffusion, notamment les entreprises de télévision payante, et qu'il envisage de les rationaliser dans le but de maximiser la valeur que pourraient représenter ces services pour les annonceurs. À mesure que les frontières traditionnelles s'estompent entre différentes catégories de titulaires, les règles qui ont pour but de les définir perdent leur signification et peuvent s'avérer contre-productrice.

L'interdiction de diffuser des émissions produites par le titulaire, sauf pour le matériel d'intermède, fait l'objet des alinéas 3(2)e) et 3(2)f) et remonte au *Règlement de 1984 sur la télévision payante*. La raison d'être de cette disposition était alors « de d'assurer que, par suite de l'acquisition de First Choice et SuperÉcran par [Astral], cette dernière ne jouisse pas d'un avantage injuste grâce aux intérêts qu'elle détient au détriment des autres maisons de production indépendantes canadiennes ». Même si le Conseil a modifié quelque peu sa ligne de pensée depuis 1984, le principe qui veut que les producteurs indépendants soient la source des émissions canadiennes présentées à la télévision payante continue de justifier la présence de cette disposition dans le règlement.

Comme nous l'avons dit au chapitre 6, nous sommes d'avis qu'exiger de la part d'un titulaire de télévision payante qu'il achète 100 % de sa programmation d'une tierce partie est une disposition trop restrictive, qui entrave la création d'un contenu canadien par des personnes qui seraient pourtant en mesure de produire du contenu canadien. Nous recommandons par conséquent que le Conseil fasse une première tentative d'alléger cette interdiction en commençant par la diminuer d'au moins 25 %, et qu'il observe les effets de cette démarche à la fois sur la production de contenu canadien et sur l'industrie canadienne de la production indépendante.

Recommandation 10(c)-2

Nous recommandons que le Conseil lève partiellement l'interdiction qu'ont les titulaires de la télévision payante de produire leurs propres programmations. Nous recommandons que le Conseil introduise cette recommandation par étapes de manière à en surveiller l'impact, tant sur le secteur de la production indépendante que sur le volume de contenu canadien.

Registres et enregistrements informatisés

L'obligation de conserver un registre des émissions ou un enregistrement pouvant être lu sur un appareil fait partie du *Règlement sur la télévision payante* depuis 1984. L'article 4 oblige actuellement le titulaire à dresser un registre ou un enregistrement informatisé de sa programmation, à en faire parvenir chaque mois copie au Conseil et à le conserver pendant une période d'un an. En outre, pour se conformer au sous-alinéa 4 du même article, le titulaire doit conserver un enregistrement audiovisuel clair et intelligible de sa programmation pendant quatre semaines, voire plus longtemps advenant que le Conseil ait reçu une plainte au sujet de la programmation ou décidé de faire enquête pour une raison quelconque.

Comme le souligne l'avis public CRTC 1984-3, les titulaires de la télévision payante sont obligés de « tenir des registres des émissions et des comptes pour ce qui est des dépenses de programmation de manière que les conditions de licence régissant la présentation et les dépenses d'émissions canadiennes puissent être appliquées efficacement ». Le même raisonnement vaut encore aujourd'hui et il n'y a pas de raison de modifier cet article.

Demandes de renseignement

En vertu de l'article 5 du *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, le titulaire d'un service doit déposer auprès du Conseil un rapport annuel de ses états financiers. En outre, le titulaire doit répondre à la satisfaction du Conseil à toute plainte ou demande de renseignements quant au respect des codes d'autoréglementation de l'industrie. Les entreprises de télévision payante ont toujours été tenues, depuis 1982, de respecter ces exigences.

L'obligation de rendre des comptes au Conseil est indispensable pour que le Conseil puisse remplir son mandat, et ces règles ne devraient pas changer.

Préférence indue

À la différence des autres dispositions du *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, l'article 6.1, qui interdit à un titulaire d'accorder un privilège indu ou d'infliger un désavantage indu, n'a été introduit qu'en 2001. Le paragraphe 6.1(2) précise que le titulaire « est réputé se conférer une préférence indue s'il distribue une émission à la carte pour laquelle il a acquis le droit exclusif ou tout autre droit privilégié ».

L'introduction de cette disposition dans le *Règlement de 1990 sur la télévision payante* remonte à un différend concernant les droits de programmation à la carte sur les matches de la Ligue nationale de hockey (LNH) que s'était procurés Rogers pour l'émission « NFL Sunday Ticket » diffusée par ses services de TVC terrestre, et que la LNH avait refusés aux services de TVC-SRD¹³⁶. Dans cette affaire, Bell ExpressVu a allégué que l'achat par Rogers des droits de programmation pour les distribuer sur ses services terrestres à la carte constituait une infraction à la disposition sur la préférence indue contenue dans l'article 9 du *Règlement sur les EDR*. Même si le Conseil n'a pas voulu reconnaître, sur la foi des preuves présentées, que la préférence accordée à Rogers était indue, il a noté que les circonstances

¹³⁶ Avis public CRTC 1999-83

entourant la plainte attestait d'une lacune dans le *Règlement de 1990 sur la télévision payante* au sujet de l'acquisition de droits exclusifs par des titulaires à la carte.

En plus des restrictions s'appliquant aux droits exclusifs ou préférentiels, le Conseil ajoute au paragraphe 6.1(1) du *Règlement de 1990 sur la télévision payante* l'interdiction d'accorder une préférence ou un désavantage indu, qui reprend les termes du *Règlement sur les EDR*. Dans l'avis public CRTC 2000-150, le Conseil reconnaît le danger qu'une titulaire de services de programmation multiples puisse se conférer une préférence indu lors de la négociation des modalités de distribution de tous ses services ou que les titulaires de services de programmation affiliés à un distributeur puissent conférer à ce dernier une préférence indu. Il propose donc de modifier à la fois le règlement de la télévision payante et celui de la télévision spécialisée pour y insérer une disposition semblable à celle qui s'applique aux distributeurs.

À notre connaissance, le Conseil n'a jamais été appelé à trancher un différend impliquant l'article 6.1 du *Règlement de 1990 sur la télévision payante*.

À l'ère de la concentration de la propriété dans le système canadien de la radiodiffusion, alors qu'on voit les distributeurs s'impliquer de plus en plus dans la propriété et l'exploitation de services de programmation, il est d'autant plus important d'avoir, dans le règlement, une disposition interdisant la préférence indu. La seule modification à envisager serait de renverser le fardeau de la preuve pour qu'il appartienne dorénavant au titulaire accusé d'une préférence ou d'un désavantage indu de prouver que ses actions n'ont pas entraîné de telles conséquences.

Recommandation 10(c)-3

Nous recommandons que l'article 6.1 du *Règlement de 1990 sur la télévision payante* soit modifié de manière à renverser le fardeau de la preuve, pour qu'il appartienne au titulaire de démontrer que sa démarche discriminatoire alléguée n'a pas entraîné de préférence indu ou de désavantage indu à l'endroit d'une personne.

Nature de service et règle d'une licence par genre

Toute entreprise de télévision payante est assujettie à une condition de licence qui décrit la nature de son service. Cette condition définit les limites géographiques de la licence et le genre d'émissions que peut offrir l'entreprise. En établissant la nature du service de chaque entreprise, la condition de licence avait pour but d'aider le Conseil à appliquer sa politique pour l'attribution des licences, qui consiste généralement à ne pas autoriser un service payant à faire directement concurrence à un autre.

Comme on l'a vu plus haut, la politique d'une licence par genre est au cœur de la réglementation de la télévision payante depuis plus de vingt ans. Elle a d'abord été adoptée au milieu des années 1980 dans le but de stabiliser l'industrie de la télévision payante, chaque service de télévision payante étant en mesure, grâce à cette politique, de remplir ses obligations réglementaires. La politique a aussi pour but de garantir la diversité dans le système de radiodiffusion. Là aussi, la politique a été un succès. Aujourd'hui, l'industrie de la télévision payante, robuste et rentable, est en mesure de faire d'importantes contributions aux objectifs de la Loi. Selon les derniers chiffres que le Conseil a fait paraître sur l'industrie de la télévision payante, la marge de BAII combinée pour les industries de la télévision payante, de la télévision à la carte et de la vidéo sur demande était en 2006 d'un solide 25,88 %¹³⁷. Le revenu combiné de ces industries a dépassé les 482 millions de dollars en 2006, ce qui représente une augmentation de 17,7 % sur 2005¹³⁸.

¹³⁷ *Services de télévision payante, à la carte, VSD et d'émissions spécialisées – Relevés statistiques et financiers 2002-2006*

¹³⁸ *Ibid.*

En introduisant, dans la décision CRTC 84-654, un modèle non concurrentiel pour l'attribution de licences en télévision payante, le Conseil affirmait que le marché canadien n'était pas en mesure d'absorber le modèle concurrentiel. Tout en reconnaissant théoriquement qu'un marché concurrentiel serait préférable, il insistait pour dire que « l'approbation du projet de réorganisation est maintenant nécessaire pour la survie de la télévision payante »¹³⁹. Selon le Conseil, la similitude perçue des services d'intérêt général et le petit nombre d'abonnements doubles étaient la preuve que le modèle concurrentiel introduit en 1982 ne répondait pas aux attentes.

La politique consistant à autoriser un seul service par genre a donc prévalu depuis vingt ans. Une demande visant l'exploitation d'un service de télévision payante appelé The Family Channel a été approuvée en novembre 1987¹⁴⁰. Ce nouveau service devait être entièrement facultatif et s'en tenir à la programmation pour enfants et adolescents. Le Conseil prévoyait que cette programmation vienne compléter les services de télévision de First Choice et Allarcom orientés sur des téléspectateurs adultes, et qu'il n'y aurait pas de concurrence directe. Le Conseil a ensuite approuvé en 1994 deux demandes pour exploiter de nouveaux services régionaux de télévision payante, appelés The Classic Channel et MovieMax¹⁴¹. Dans la décision CRTC 94-278, le Conseil autorise Allarcom et First Choice à exploiter des services composés de films canadiens et étrangers dont les droits d'auteur ont été enregistrés cinq ans avant l'année de radiodiffusion de leur distribution. À cause de cette restriction, le Conseil ne voit pas ces services comme faisant concurrence aux services de télévision payante déjà en place. Il n'est pas question pour le Conseil d'abandonner son modèle de licences régionales non concurrentes.

L'unique exception à la politique de non-concurrence, de fraîche date, est l'attribution à Allarco d'une licence pour exploiter un service de télévision payante d'intérêt général¹⁴². Le Conseil fait valoir dans sa décision que l'industrie de la télévision payante d'intérêt général jouit maintenant d'une bonne stabilité financière et que l'introduction d'un seul service concurrentiel ne devrait pas avoir de répercussions négatives indues sur les services actuels de télévision payante d'intérêt général de langue anglaise :

En outre, le Conseil estime que la télévision payante d'intérêt général de langue anglaise est une industrie solide, que l'introduction d'un unique service concurrentiel n'aurait aucune conséquence néfaste induite sur les actuels services de télévision payante d'intérêt général de langue anglaise exploités par Astral et Corus et permettrait à ce nouveau service de respecter son plan d'entreprise et ses engagements au titre de la programmation, notamment pour ce qui est des dépenses, de la promotion et de la diffusion d'émissions canadiennes.

Par conséquent, le Conseil conclut que l'octroi d'une licence à un nouveau service de télévision payante d'intérêt général de langue anglaise sert l'intérêt général et qu'il convient de faire une exception à sa politique qui prévoit généralement de ne pas autoriser de nouveaux services entrant directement en concurrence avec des services payants et spécialisés existants¹⁴³.

La décision du Conseil d'approuver une de quatre demandes concurrentielles de télévision payante, et donc de faire exception à sa politique générale pour l'attribution des licences de télévision payante, se fonde sur son évaluation de la santé financière de l'industrie de la télévision payante et des répercussions de l'entrée en scène d'un nouveau fournisseur de services sur les entreprises en place. En même temps, le Conseil juge que l'arrivée de plusieurs nouveaux acteurs sur la scène n'augmenterait pas la diversité, mais pourrait affaiblir la capacité des autres services à contribuer à la production d'émissions canadiennes et à se conformer à leurs autres obligations réglementaires.

¹³⁹ Décision CRTC 84-654.

¹⁴⁰ Décision CRTC 87-905.

¹⁴¹ Les noms ont changé depuis : aujourd'hui, Astral exploite MoviePix et Corus exploite Encore Avenue.

¹⁴² Décision CRTC 87-905.

¹⁴³ Décision CRTC 2006-193.

Recommandation 10(c)-4

Nous recommandons d'éliminer la protection des genres pour les services canadiens de télévision payante, sauf dans des cas exceptionnels où le Conseil juge qu'il y a lieu de protéger un service en particulier, considéré comme essentiel à l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Diffusion d'émissions canadiennes

Le Conseil impose par condition de licence, à chacun des sept services de télévision payante, des obligations concernant la diffusion d'émissions canadiennes. Les deux services régionaux d'intérêt général de langue anglaise, TMN (Astral) et Movie Central (Corus), le service national de langue française Super Écran (Astral), The Family Channel (Astral) et le service national d'Allarco récemment autorisé, sont tous tenus de consacrer à la programmation canadienne (a) 30 % du temps d'écoute entre 18 h et 23 h et (b) 25 % du reste du temps où ils sont en ondes. Étant donné qu'ils ne diffusent pas d'émissions dont le copyright n'est pas antérieur à cinq ans, MoviePix et Encore Avenue ont des conditions un peu moins strictes : (a) 20 % du temps d'écoute entre 18 h et 23 h et (b) 20 % du reste du temps où ils sont en ondes.

Sans prétendre juger si ces pourcentages de contenu canadien sont ou non adéquats, nous sommes néanmoins convaincus que l'imposition de quotas est une bonne façon d'assurer une place aux émissions canadiennes à la télévision payante. Comme nous l'exposons plus à fond au chapitre 6, nous recommandons que le Conseil procède à un examen complet des règles en matière de contenu s'appliquant à tous les titulaires, dans le but de les simplifier et de les uniformiser pour toutes les catégories de titulaires. Nous recommandons aussi que le Conseil envisage d'abolir certaines catégories de licences pour que les mêmes obligations s'appliquent à tous les concurrents. Les résultats de cet examen pourraient entraîner des modifications aux obligations mentionnées ci-dessus.

Dépenses au titre des émissions canadiennes

Le Conseil impose différentes obligations de dépenses en émissions canadiennes aux titulaires de télévision payante. En principe, ces dépenses représentent un pourcentage des revenus réalisés par le service au cours de l'année précédente. Dans le cas de TMN, par exemple, si la moyenne des abonnés dépasse 820 000, le titulaire doit consacrer aux émissions canadiennes 32 % de son revenu de l'année précédente. En outre, à l'exception de MoviePix et d'Encore Avenue, les titulaires de la télévision payante sont tenus de contribuer à la conception et la rédaction de scénarios en versant des sommes qui vont de 700 000 \$ par année pour Super Écran à 2 millions de dollars par année pour la nouvelle entreprise de télévision payante d'Allarco.

Comme pour le contenu canadien, les exigences en termes de dépenses en émissions canadiennes sont, pour la plupart, beaucoup moins onéreuses qu'elles ne l'étaient lorsque les premières licences ont été attribuées en 1982 et 1984. La décision CRTC 82-240 prévoit des dépenses en émissions canadiennes allant de 15 % des revenus de l'année précédente, dans le cas de Star Channel qui n'a pas réussi à survivre, à 50 % dans le cas d'Ontario Independent Pay TV, qui n'a pas survécu beaucoup plus longtemps.

Outre leurs obligations susmentionnées, les requérants ont pris de nombreux engagements à investir de l'argent dans des fonds ou des projets et, dans certains cas, à appuyer financièrement des producteurs régionaux ou des genres d'émissions en particulier. First Choice, par exemple, s'est engagé au départ à constituer un fonds de 1,5 million de dollars pour stimuler la production canadienne et à verser, dans les trois dernières années de sa période initiale de licence, 5 % de ses revenus annuels bruts à la conception et la rédaction de scénarios. Pour sa part, Allarcom s'engageait à investir 100 % des profits provenant de ses opérations de télévision payante à des productions canadiennes indépendantes, et prévoyait que cela pourrait représenter 20 millions de dollars pour l'ensemble de sa période de licence. En outre, Allarcom promettait d'investir 2 % de ses revenus bruts dans la conception et la rédaction de scénarios. Ontario Independent Pay TV avait fait des engagements semblables à ceux

d'Allarcom, à la différence près qu'elle consentait 2,5 % de ses revenus bruts à la conception et la rédaction de scénarios.

Bien que toutes les entreprises de télévision payante aient augmenté leurs dépenses en émissions canadiennes au cours des années à mesure que leurs revenus augmentaient, le raisonnement pour justifier le maintien des exigences en émissions canadiennes est demeuré inchangé. Dans la décision CRTC 84-654, le Conseil déclare qu'il a comme objectif de « s'assurer que les exigences de réglementation en matière de contenu canadien permettent d'atteindre les objectifs désirés, soit de rehausser la qualité et le caractère vraiment canadien des émissions canadiennes ainsi que de créer de nouveaux débouchés et de nouvelles sources de revenus pour l'industrie de la production d'émissions au Canada ».

Cet objectif est demeuré au centre des exigences du Conseil en matière de dépenses en émissions canadiennes et demeure aussi valable aujourd'hui qu'il l'était en 1984, quand le Conseil a approuvé la restructuration de l'industrie de la télévision payante.

Toutefois, comme nous l'expliquons au chapitre 6 de ce rapport, nous recommandons que le Conseil réexamine les dépenses en émissions canadiennes et autres exigences en matière de contenu canadien, en vue de les harmoniser pour une même catégorie de licence ou entre des catégories dont les frontières se sont effritées. Cet examen pourrait avoir pour effet de modifier les politiques exposées ci-dessus.

10d) Services de télévision spécialisés

Bref historique de la télévision spécialisée

Le cadre de réglementation actuel des services spécialisés trouve ses racines dans l'instance de 1983 qui a abouti en 1984 à l'attribution de licences pour MuchMusic, Action Canada Sports Network (maintenant appelé TSN), Telelatino et Chinavision (maintenant appelé Fairchild).

Le Conseil a lancé ses premiers appels de demandes d'exploitation des services canadiens de programmation d'émissions spécialisées en 1983¹⁴⁴. Dans cet avis, le Conseil a fait état de la concurrence croissante au sein de l'industrie des communications en raison «de l'expansion rapide de toute une gamme de techniques, et de la nécessité d'agir sans tarder afin d'introduire de nouveaux services d'émissions visant à assurer de la diversité et d'élargir l'éventail des services discrétionnaires offerts par les câblodistributeurs ». Le Conseil a fait remarquer que, lors de l'attribution de licence aux services spécialisés, il avait pour objectif de:

- a) contribuer à la réalisation des objectifs formulés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et renforcer le système de la radiodiffusion canadienne;
- b) accroître la diversité de la programmation offerte aux Canadiens;
- c) rendre disponibles des émissions canadiennes de grande qualité provenant de nouvelles sources d'émissions, en offrant de nouvelles possibilités et d'autres sources de recettes aux producteurs canadiens qui ne peuvent actuellement avoir accès au système de la radiodiffusion.

Dans l'introduction de ses décisions d'attribution de licence de 1984 pour les premiers services spécialisés, le Conseil a souligné qu'il s'attendait à ce que les services discrétionnaires soient offerts sur une échelle nationale et facturés uniquement aux utilisateurs, renforcent la diversité du choix offert aux téléspectateurs et complètent les services existants de télévision en direct et de télévision payante. Le Conseil a également fait part de son attente auprès de ces services de les voir stimuler l'industrie canadienne des producteurs indépendants et activer la commercialisation de la télévision payante canadienne par le biais d'exigences relative à l'assemblage.¹⁴⁵

Lorsqu'il a annoncé l'audience publique pour examiner ces premières demandes de services spécialisés, le Conseil a indiqué qu'il était également disposé à autoriser la câblodistribution de certains services spécialisés non canadiens, tant que ces services « contribuent à l'évolution du système de la radiodiffusion canadienne et ne lui nuisent pas. »¹⁴⁶ Ce fut le début de sa politique de « protection des genres », selon laquelle il n'autoriserait pas la distribution au Canada de services non canadiens qui font concurrence aux services spécialisés canadiens. Par conséquent, le Conseil n'autoriserait pas la distribution des superstations étrangères concurrentielles, des services de télévision payante (« *premium* ») ou d'autres services de programmation qui seraient incompatibles avec ses politiques.

Le Conseil a entièrement articulé sa politique en ce sens l'année suivante, lorsqu'il a autorisé quatre nouveaux services spécialisés et qu'il a établi les règles relatives à l'étagement et à l'assemblage du service de télédistribution:

[le] Conseil a déterminé que l'intérêt du système de la radiodiffusion canadienne ne serait pas servi s'il permettait la câblodistribution, à ce moment-ci, de services non canadiens d'émissions spécialisées qui, de l'avis du Conseil, pourraient être considérés comme totalement ou partiellement concurrentiels avec les services discrétionnaires canadiens. En outre, le Conseil maintient sa position voulant que l'on devrait exclure les

¹⁴⁴ Avis public CRTC 1983-93.

¹⁴⁵ Avis public CRTC 1984-81.

¹⁴⁶ Avis public CRTC 1983-244.

superstations et les services de télévision payante ("premium") non canadiens, ainsi que tout autre service qui serait incompatible avec les politiques connues du Conseil. En outre, si le Conseil autorisait, dans l'avenir, un service canadien ayant une formule pouvant concurrencer un service non canadien autorisé, celui-ci sera remplacé par le service canadien. Si un service non canadien devient concurrentiel, par un changement de sa propre formule ou par un changement de la formule d'un service spécialisé canadien, l'autorisation de le distribuer sera annulée.¹⁴⁷

Le Conseil a approuvé les deux premières demandes de licence visant à exploiter des services spécialisés en avril 1984.¹⁴⁸ Dans l'une de ses décisions, le Conseil a estimé qu'il y avait deux requérantes, CHUM Limited (CHUM) et Rogers Radio Broadcasting Limited qui pouvaient offrir un service de musique bien financé¹⁴⁹, mais il n'a attribué une licence qu'à CHUM car il n'était pas convaincu, compte tenu de l'étendue prévue du marché canadien, du bien-fondé d'autoriser plus d'un réseau de musique vidéo en même temps.¹⁵⁰

Il a approuvé les deux demandes de services spécialisés multilingues visant à exploiter Telelatino et Chinavision le mois suivant¹⁵¹ et, un an après, la demande de Life Channel pour offrir un service spécialisé consacré à la santé et aux habitudes de vie.¹⁵²

Le Conseil a établi pour chacun de ces nouveaux services des conditions qui : (i) limitaient la nature des émissions que chacun pourrait diffuser; (ii) fixaient les exigences relatives au contenu canadien; et (iii) exigeaient d'allouer des dépenses à la programmation canadienne. De plus, le Conseil s'attendait à ce que chaque service ne distribue pas de publicité locale, et ne présente pas plus de huit minutes de matériel publicitaire par heure.

Peu après la décision concernant Life Channel, le Conseil s'est montré préoccupé par ces trois services qui, notamment, avaient fait face à d'importantes difficultés pour obtenir des ententes d'affiliation de réseau avec les systèmes de câblodistribution.¹⁵³ Le Conseil a donc lancé un appel d'observations sur l'accès aux services payants et spécialisés ainsi que sur leur distribution.¹⁵⁴

Le Conseil avait également exprimé ses inquiétudes, dans ses décisions antérieures, sur l'absence de services spécialisés en langue française. En 1986, il a approuvé une demande de modification de la licence de MuchMusic pour permettre la substitution partielle de son service de langue anglaise par le service de langue française, MusiquePlus, pour en assurer la distribution aux entreprises de câblodistribution affiliées desservant les marchés francophones dans l'est du Canada.¹⁵⁵

En août 1986, le Conseil a lancé un appel de nouvelles demandes pour exploiter d'autres services spécialisés.¹⁵⁶ Il a indiqué qu'il procéderait à l'examen de ces demandes en suivant les principes généraux et les objectifs suivants :

- (i) contribuer à la réalisation des objectifs formulés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et renforcer le système de la radiodiffusion canadienne;

¹⁴⁷ Avis public CRTC 1984-81.

¹⁴⁸ Décision CRTC 84-338 (MuchMusic) et décision CRTC 84-339 (Action Canada Sports Network).

¹⁴⁹ Rogers Broadcasting Limited était la seconde.

¹⁵⁰ Décision CRTC 84-338.

¹⁵¹ Décisions CRTC 84-444 et 84-445.

¹⁵² Décision CRTC 85-141.

¹⁵³ Avis public CRTC 1985-174.

¹⁵⁴ Décision CRTC 86-215. Un peu plus d'un an après la publication de cet avis, Life Channel a cessé ses activités.

¹⁵⁵ Décision CRTC 86-215.

¹⁵⁶ Avis public CRTC 1986-199.

- (ii) accroître la diversité des émissions de grande qualité offertes aux Canadiens et offrir de nouvelles possibilités et d'autres sources de recettes aux Canadiens, notamment les producteurs et les artistes.

En réponse à cet appel de demandes, le Conseil a approuvé neuf services spécialisés et un service de télévision payante (Family Channel). Lors de l'approbation de ces demandes, le Conseil a défini son approche réglementaire de l'industrie en pleine expansion des services spécialisés au Canada.¹⁵⁷ Il a commencé par souligner qu'en autorisant de nouveaux services il visait à régler le problème du manque de service en langue française. Le Conseil a donc autorisé cinq services de langue française (Canal Famille, MétéoMédia, MusiquePlus, TV5, RDS). En ce qui concerne les éventuelles répercussions négatives sur les radiodiffuseurs traditionnels de télévision en direct, le Conseil a insisté sur le fait que vu la nature des services spécialisés qui s'adressent à des auditeurs spécialisés, l'incidence serait faible sur les radiodiffuseurs de télévision en direct. Il a également souligné le fait que les services canadiens de télévision payante et les autres services facultatifs jouissaient jusqu'alors d'une plus grande stabilité financière que par le passé.

Pour contribuer à la réussite des services de langue française, le Conseil a établi un modèle de distribution pour ces services dans les marchés francophones appelé « qui en prend un les prend tous ». Ceci implique que toute entreprise de câblodistribution de classe 1 qui choisit de distribuer l'un de ces services devra les distribuer tous et au service de base.

Les quatre nouveaux services de langue anglaise ont été autorisés comme services « optionnels au service de base », ce qui signifie que si une entreprise par câble de classe 1 ou 2 choisit de distribuer un ou plusieurs de ces services, ceux-ci devront figurer au service de base.

En outre, le Conseil a modifié le statut de distribution de MuchMusic et de TSN, pour un « double statut de distribution ». ¹⁵⁸ Ceci implique qu'un système de câblodistribution qui choisit de distribuer un ou plusieurs de ces services devra le faire au service de base, à moins que MuchMusic ou TSN n'acceptent qu'ils soient offerts à un volet facultatif.

Quant aux obligations imposées sur les services spécialisés nouvellement autorisés, le Conseil a défini des exigences relatives à la nature du service, au contenu canadien et aux dépenses allouées aux émissions canadiennes. Il a également imposé des limites en matière de publicité au moyen de conditions de licences et fixé des tarifs de gros pour les nouveaux services. En agissant ainsi, le Conseil a fait remarquer que « cette réglementation est nécessaire afin de favoriser un accès juste et équitable ».

Jusqu'en 1990, le nombre total de services spécialisés canadiens en exploitation s'élevait à douze et le Conseil a trouvé judicieux d'introduire des règlements d'application générale pour encadrer cette nouvelle catégorie d'entreprises.

Dans son avis public annonçant la très importante *Audience publique portant sur la structure de l'industrie*, le CRTC a déclaré qu'il apporterait un certain nombre de changements à ses *Règles de distribution et d'assemblage*. ¹⁵⁹ Le Conseil a modifié le statut de distribution de chacun des services spécialisés autorisés à cette date pour un « double statut » (c'est-à-dire que ce service doit être distribué au service de base, à moins que la titulaire de la licence d'exploitation du service spécialisé et le distributeur s'entendent pour qu'il le soit à titre facultatif) et a révisé la règle d'assemblage des services spécialisés canadiens de manière à ce que chaque service spécialisé canadien puisse être assemblé dans un volet avec un seul service non canadien. ¹⁶⁰

¹⁵⁷ Avis public CRTC 1987-260.

¹⁵⁸ Avis public CRTC 1987-261.

¹⁵⁹ Avis public CRTC 1993-74.

¹⁶⁰ Le ratio avait été fixé auparavant à deux services non canadiens pour un service canadien.

En 1994, le Conseil a approuvé des demandes pour exploiter huit autres services spécialisés.¹⁶¹ Il a autorisé les six services de langue anglaise ((Discovery, Life, Bravo, Showcase, CMT et WTN) et Canal D en tant que services à « double statut modifié » ce qui signifie que l'entreprise de câblodistribution et le service spécialisé doivent aussi distribuer à titre facultatif les services spécialisés qui ont un double statut modifié, à moins que les deux parties n'aient accepté la distribution du service au service de base. D'autre part, RDI a été autorisé comme service « à double statut ». Comme ce fut le cas avec la série des licences de 1987, le Conseil a réglementé la description de la « nature du service » des émissions, le contenu canadien, les dépenses allouées aux émissions et les tarifs de gros de base par le biais de conditions de licence.

En avril 1996, le CRTC a publié sa politique sur les Règles relatives à l'accès qui exigeait que les entreprises de télédistribution distribuent tous les services spécialisés pertinents au marché, sous réserve de la capacité de transmission.¹⁶²

Peu après, en septembre 1996, le Conseil a autorisé vingt-deux nouveaux services spécialisés. Il leur a tous accordé le double statut modifié. Toutefois, il a accordé à quatre des services (Teletoon, NewsNet, History et Comedy) des droits d'accès immédiats. Pour les autres services, il a autorisé la distribution numérique, à savoir que les règles d'accès ne leur seraient appliquées qu'au 1^{er} septembre 1999. A cette époque, un câblodistributeur qui était parvenu à pénétrer à plus de 15% le marché numérique avait le droit de distribuer les services en mode numérique, sinon il devait le faire en mode analogique.

La plupart des câblodistributeurs ont lancé la majorité des services spécialisés autorisés en 1996 sur un troisième volet analogique avant le 1^{er} septembre 1999.

Même si le Conseil a annoncé en 1997 qu'il reporterait l'examen de toute nouvelle demande de service spécialisé de langue anglaise,¹⁶³ il a procédé à l'examen de plusieurs demandes pour exploiter des nouveaux services spécialisés de langue française. Il a publié les décisions concernant ces demandes en 1999 qui se sont concrétisées par l'attribution de licences pour quatre nouveaux services spécialisés de langue française (Canal Évasion, Canal Z, Canal Histoire et Canal Fiction).¹⁶⁴ Après avoir examiné les rapports de capacité analogique présentés par les câblodistributeurs, le Conseil a conclu qu'il pourrait héberger dans les marchés francophones quatre autres nouveaux services spécialisés. Il a accordé la distribution facultative aux quatre services de programmation spécialisée mais a demandé aux distributeurs de s'assurer que les quatre services soient offerts ensemble au même volet facultatif.

Dans chacune des séries de licences aux nouveaux services spécialisés mentionnées ci-dessus, le Conseil a conservé la même approche. Le *Règlement sur les services spécialisés* n'a pas vraiment changé depuis 1990 et les conditions de licence imposées à chaque service spécialisé étaient les mêmes dans chacune des trois séries de licences attribuées dans les années 90.

En 2000, cependant tout a changé. Dans *Politique relative au cadre de réglementation des nouveaux services de télévision spécialisée et payante numériques*, le Conseil a défini un nouveau cadre de réglementation pour les services de télévision spécialisée et payante numériques.¹⁶⁵ Le cadre était conçu pour tirer parti de la capacité de distribution étendue et de la plus grande flexibilité de la technologie numérique, tout en prenant en compte les risques inhérents au lancement de nouveaux services en mode numérique, où le nombre d'abonnés éventuels serait nettement inférieur. Le Conseil s'attendait également à ce que le cadre de réglementation encourage le déploiement de la technologie de la distribution numérique et offre :

¹⁶¹ Avis public CRTC 1994-59.

¹⁶² Avis public CRTC 1996-60.

¹⁶³ Avis public CRTC 1997-33-3.

¹⁶⁴ Avis public CRTC 1999-98 et les décisions CRTC 99-109 à 99-112.

¹⁶⁵ Avis public CRTC 2000-6.

... un lien entre les mécanismes de réglementation traditionnels – qui ont grandement contribué à la création de nouveaux services canadiens - et un environnement d'entrée libre qui permet de prendre davantage de risques, d'offrir un plus grand nombre de services sur le marché et de faire reposer de plus en plus le succès des services sur les consommateurs.

Dans ce cadre, le Conseil a décidé d'autoriser deux catégories de services spécialisés, à savoir les services de catégorie 1, qui profiteraient de la distribution de tous les câblodistributeurs utilisant la technologie numérique et les services de catégorie 2, qui seraient autorisés dans un contexte d'entrée plus libre. De plus, même si les services de catégorie 1 profitaient d'une protection des genres, à la fois pour les services spécialisés canadiens et les services non canadiens par satellite, les formules des émissions des services de catégorie 2 seraient protégées uniquement contre les services par satellite non canadiens qui « font concurrence en partie ou totalement » au service canadien.

Dans son cadre d'attribution de licence de catégorie 2, le Conseil a établi des critères d'attribution minimum de base pour les services de catégorie 2, notamment des niveaux minimum obligatoires de contenu canadien. Il a également pris la décision de ne pas fixer au préalable un nombre limité de licences de catégorie 2 pouvant être autorisées. Par contre, les services de catégorie 1 devront maintenir un niveau plus élevé de contenu canadien (qui pourrait se comparer à celui établi pour les services spécialisés analogiques), ainsi que faire des dépenses précises pour les émissions canadiennes.

En novembre 2000, le Conseil a annoncé qu'il avait approuvé des demandes de licence pour exploiter au total 283 nouveaux services spécialisés numériques de catégorie 1 et 2. Conformément à la politique proposée dans l'avis public CRTC 2000-6, il a garanti l'accès de 21 services de la catégorie 1 (16 en anglais et 5 en français) au volet numérique des entreprises par câble de classe 1 et de classe 2 et aux entreprises de distribution par SRD. En revanche, les 262 services spécialisés de catégorie 2 nouvellement autorisés devaient négocier leur distribution auprès des distributeurs.¹⁶⁶

Cadre de réglementation actuel

Approche d'attribution de licence

Comme nous l'avons mentionné auparavant, le Conseil a établi un nouveau cadre d'attribution de licence pour les services de télévision spécialisée et payante numériques.¹⁶⁷ Avant cette date, le Conseil publiait généralement un appel de demande de service spécialisé et approuvait ensuite uniquement les demandes qu'il estimait contribuer dans la plus large mesure à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Conseil avait annoncé qu'il autoriserait deux classes distinctes de services spécialisés et payants numériques : les services de catégorie 1 qui jouiraient à la fois des droits d'accès numériques et de la protection des genres et les services de catégorie 2 qui n'auraient ni l'un ni l'autre.¹⁶⁸ À la suite de la série d'attribution de licence de l'an 2000, le Conseil n'émettra des licences, de façon permanente, que pour les services numériques de catégorie 2.

Après avoir pris la décision d'établir une approche « d'entrée libre » aux services de catégorie 2 autorisés, le Conseil a été submergé de nouvelles demandes pour exploiter ces services. Récemment, il a relevé que, depuis l'annonce de cette nouvelle politique d'attribution de licence pour les services de catégorie 2, il avait autorisé, au 31 décembre 2006, 579 services de catégorie 2, dont seulement 79 avaient été lancés et sont toujours en exploitation.¹⁶⁹ Il a alors insisté sur les ressources déployées pour procéder à l'examen de ces demandes de catégorie 2, totalement disproportionnées par rapport au nombre de services mis en exploitation.

Nous laissons au CRTC la liberté d'accepter ou non les autres recommandations apportées dans ce rapport pour rationaliser les règlements régissant les chaînes spécialisées et pour réduire la protection

¹⁶⁶ Avis public CRTC 2000-171.

¹⁶⁷ Avis public CRTC 2000-6.

¹⁶⁸ Avis public CRTC 2000-6.

¹⁶⁹ Avis public CRTC 2007-10.

des genres entre les services spécialisés, mais il est possible d'avoir recours à une ordonnance d'exemption pour traiter certains services canadiens spécialisés numériques de catégorie 2 ayant des niveaux limités de contenu canadien et donc aucun droit d'accès.

Ainsi qu'il est énoncé aux chapitres 6 et 7, nous proposons au Conseil d'envisager d'établir un lien entre les droits de distribution et les niveaux de contenu canadien. D'après cette proposition, les services spécialisés ayant le plus bas niveau de contenu canadien autorisé ne devraient pas avoir de droits garantis de distribution. Ils devraient être autorisés à exploiter dans le même genre que les autres chaînes spécialisées (avec de possibles exceptions restreintes lorsque le Conseil décide qu'un service apporte une contribution majeure à la réalisation des objectifs de politique énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi et que le marché ne peut supporter un service concurrent). Le Conseil pourra identifier ces services au préalable et les répertorier.

Le Conseil pourra alors rendre une ordonnance d'exemption pour cette catégorie de services spécialisés fixant les obligations, droits et exigences de rapport applicables.

Recommandation 10(d)-1

Nous recommandons que le Conseil établisse un ensemble de conditions d'exemption de l'obligation d'obtenir une licence pour certains services canadiens spécialisés diffusant peu ou pas de contenu canadien et n'ayant pas de garantie d'accès à la distribution.

Contenu de la programmation

Comme dans le cas des services de télévision en direct, les entreprises de services spécialisés doivent accepter un ensemble d'exigences relatives au contenu de la programmation qui interdisent la diffusion de certains types de contenu. Les interdictions énoncées dans l'article 3 *du Règlement de 1990 sur les services spécialisés* prévoient qu'aucun titulaire ne doit distribuer de la programmation qui contient : (a) quoi que ce soit de contraire à la loi; (b) des propos offensants ou des images offensantes qui, pris dans leur contexte, risquent d'exposer une personne ou un groupe ou une classe de personnes à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale; (c) tout langage ou toute image obscènes ou blasphématoires; (d) toute nouvelle fausse ou trompeuse.

C'est lors de l'attribution de la série de licences de 1987 que le Conseil a appliqué, pour la première fois aux services spécialisés, l'interdiction relative aux propos offensants. A l'époque, cette interdiction faisait déjà partie intégrante des règlements régissant l'attribution de licence aux services de télévision en direct, de radio et de télévision payante. La décision d'élargir ces interdictions aux services spécialisés n'a donc suscité aucune contestation.

L'article 4 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* comporte également l'interdiction sur la publicité des boissons alcoolisées applicable uniquement si les conditions suivantes sont réunies : (a) les lois de la province n'interdisent pas au commanditaire de faire la réclame de ces boissons alcoolisées; (b) le message publicitaire n'est pas destiné à encourager la consommation en général de boissons alcoolisées; (c) le message publicitaire est conforme au *Code de la publicité radiodiffusée en faveur des boissons alcoolisées*.

Dès la publication des premières licences en 1984, le Conseil a imposé aux services spécialisés, sous une forme ou sous une autre, des exigences relatives à la publicité des boissons alcoolisées. Il les a incorporées dans le *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* en 1990. Il a bien noté que « le Règlement a principalement pour objet de garantir que les messages commerciaux en faveur de boissons alcoolisées ne favorisent pas la consommation générale d'alcool ou ne présentent pas la

consommation d'alcool comme étant une partie nécessaire de toute activité sociale ou une nécessité pour jouir de la vie ».¹⁷⁰

Selon nous, les exigences énoncées aux articles 3 et 4 respectent les objectifs des alinéas 3(1)g) et h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui prévoient que la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion doit être de haute qualité et que les entreprises de radiodiffusion assument la responsabilité de leurs émissions.

Nous estimons que l'interdiction de propos offensants et d'autre contenu illégal est toujours un moyen valable pour s'assurer que les entreprises de télévision payante n'abusent pas du privilège qui leur est accordé dans leur licence de radiodiffusion. Elle permet au CRTC de prendre des mesures si un titulaire n'assume pas ses responsabilités.

Émissions politiques

Dans l'article 6 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*, une entreprise de service spécialisée qui, en période électorale, consacre du temps à des émissions, annonces ou avis politiques de nature partisane doit répartir ce temps sur une base « équitable » entre les candidats rivaux et les partis politiques accrédités qui sont représentés à l'élection ou au référendum.

Les exigences relatives à la répartition équitable des émissions politiques ont été fixées dans le *Règlement de 1986 sur la radio* et dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* et figurent dans les conditions de licence des services spécialisés en 1987, en référence au *Règlement sur la télévision en direct*.

En ce qui a trait aux règles, le Conseil a tenu le raisonnement suivant:

Tout au fil de l'histoire de la radiodiffusion au Canada, les titulaires ont été tenues, dans le cadre de leur service au public, de couvrir les élections et de faire en sorte que du temps d'antenne soit réparti "équitablement" entre tous les partis politiques et candidats rivaux en période électorale.

Cette obligation vise à faire en sorte de renseigner le public au sujet des questions en cause, de manière qu'il soit suffisamment informé pour faire un choix éclairé entre les divers partis et candidats.¹⁷¹

D'après nous, ce raisonnement favorable au maintien de cet article a autant de valeur aujourd'hui que lorsqu'il a été imposé la première fois aux services spécialisés en 1987. Le fait qu'il figure dans le *Règlement* s'inscrit dans la poursuite des objectifs énoncés à l'alinéa 3(1)d) de la Loi qui exigent du système de radiodiffusion de « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure politique du Canada » et de « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs canadiennes. »

Registres et enregistrements informatisés

Les exigences sur la tenue de registres des émissions ou d'enregistrements informatisés de la programmation se sont appliquées aux entreprises de services spécialisés dès le début, d'abord par voie de conditions de licence et ensuite en vertu du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*. Les règles actuelles prévues à l'article 7 du règlement exigent que les titulaires consignent dans leurs registres des renseignements particuliers et les codes des émissions, conservent les registres pendant un an et les remettent au Conseil chaque mois. De plus, en vertu du paragraphe 7(4) du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*, un titulaire doit conserver un enregistrement audio-visuel clair et

¹⁷⁰ Avis public CRTC 1986-176.

¹⁷¹ Avis public CRTC 1987-209.

intelligible de toute sa programmation pendant une période de quatre semaines, ou davantage s'il y a eu une plainte ou si le Conseil désire faire enquête sur la programmation.

Comme les autres types d'entreprises, les entreprises de services spécialisés doivent tenir des registres d'émissions et des livres de comptabilité des dépenses de programmation, afin que le Conseil s'assure qu'elles se conforment aux exigences sur les dépenses et la présentation d'émissions canadiennes. Nous recommandons par conséquent de conserver l'article 7 du règlement.

Demandes de renseignements

En vertu de l'article 8 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*, tout titulaire doit chaque année déposer ses états financiers auprès du Conseil. En outre, le titulaire est tenu de répondre, à la demande du Conseil, à toute plainte de toute personne et à toute demande de renseignement concernant son respect des codes d'autoréglementation. Depuis 1984, les services spécialisés ont toujours été assujettis à ces exigences.

Nous sommes d'avis que l'article 8 du règlement, qui oblige les entreprises à fournir les renseignements demandés par le Conseil, est nécessaire à l'accomplissement du mandat de réglementation de ce dernier et qu'il devrait être conservé.

Accord de distribution d'émissions

L'article 9 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* interdit à un service spécialisé de conclure un accord de distribution d'émissions avec un non-Canadien. Cette interdiction vise à empêcher des non-Canadiens de contrôler l'heure précise à laquelle une émission sera inscrite à la grille horaire d'un service spécialisé et par conséquent d'exercer indirectement un contrôle de la programmation et de la grille horaire d'un service canadien. Cette disposition a été imposée aux entreprises de services spécialisés en 1990, lors de l'entrée en vigueur du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*. Nous croyons qu'elle constitue un bon moyen de s'assurer que le système canadien de radiodiffusion est de fait « sous le contrôle » des Canadiens, conformément à l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Nous ne proposons aucun changement à cet article du règlement

Préférence indue

L'article 10.1 du règlement interdit à un titulaire d'accorder à quiconque, y compris lui-même, une préférence indue ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu. Cette disposition a été ajoutée au règlement en 2001 et reflète celle sur les préférences indues énoncée dans le *Règlement de 1990 sur la télévision payante*.

Le Conseil avait noté d'une part qu'un titulaire de services multiples de programmation pourrait s'accorder une préférence indue en négociant des modalités de distribution de tous ses services de propriété commune et, d'autre part, que les services de programmation pourraient accorder une préférence indue à un distributeur affilié¹⁷². La disposition a donc été ajoutée au règlement afin d'empêcher ce type de situations.

Au moins une fois¹⁷³, l'article 10.1 du règlement a servi de fondement à une plainte auprès du Conseil. Déposée par Vidéotron ltée, cette plainte a finalement été rejetée, parce que les gestes posés par RDS ne représentaient pas l'octroi d'une préférence ou l'assujettissement à un désavantage. Cependant, on peut aisément comprendre comment un titulaire de services spécialisés pourrait utiliser son pouvoir de négociation comme levier à l'égard de certaines EDR et ainsi obtenir des avantages qui seraient indus.

¹⁷² Avis public CRTC 2000-150.

¹⁷³ Décision de radiodiffusion CRTC 2002-254.

À une période où la concentration et la consolidation de propriété, ainsi que le nombre de propriétés croisées d'entreprises de programmation et de distribution, ne cessent d'augmenter dans le système canadien de radiodiffusion, nous estimons nécessaire de conserver la disposition du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* sur les préférences indues. Compte tenu de notre avis selon lequel le Conseil devrait se retirer de la microgestion de la conduite des titulaires et plutôt concentrer ses efforts à établir et à appliquer des objectifs de performance, nous croyons que cette disposition deviendra encore plus importante en matière de réglementation des relations entre les entreprises de distribution et celles de programmation.

Pour les mêmes raisons pour lesquelles nous croyons que les distributeurs devraient avoir le fardeau de démontrer qu'une préférence ou un désavantage n'est pas « indu », nous recommandons que l'article 10.1 du règlement soit modifié de façon à renverser le fardeau de la preuve : une fois la preuve faite de l'existence d'une préférence ou d'un désavantage, le titulaire qui a accordé la préférence ou a assujéti au désavantage aurait le fardeau de prouver que ses gestes n'équivalent pas à une préférence ou à un désavantage indu. Dans la majorité des cas, la partie impliquée dans la conduite préférentielle ou discriminatoire est celle qui a accès à la preuve de ses propres pratiques; il est donc logique de lui imposer le fardeau de démontrer que sa conduite, en apparence discriminatoire, ne résulte pas en une préférence ou un désavantage indu.

Recommandation 10(d)-2

Nous recommandons que l'article 10.1 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* soit modifié de façon à imposer au titulaire d'une licence le fardeau de prouver que la préférence qu'il a accordé ou le désavantage qu'il a causé n'était pas « indu ».

Nature du service –protection du genre

Tout service spécialisé autorisé par le Conseil est assujéti à une condition de licence qui définit la « nature du service ». En déterminant la nature de la programmation qui sera offerte, le Conseil a pu appliquer sa politique « un seul service par genre », et ce, tant lors de l'attribution de licence à des nouveaux services spécialisés canadiens que lors de l'ajout de services non canadiens aux Listes. Cette politique du « un par genre » protège de la concurrence les services spécialisés distribués en mode analogique et les services spécialisés de catégorie 1 approuvés en 2000.

En vertu de cette politique, qui ne s'applique pas aux services de catégorie 2, le Conseil exige généralement que les services spécialisés soient complémentaires plutôt que de se faire concurrence en matière de programmation. Les services de catégorie 2 peuvent être en concurrence, mais en général le Conseil n'autorise pas un tel service s'il doit être en concurrence directe avec un service analogique payant ou spécialisé existant ou avec un service spécialisé numérique de catégorie 1.

Comme on l'a noté ci-dessus, les origines de cette politique remontent à 1984, lors de la première décision attribuant une licence à un service spécialisé canadien. Le Conseil avait alors approuvé la demande de CHUM en vue d'exploiter un service spécialisé consacré à la musique, refusant du même coup une demande semblable de Rogers Broadcasting, au motif que la taille du marché canadien ne permettait pas la présence de plus d'un service de ce genre¹⁷⁴. Le Conseil n'en était peut-être pas conscient à l'époque, mais il élaborait ainsi une politique qui définirait, à bien des égards, son approche future au sujet de l'attribution de licence à tous les services spécialisés canadiens. Le motif invoqué pour n'autoriser qu'un seul service de musique est devenu, au regard de toutes les demandes suivantes de services spécialisés, le motif pour n'attribuer de licence qu'à un seul service par genre.

Au fil des années, trois autres motifs justifiant la politique de protection du genre se sont ajoutés. Premièrement, cette approche vise à encourager la diversité de la radiodiffusion canadienne en s'assurant que les nouveaux venus offrent aux Canadiens des types différents de services de programmation. Deuxièmement, elle est destinée à faire en sorte que les entreprises de services

¹⁷⁴ Décision CRTC 84-338.

spécialisés déjà autorisés puissent respecter leurs obligations d'ordre réglementaire. Troisièmement, la politique reconnaît que, dans un pays de la taille du Canada, le marché ne peut peut-être pas supporter plus d'un service par genre tout en continuant à s'assurer que les services contribuent au maximum à la production et à la présentation de programmation canadienne.

En ce qui concerne l'application de la politique de protection du genre dans le contexte des services par satellite non canadiens, le Conseil a établi sa politique complète en 1984. Comme on l'a noté précédemment, le Conseil a aussi adopté des règles d'assemblage pour le câble qui s'appliquent à la distribution des services non canadiens autorisés. Le Conseil a conclu qu'il ne serait pas dans l'intérêt du système canadien de radiodiffusion de permettre la distribution de services par satellite non canadiens totalement ou même partiellement en concurrence avec les services canadiens facultatifs¹⁷⁵.

Cette politique restreignant l'accès au marché canadien des services non canadiens totalement ou partiellement en concurrence avec un service spécialisé canadien demeure depuis 23 ans l'aspect principal de l'approche du Conseil lorsqu'il s'agit d'autoriser la distribution au Canada de services étrangers.

Il est cependant important de noter que, tandis que les deux politiques de protection du genre sont en application au Canada depuis l'avènement des services spécialisés de télévision, ces politiques ont considérablement évolué au fil du temps, notamment parce que le Conseil a toujours reconnu un nombre de plus en plus élevé de genres; de plus, ces derniers se sont fragmentés. Il est donc maintenant parfois difficile de bien distinguer les genres de programmation entre eux. La fragmentation des genres a permis d'accorder des licences à beaucoup de services spécialisés canadiens qui se font concurrence à la fois pour l'acquisition des émissions et pour les parts d'auditoire. Par exemple, dans le domaine des émissions de sport, le Conseil a accordé une licence tant à TSN qu'à Sportsnet, TSN devant exploiter un service national d'émissions de sport et Sportsnet un service régional d'émissions du même type. Cependant, lorsqu'on compare les horaires des deux, on constate immédiatement que la nature des émissions diffusées par les deux services, bien qu'autorisés à exploiter des genres différents, est à peu près la même.

Une telle fragmentation des genres s'est aussi produite pour ce qui est des services par satellite non canadiens, mais le Conseil semble avoir adopté dans ce cas une approche plus conséquente. Il est certain que le Conseil a, au cours des dix dernières années, adopté une approche beaucoup plus souple quant à savoir si un service par satellite non canadien donné est totalement ou partiellement en concurrence avec un service spécialisé canadien existant. Au cours des dernières années, le Conseil a autorisé la distribution au Canada d'une série de services – y compris Bloomberg Television, RAI international, RTPi (ainsi qu'un grand nombre de services d'intérêt général en langues tierces à caractère ethnique) – déjà refusés auparavant ou qui l'auraient certainement été avant 1997 parce qu'on les aurait jugés au moins « partiellement » en concurrence avec un service canadien existant. À cet égard, le Conseil semble appliquer sa politique de protection du genre et celle en matière de concurrence seulement aux services par satellite non canadiens « totalement » en concurrence avec un service canadien existant.

Les genres reconnus par le Conseil au cours des dernières années sont devenus si nombreux qu'il est difficile de les distinguer; de plus, le marché canadien a démontré qu'il peut, dans certains cas, supporter de multiples services multiples exploitant des genres qui se chevauchent. Pour ces raisons, nous croyons qu'il est temps que le Conseil réexamine certains aspects de sa politique de protection des genres.

La politique actuelle, qui exige de façon générale que les services spécialisés ne soient pas en concurrence les uns avec les autres, devrait être modifiée pour tenir compte de la réalité du système canadien de radiodiffusion et du caractère fictif de la notion de multiplicité des genres. On devrait encourager les services spécialisés qui contribuent de façon significative au contenu canadien, aux dépenses en émissions canadiennes, à la sécurité publique ou qui remplissent quelque autre

¹⁷⁵ Avis public CRTC 1984-8.

responsabilité à caractère public, en leur accordant des droits d'accès privilégiés et des tarifs de distribution, comme on le suggère aux chapitres 6 et 7. Les nouveaux services spécialisés canadiens qui contribuent plus modestement devraient être tenus de négocier des droits de distribution, mais on devrait leur accorder une entrée libre dans le marché (sous réserve de la protection des genres à l'égard de certains services désignés par le Conseil, sur une base exceptionnelle).

Nous croyons que la politique de protection des genres, qui interdit la distribution au Canada de services non canadiens qui seraient partiellement ou totalement en concurrence avec un service spécialisé existant, constitue toujours, sous réserve de modifications mineures, un bon moyen de réaliser les objectifs de la Loi. Cependant, si le Conseil adopte cette approche, il ne devrait pas avoir recours à la fragmentation des genres en vue de permettre l'accès de nouveaux services au système. Il devrait plutôt appliquer sa politique et retirer des Listes les services non canadiens qui « imposent » leurs services dans un genre déjà exploité par un service canadien.

Recommandation 10(d)-3

Nous recommandons que la protection du genre entre les services de programmation d'émissions spécialisées soit supprimée (sauf si, exceptionnellement, le Conseil veut protéger un service particulier jugé essentiel à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, par exemple les services mentionnés à l'alinéa 9(1)h) de la Loi). L'implantation de cette recommandation exigera peut-être l'examen des obligations réglementaires actuelles des entreprises qui bénéficient présentement de cette protection du genre.

Tarifs de gros

Avant 1987, le Conseil ne réglementait pas les tarifs de gros ou de détail des services spécialisés. En 1987, en réponse aux préoccupations croissantes relatives à un accès juste et équitable, le Conseil a accepté de réglementer les tarifs de gros des services spécialisés distribués sur le service de base. Il a par conséquent établi un système de réglementation des tarifs de gros visant à ce que les services spécialisés gagnent des revenus suffisants pour respecter leurs obligations réglementaires; le système tenait aussi compte des inquiétudes sur les augmentations des tarifs d'abonnement aux services par câble.

L'approche adoptée en 1987 a été appliquée uniformément à l'industrie des services spécialisés lors de la série d'attribution de licences de 1994 et celle de 1996; elle s'applique toujours aux services spécialisés autorisés à être distribués en mode analogique (et ce, même si le Conseil ne réglemente plus le tarif d'abonnement de base pratiqué par les EDR). Parce qu'il était interdit d'offrir les services de catégorie 1 et de catégorie 2 sur le service de base, le Conseil n'a pas établi de tarifs de gros pour ces derniers.

Comme on l'a déjà noté, les motifs à l'origine de la décision prise par le Conseil en 1987 de réglementer les tarifs de gros de base étaient de garantir un accès juste et équitable des services spécialisés aux systèmes de câblodistribution, ce qui, à son tour, permettrait à chaque service de gagner des revenus suffisants pour respecter ses obligations réglementaires et ses conditions de licence. Plus récemment, on a utilisé les tarifs de gros réglementés à d'autres fins. Ils ont constitué la base des négociations entre les EDR et les services spécialisés sur la distribution de ces derniers aux volets facultatifs; le Conseil s'en est aussi servi pour résoudre des conflits sur la distribution entre les EDR et les services spécialisés.

En 2006, dans le *Cadre de réglementation de la migration au numérique*, le Conseil a reconnu que les tarifs de gros réglementés pouvaient servir de base aux négociations sur la distribution à des volets numériques facultatifs¹⁷⁶. Dans cet avis public, le Conseil s'est demandé si, dans un environnement où les tarifs de base du câble ne sont plus réglementés, il était approprié que les tarifs de

¹⁷⁶ Avis public CRTC 2006-23.

gros pour la distribution en mode numérique des services analogiques payants et spécialisés soient fixés par négociations entre les parties plutôt que par règlement. Le Conseil a conclu qu'il convenait de cesser de réglementer les tarifs de gros dans un environnement de mode de distribution numérique :

(...) le Conseil a noté que, dans un milieu où les EDR sont en majorité à tarifs déréglementés, tout tarif de gros qu'il fixe ne peut avoir que des conséquences indirectes sur le prix de détail payable par les consommateurs. Par conséquent, les tarifs de gros réglementés pour la distribution sur le service de base jouent maintenant un rôle moins important lorsqu'il s'agit de garder le coût du service de câble abordable.

Le Conseil ne réglemente pas les tarifs de gros concernant la distribution facultative. En outre, la majorité des systèmes de câble de classe 1 sont déjà à tarifs déréglementés.

Le Conseil croit donc qu'il est approprié (...) de cesser la réglementation des tarifs de gros en mode de distribution numérique. Par ailleurs, comme plusieurs services de programmation l'ont fait remarquer, les tarifs de gros réglementés de la distribution des services spécialisés au service de base sont devenus des références pour négocier les tarifs de gros de la distribution facultative. Le Conseil s'attend à ce que les tarifs de gros historiques continuent à servir de référence pour un certain temps; ils pourraient aussi servir de référence lors de la résolution de conflits¹⁷⁷.

Alors que la réglementation des tarifs de gros est conforme à l'objectif de politique énoncé à l'alinéa 3(1)*t* de la Loi, selon lequel les entreprises de distribution devraient « offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture » de services de programmation, le Conseil doit examiner si le marché des EDR est suffisamment concurrentiel pour se passer de la réglementation des tarifs de gros relatifs à la distribution tant analogique que numérique.

Il est vrai que les tarifs de gros réglementés ont servi de base aux négociations entre les EDR et les services spécialisés, mais c'est aussi vrai que le Conseil n'a pas, sauf dans certains cas précis, analysé si les tarifs établis au départ étaient toujours appropriés dans un environnement de distribution analogique ou numérique¹⁷⁸. Certains de ces tarifs remontent à 1987, à une époque où l'environnement était fort différent. On ne s'est pas souvent posé la question de savoir si le tarif de gros de base d'un service spécialisé donné correspondait à la nature du service et à la valeur que lui accordaient les consommateurs. Si le Conseil n'est pas prêt à faire cet exercice, le temps est peut-être venu qu'il supprime la réglementation des tarifs de gros en matière de distribution analogique, comme il l'a fait à l'égard des services numériques spécialisés de catégorie 1 et de catégorie 2, et comme il propose de le faire, dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23, à l'égard de la distribution en mode numérique des services spécialisés analogiques. Le Conseil pourrait ensuite appliquer l'article 9 du *Règlement sur les EDR*, sur dépôt d'une plainte lorsque les parties ont été incapables de conclure une entente sur les tarifs commerciaux.

Restrictions en matière de publicité

Depuis 1984, le Conseil impose des restrictions sur la nature et le volume de publicité que peuvent diffuser les services spécialisés. Chacune des licences des quatre premiers services spécialisés (MuchMusic, TSN, Telelatino et Chinavision) contenait des « attentes » qui interdisaient à ces services de diffuser de la publicité locale et qui limitaient à huit minutes par heure d'horloge le temps pouvant être consacré à la publicité. Ces restrictions ont subi quelques modifications depuis 1987 et elles sont maintenant imposées par condition de licence aux entreprises de services spécialisés. Aujourd'hui, la majorité des services spécialisés ne sont autorisés à diffuser que de la publicité nationale, et ce, un maximum de douze minutes par heure. On a créé des exceptions à l'égard des services spécialisés en langues tierces et à caractère ethnique, dont les auditoires se trouvent surtout dans les grands centres

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ On trouve des exceptions dans les décisions de radiodiffusion CRTC 2004-10 et CRTC 2003-23.

métropolitains du pays. Les services de ces entreprises sont généralement autorisés à diffuser de la publicité locale et régionale.

L'objectif de ces restrictions est de limiter l'incidence que les services spécialisés pourraient avoir sur les revenus des autres titulaires de radiodiffusion, notamment sur les stations de télévision en direct¹⁷⁹.

L'augmentation importante, imprévisible en 1987, du nombre d'entreprises de services spécialisés, à l'origine de la fragmentation de l'auditoire et de la vive concurrence pour les revenus de publicité, est la source de vives pressions financières chez les diffuseurs de télévision en direct. Le Conseil a récemment reconnu cet état de fait lorsqu'il a décidé de supprimer progressivement les restrictions en matière de publicité pour ce qui est de la télévision en direct¹⁸⁰.

Le Conseil n'a autorisé que récemment les stations de télévision en direct à augmenter le temps de diffusion consacré à la publicité. Compte tenu des inquiétudes exprimées dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53 au sujet de la santé financière de l'industrie de la télévision en direct et du fait que le Conseil n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer pleinement les conséquences de sa décision de permettre aux stations de télévision en direct d'augmenter le temps de diffusion consacré à la publicité, nous estimons qu'il est sans doute prématuré que le Conseil envisage d'augmenter maintenant le nombre de minutes que chaque service spécialisé est autorisé à consacrer à la publicité. Cependant, nous croyons que le Conseil devrait examiner si les restrictions actuelles en matière de publicité devraient être supprimées à l'égard de tous les services de programmation.

Recommandation 10(d)-4

Nous recommandons que le Conseil vérifie si le fait d'imposer des restrictions en matière de publicité qui varient selon le type de services, y compris les services spécialisés, demeure approprié dans le marché actuel; nous recommandons de plus que le Conseil envisage de supprimer les restrictions actuelles s'appliquant aux services spécialisés.

Statut de distribution (double statut, double statut modifié)

Le Conseil a annoncé qu'il éliminerait les trois types de distribution des services spécialisés, soit « double statut », « double statut modifié » et « facultatif », dès que ces services seraient distribués en mode numérique; ces types de distribution continueront cependant de s'appliquer dans l'environnement analogique, du moins jusqu'en 2010¹⁸¹. Dans un environnement numérique, tous les services spécialisés sont facultatifs et les EDR sont autorisées à les distribuer à leur gré.

Les raisons pour lesquelles certains services spécialisés sont assujettis à la politique de distribution du « double statut » sont expliquées dans un avis public de 1993¹⁸². Le Conseil avait alors conclu que le modèle de distribution appliqué à MuchMusic et à TSN avait réussi à offrir une souplesse en matière de marketing, à la fois à l'industrie du câble et aux fournisseurs de services spécialisés des marchés anglophones. Il a donc étendu ce statut aux autres services spécialisés de langue anglaise et de langue française autorisés en 1987. Au sens que lui donne le Conseil, le double statut implique que, lorsqu'ils sont distribués par une entreprise par câble, ces services doivent l'être au service de base, à moins que le titulaire du service spécialisé consente à ce que son service soit distribué au volet facultatif.

L'année suivante, le Conseil modifiait son approche (annoncée à peine un an avant) sur l'attribution de licences à de nouveaux services spécialisés en adoptant, pour la majorité des services

¹⁷⁹ Avis public CRTC 1987-260.

¹⁸⁰ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53.

¹⁸¹ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23.

¹⁸² *Audience publique portant sur la structure de l'industrie*, avis public CRTC 1993-74, 3 juin 1993.

autorisés, une politique de distribution sur la base d'un « double statut modifié »¹⁸³. Le Conseil déclarait qu'il voulait que le coût d'abonnement au service de base demeure abordable :

À cet égard, il préfère que tous les nouveaux services spécialisés de langue anglaise soient distribués dans le cadre d'un ou de plusieurs volets facultatifs à forte pénétration, de manière que les abonnés du câble aient généralement le choix de s'y abonner ou non.

...

Le Conseil a donc décidé d'adopter, pour ces nouveaux services spécialisés de langue anglaise, sauf un, une politique de distribution sur la base d'un double statut modifié.

Cependant, en raison des circonstances différentes prévalant au Québec, le Conseil modifiait les règles de ce marché :

À cause des caractéristiques du marché québécois, en particulier sa taille, la pénétration comparativement faible du câble, les restrictions en ce qui concerne la commercialisation et le fait que les services américains par satellite soient moins attrayants pour fins d'assemblage, il a fallu accepter une approche différente à la distribution des services spécialisés.

...

Compte tenu du milieu de distribution actuel au Québec et des politiques modifiées qui ont résulté de l'audience portant sur la structure de l'industrie, le Conseil a déterminé que le Réseau de l'information aura un double statut. Comme il veut être distribué à un volet facultatif, Arts et Divertissement se verra accorder un double statut modifié.¹⁸⁴

Les services spécialisés analogiques de langue anglaise et de langue française autorisés en 1996 et en 1998 ont aussi été autorisés pour une distribution sur la base d'un double statut modifié. Les services à caractère ethnique et les services spécialisés numériques de catégorie 1 et de catégorie 2 autorisés après 2000 l'ont été à titre de services entièrement facultatifs, les services de catégorie 1 et de catégorie 2 devant être distribués en mode numérique seulement.

La désignation des services selon le type de distribution « double statut », « double statut modifié » et « facultatif » constituent des anomalies historiques qui n'ont aucune incidence sur la valeur de la programmation d'un service en particulier, la demande de l'auditoire ou la contribution aux objectifs de politique de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces désignations relèvent plus de l'époque où les services en question ont été autorisés que de l'application de critères objectifs.

Recommandation 10(d)-5

Nous recommandons que le Conseil envisage de compléter ses règles d'accès et de distribution par la mise en place d'un nouveau régime qui inciterait les radiodiffuseurs à accroître le contenu canadien, à investir dans certains types de contenu canadien comme les dramatiques, ou à fournir un service d'intérêt public comme la sécurité publique, et ce, en vue d'obtenir un accès prioritaire ou des droits de distribution ou même d'être intégrés au service de base ou placés de façon préférentielle dans l'alignement de canaux.

Contenu canadien

Les exigences de diffusion de programmation canadienne sont imposées à tous les services spécialisés par voie de condition de licence. Elles varient beaucoup selon la nature du service offert et le

¹⁸³ Avis public CRTC 1994-59.

¹⁸⁴ *Id.*

fait que ce service soit autorisé comme un service spécialisé analogique de catégorie 1 ou de catégorie 2. Les services spécialisés analogiques de langue anglaise et de langue française sont généralement assujettis au pourcentage minimal le plus élevé de contenu canadien, par exemple jusqu'à 100% pour des services d'information comme The Weather Network et Météomédia et 15% pour un service comme TV5.

Les services numériques de catégorie 1, en raison de leurs droits d'accès, sont tenus de consacrer au moins 50 % de l'année de radiodiffusion et 50 % de la période de diffusion en soirée à la présentation d'émissions canadiennes.

Les exigences de contenu canadien sont beaucoup moins élevées à l'égard des services de catégorie 2. Les services de langue anglaise et de langue française doivent consacrer, au plus tard à la fin de la troisième année d'exploitation, 35% de la journée de radiodiffusion et de la période de diffusion en soirée à des émissions canadiennes. Les services à caractère ethnique ne sont tenus de consacrer, au cours d'une année de radiodiffusion ou partie de celle-ci, que 15% de la journée de radiodiffusion et de la période de diffusion en soirée à des émissions canadiennes.

Le Conseil a conclu que la réduction des obligations de contenu canadien était appropriée dans un environnement numérique où le nombre d'abonnés est limité¹⁸⁵. En ce qui concerne les services de catégorie 2, l'absence de garantie d'accès et de protection du genre justifie aussi aux yeux du Conseil le pourcentage peu élevé de contenu canadien obligatoire.

Un objectif prioritaire de la *Loi sur la radiodiffusion* est que les services canadiens de programmation offrent aux Canadiens un grand nombre d'émissions canadiennes. C'est pourquoi il est nécessaire que le Conseil continue à établir des exigences minimales de présentation d'émissions canadiennes à l'égard de la vaste majorité des services spécialisés.

Comme nous en avons discuté ci-dessus, nous prôtons une évolution vers une structure de réglementation simplifiée dans laquelle le contenu canadien, les dépenses au titre des émissions canadiennes et d'autres projets d'intérêt public seraient encouragés par l'attribution de droits d'accès et de distribution plus intéressants, conformément aux objectifs de politique de la *Loi sur la radiodiffusion*. Nous ne croyons pas qu'il soit opportun de diminuer les droits de distribution existants, à moins qu'ils ne deviennent non conformes à une norme selon laquelle le régime des droits d'accès et de distribution serait fondé sur le mérite. Nous favorisons un régime qui encouragerait les services spécialisés à augmenter leurs contributions à la réalisation des objectifs de politique de la Loi : plus les contributions seraient importantes, meilleurs seraient les droits d'accès.

Dépenses au titre des émissions canadiennes

Les exigences sur les dépenses au titre des émissions canadiennes imposées aux services spécialisés au moment de l'attribution de leur licence sont établies au cas par cas. Les exigences du Conseil à ce titre se basent sur des considérations comme le genre de service, la disponibilité d'émissions canadiennes dans ce genre de programmation et les autres engagements ou projets du titulaire. Le Conseil tient aussi compte du tarif de gros proposé par le titulaire et du type de distribution dont bénéficiera le service.

De façon générale, ces exigences représentent un pourcentage des revenus bruts du service gagnés l'année de radiodiffusion précédente. Les services de catégorie 1 sont de plus assujettis à l'obligation de recourir à la production indépendante : ils doivent en effet faire en sorte qu'au moins 25% de leurs émissions canadiennes, autres que les nouvelles, les sports et les affaires courantes, soit produit par des sociétés canadiennes de production n'ayant aucun lien avec eux¹⁸⁶. Par contre, les services de catégorie 2 ne sont assujettis à aucune exigence sur les dépenses au titre des émissions canadiennes.

¹⁸⁵ Avis public CRTC 2000-6.

¹⁸⁶ Avis public CRTC 2000-171.

L'obligation de faire des contributions particulières à la production d'émissions canadiennes est apparue pour la première fois en 1982, lors de l'attribution de licence à des entreprises de télévision payante. L'approche sur les dépenses au titre des émissions canadiennes a ensuite été appliquée aux services spécialisés autorisés en 1984 et, depuis lors, fait partie du cadre réglementaire des entreprises de services spécialisés (sauf pour les services de catégorie 2). L'objectif du Conseil a toujours été d'une part de rehausser la qualité et le caractère vraiment canadien de la programmation canadienne et, d'autre part, de créer de nouveaux débouchés et de nouvelles sources de revenus pour l'industrie de la production indépendante au Canada¹⁸⁷.

L'objectif du Conseil demeure valable et est totalement conforme à l'alinéa 3(1)e) de la *Loi sur la radiodiffusion*, selon lequel « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne » et au sous-alinéa 3(1)i)(v) selon lequel la programmation offerte par le système devrait « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ».

Nous estimons cependant que les obligations particulières de chaque élément du système de contribuer à la programmation canadienne devraient être revues et rationalisées de façon à ce que les sociétés concurrentes soient traitées pareillement et à tenir compte du fait que les différentes catégories de services de programmation ne sont plus exploitées de façon aussi distinctive.

Recommandation 10(d)-6

Nous recommandons que, dans le cas où le Conseil supprimerait les classes de licences pour refléter le fait que les titulaires des classes existantes sont en concurrence, les exigences de dépenses au titre des émissions canadiennes s'appliquant aux concurrents de la même classe soient alors revues et rationalisées le plus possible, en tenant compte de la nature de chaque service.

¹⁸⁷ Décision CRTC 84-654.

10e) Télévision à la carte et vidéo sur demande

Introduction

Par rapport aux autres catégories d'entreprises de radiodiffusion, les entreprises à la carte (la TVC) et les entreprises de vidéo sur demande (la VSD) sont relativement nouvelles dans le système canadien de radiodiffusion. L'approbation par le CRTC de la première demande en vue d'exploiter une entreprise de TVC expérimentale remonte à 1990¹⁸⁸. Les premières décisions relatives à des demandes de VSD ont été approuvées sept ans plus tard, soit en 1997, mais aucun des requérants n'a réussi à faire distribuer son service de VSD par une EDR. Il a fallu attendre la ronde des attributions de licences numériques en 2000 pour que les premières entreprises de VSD voient le jour au Canada.

À peu d'exceptions près, toutes les entreprises de TVC et de VSD sont assujetties au *Règlement de 1990 sur la télévision payante* (le « Règlement sur la télévision payante »). Bien que les exigences d'ordre réglementaire soient sensiblement les mêmes dans les deux cas, le Conseil a adopté des approches très différentes pour leur attribuer des licences, du moins au départ.

Le modèle d'attribution de licences pour la TVC a été énoncé au début des années 1990 pour traiter avec des monopoles régionaux et linguistiques (la TVC d'intérêt général). En ce sens, il reflétait l'approche courante à l'égard de la télévision payante depuis 1984. En 1995, toutefois, le Conseil a dû approuver des demandes concurrentielles pour exploiter une nouvelle catégorie distincte d'entreprise de TVC, la télévision à la carte par satellite de radiodiffusion directe (la TVC-SRD). Cette décision fut suivie, cinq ans plus tard, par l'attribution de licences à des entreprises concurrentielles terrestres d'intérêt général (la TVC terrestre). Aux services de TVC déjà en exploitation sont venus s'ajouter deux services de TVC qui se spécialisent en émissions de sport (la TVC spécialisée).

En revanche, les entreprises de VSD ont été soumises au modèle d'attribution concurrentielle de licences dès leur création. Comme on l'a déjà dit, aucun des cinq premiers titulaires autorisés en 1997 à exploiter une entreprise de VSD n'a réussi à lancer son service¹⁸⁹. Des problèmes d'ordre technique, et l'absence de règles d'accès et de distribution prioritaire pour les services de VSD se sont avérés des obstacles insurmontables. Depuis que les EDR ont été autorisées, en 2000, à exploiter leur propre entreprise de VSD, les services de VSD font partie intégrante du système de radiodiffusion. À ce jour, une vingtaine de demandes de licences ont été approuvées, et neuf entreprises de VSD sont actuellement en service.

Depuis sept ans, la VSD gagne en importance dans le système canadien de la radiodiffusion : le nombre de canaux qui sont consacrés à cette plateforme et le volume de contenu qu'elle met à la disposition des abonnés dépassent toutes les attentes de 1997. Quelques entreprises ont fait l'essai de la VSD par abonnement (la VSDA), la plupart ont tenté d'obtenir l'autorisation de diffuser davantage de messages publicitaires, et toutes ont augmenté l'éventail de la programmation qu'elles offrent « sur demande ». Les services de VSD ont certainement beaucoup évolué depuis l'époque où, en 1997, ils étaient censés agir un peu à la manière d'une magnétothèque. La réaction des concurrents ne s'est pas fait attendre. Ceux-ci se demandent jusqu'où les services de VSD seront autorisés à faire concurrence aux services canadiens payants et spécialisés, soumis pour leur part à des exigences passablement plus contraignantes. On voit aussi d'un mauvais œil la VSDA qui offre l'abonnement à des émissions regroupées, souvent entièrement d'origine non canadienne.

¹⁸⁸ Décision de radiodiffusion CRTC 1990-78.

¹⁸⁹ Décisions de radiodiffusion CRTC 97-283 à 97-287.

Historique

La télévision à la carte

Les premières demandes pour exploiter des entreprises à la carte sont déposées devant le Conseil en 1984. Le Conseil refuse néanmoins de les traiter, étant donné la précarité financière de l'industrie plus traditionnelle de la télévision payante, alors à peine âgée d'un an.

En 1986, le Conseil lance un appel aux observations sur l'introduction au Canada de services de télévision à la carte. Tout en sollicitant les commentaires sur le cadre d'attribution de licences à ce type d'entreprises, il continue de redouter l'impact que celles-ci ne manqueront pas d'avoir sur les entreprises de télévision payante et spécialisée déjà en place.¹⁹⁰

Il s'écoule deux ans avant que le Conseil se penche à nouveau sur un cadre d'attribution de licences pour les services à la carte. En 1988, voyant que les clubs vidéo menacent de faire échec à l'industrie de la télévision payante, le Conseil se met en tête d'étudier diverses mesures pour venir en aide aux trois entreprises de télévision payante autorisées à l'époque (Viewers Choice, Allarcom et Premier Choix : TVEC). Le Conseil invite le public à « discuter les mérites relatifs du principe de la télévision à la carte en tant que mécanisme capable d'assurer la pérennité des réseaux actuels de télévision payante ». ¹⁹¹

À l'audience, les titulaires de télévision payante appuient le principe de la télévision à la carte, tout en disant craindre qu'elle ne porte ombrage à leurs opérations si le Conseil en venait à attribuer des licences selon le processus concurrentiel. Les titulaires de la télévision payante proposent donc de devenir eux-mêmes parties prenantes au niveau de la propriété, de l'achat des programmations et de l'entrée sur le marché de nouveaux services de télévision payante, afin de développer le marché de manière ordonnée ¹⁹².

Le Conseil fait savoir vers la fin de la même année qu'il est prêt à étudier les demandes pour exploiter des entreprises de télévision à la carte, « pourvu qu'elles tiennent suffisamment compte de la structure en place de la télévision payante et des préoccupations qui ont été exprimées ¹⁹³ ».

Le Conseil approuve la demande d'APT, titulaire de la télévision payante dans l'ouest du Canada, qui souhaite fournir un service à la carte dans trois villes de la Saskatchewan : Regina, Saskatoon et Yorkton. ¹⁹⁴ À la demande d'APT, la licence est attribuée à titre expérimental, pour une période de deux ans. Une licence en bonne et due forme sera attribuée à APT en 1992 ¹⁹⁵.

Une seconde licence de télévision à la carte est attribuée en 1991 à Viewer's Choice Canada (VCC) ¹⁹⁶. Elle autorise VCC à exploiter une entreprise terrestre de télévision à la carte dans l'est du Canada. VCC est effectivement contrôlée par le groupe auquel appartient la titulaire de télévision payante d'intérêt général qui dessert l'est du Canada.

En approuvant ces deux demandes, le Conseil applique l'approche énoncée dans l'avis public CRTC 1988-173 selon laquelle il y doit y avoir une seule entreprise de télévision payante autorisée par marché, dont la structure de propriété reflète celle de l'industrie de la télévision payante. Dans les décisions approuvant les demandes d'APT et de VCC, le Conseil insiste pour dire qu'il tient avant tout à ce que cette nouvelle forme de service contribue de manière significative à l'élaboration et à la mise en

¹⁹⁰ Avis public de radiodiffusion CRTC 1986-110

¹⁹¹ Avis d'audience publique 1988-32

¹⁹² Avis public de radiodiffusion CRTC 1988-110

¹⁹³ Avis public de radiodiffusion CRTC 1988-173

¹⁹⁴ Décision de radiodiffusion CRTC 90-78

¹⁹⁵ Décision de radiodiffusion CRTC 92-28

¹⁹⁶ Décision de radiodiffusion 91-160

valeur d'émissions canadiennes, en particulier les longs métrages, sans nuire à l'industrie de la télévision payante déjà en place.

Les nouvelles titulaires de télévision à la carte (TVC) sont assujetties au Règlement sur la télévision payante ainsi qu'à des conditions de licence spécifiques. Ces conditions ont notamment l'obligation de distribuer un nombre spécifique de longs métrages canadiens (au moins 12) et d'événements se déroulant au Canada (au moins 2) durant l'année de radiodiffusion, et de respecter un ratio entre les titres canadiens et les titres non canadiens en première diffusion (1:20) et les événements (2:14). En outre, les titulaires de TVC doivent verser aux détenteurs des droits sur tous les films canadiens et les événements se déroulant au Canada une part spécifiée des recettes brutes tirées de leur projection. Elles doivent aussi, au cours de leur période de licence, contribuer une certaine somme à la production d'émissions canadiennes.

Des obligations similaires seront imposées à cinq entreprises¹⁹⁷ de TVC-SRD au moment de leur approbation par le Conseil à la suite d'un décret du gouverneur général en conseil. C'est en réponse à ce décret que le Conseil établit une nouvelle catégorie de titulaires appelés entreprises de télévision à la carte par SRD¹⁹⁸, distincte des entreprises qui fournissent déjà des services à la carte. En attribuant des licences à plusieurs nouveaux services de TVC-SRD, le Conseil instaure un cadre concurrentiel pour l'attribution de licences de TVC.

En 1996, le Conseil formule des règles d'accès pour les entreprises canadiennes de télévision spécialisée, payante et à la carte, qui obligent toutes les EDR de classe 1 et les EDR par SRD à distribuer les services d'au moins une entreprise de télévision à la carte¹⁹⁹. Ces règles seront intégrées à l'article 18 du *Règlement sur les EDR* lors de son remaniement en 1998.

Le Conseil autorise aussi, en 1996, un service spécialisé de télévision à la carte appelé Sports/Specials Pay-Per-View qui sera exploité dans l'ensemble du pays et offert pour distribution terrestre²⁰⁰.

En 2000, le Conseil approuve deux autres demandes pour des services de télévision à la carte. La première est accordée à Bell ExpressVu, en vue d'exploiter une entreprise nationale terrestre de TVC d'intérêt général qui fera concurrence aux deux services de TVC d'intérêt général autorisés au niveau régional. La seconde licence est attribuée à Breakaway PPV Corporation pour exploiter un service exclusivement consacré à la diffusion des matches de la Ligue nationale de hockey auxquels participeraient les Canucks de Vancouver, les Oilers d'Edmonton et les Flames de Calgary²⁰¹.

Bien qu'en principe, depuis plusieurs années, le cadre d'attribution des licences aux entreprises de TVC soit concurrentiel – depuis 1995 pour la TVC-SRD et depuis 2000 pour la TVC terrestre –, en pratique, le marché de la télévision à la carte ne donne pas les signes attendus d'un marché hautement concurrentiel. À l'heure actuelle, neuf entreprises de télévision à la carte sont exploitées, dont quatre de TVC-SRD et cinq de TVC terrestre.

Deux des quatre titulaires de TVC-SRD exploitent des services régionaux – Shaw PPV dans l'ouest du Canada et Viewers Choice dans l'est – et tous deux sont distribués par Star Choice. Canal Indigo exploite un service de télévision à la carte en français qui est distribué dans l'ensemble du pays également par Star Choice. Bell ExpressVu exploite pour sa part un service de TVC-SRD bilingue distribué dans l'ensemble du pays uniquement sur la plateforme SRD de Bell ExpressVu. Le résultat,

¹⁹⁷ Décisions de radiodiffusion CRTC 95-904 à 95-908

¹⁹⁸ *Décret d'instructions au CRTC [entreprises de programmation de télévision à la carte distribuée par satellite de radiodiffusion directe (SRD)]*, C.P. 1995-1106, 6 juillet 1995

¹⁹⁹ Avis public CRTC 1996-60, *Règles en matière d'accès pour les entreprises de distribution de radiodiffusion*, 26 avril 1996

²⁰⁰ Décision CRTC 96-595

²⁰¹ Décisions de radiodiffusion CRTC 2000-737 et 2000-738

c'est que les abonnés de Star Choice et d'ExpressVu n'ont pas la possibilité de choisir leur fournisseur de télévision à la carte.

La situation est la même du côté de la TVC terrestre. Shaw exploite la TVC terrestre dans l'ouest du Canada, Viewers Choice dans l'est du Canada et Canal Indigo en français dans tout le Canada. Même si Bell ExpressVu a été autorisée en 2000 à exploiter une entreprise de TVC terrestre dans l'ensemble du pays pour faire concurrence à ces trois titulaires, son service n'a pas encore vu le jour. Les seuls autres services de TVC terrestre exploités au Canada sont Rogers SportsNet et Breakaway, qui desservent tous deux des secteurs de créneau.

L'absence de concurrence dans le domaine de la télévision à la carte et l'absence du choix pour le consommateur n'ont rien pour surprendre. La nature même du service à la carte d'intérêt général, qui consiste à présenter surtout des longs métrages, explique qu'il n'y ait qu'un seul service de ce genre par réseau d'EDR. Enfin, l'arrivée de nouveaux concurrents sur ce marché est d'autant plus difficile que les services terrestres sont solidement enracinés dans le système canadien de la radiodiffusion à cause de la politique de « un service par marché » qui était celle du Conseil à l'origine, et que les grandes EDR dominent la structure de propriété de ces entreprises²⁰².

Historique de la VSD au Canada

En 1994, le Conseil publiait une ordonnance pour exempter de l'obligation de détenir une licence toute personne qui voudrait exploiter une entreprise de programmation pour faire des essais pratiques sur le terrain dans le but d'élaborer et mettre au point un système de VSD.²⁰³

Le Conseil attribue ses premières licences de VSD en 1997.²⁰⁴ Même si aucune des cinq entreprises autorisées à cette occasion ne verra le jour, le modèle d'attribution établi par ces décisions et énoncé dans le préambule qui les accompagne continuera dès lors de s'appliquer à l'industrie²⁰⁵.

Dans ces cinq décisions, le modèle dont se sert le Conseil pour attribuer des licences à des services de VSD s'écarte de celui adopté quelques années plus tôt pour laTVC. À la différence des trois titulaires de TVC, les entreprises de VSD se font imposer la concurrence dès le départ : les décisions approuvent les demandes des trois titulaires de TVC et de deux nouveaux venus dans l'industrie de la télévision payante. En outre, les nouveaux titulaires de VSD ne bénéficient d'aucun privilège d'accès ni droit de distribution comme ceux qui ont été accordés aux services de TVC en 1996. Les raisons invoquées en faveur de cette approche sont liées aux nouveaux objectifs de politique du Conseil, qui consistent à miser sur la concurrence équitable et sur les forces du marché :

Par le passé, le Conseil a eu pour politique générale d'encourager la viabilité financière des entreprises de télévision payante et de télévision à la carte en leur accordant des licences les autorisant à exploiter comme des monopoles régionaux. Les décisions d'aujourd'hui, cependant, sont conformes à son objectif de politique visant à encourager une juste concurrence et à miser davantage sur les forces du marché, compte tenu de l'évolution que connaît l'industrie de la radiodiffusion.

Le Conseil fait remarquer que les deux décennies passées ont vu émerger un nombre sans cesse croissant de services de radiodiffusion, en particulier des services

²⁰² Rogers détient 24,95 % des actions avec droit de vote dans Viewers Choice. Rogers, Cogeco et Quebecor détiennent chacun des actions avec et sans droit de vote dans Canal Indigo. Shaw est propriétaire à 100 % des entreprises de télévision à la carte terrestre et SRD qu'elle exploite. Bell ExpressVu est aussi l'unique propriétaire de son service de télévision à la carte SRD.

²⁰³ *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises expérimentales de programmation vidéo sur demande*, avis public CRTC 1994-118.

²⁰⁴ Décisions de radiodiffusion CRTC 97-283 à 97-287

²⁰⁵ Avis public CRTC 1997-83, *Attribution de licences à de nouvelles entreprises de programmation vidéo sur demande - Préambule aux décisions CRTC 97-283 à 97-287*

spécialisés et de télévision payante se livrant concurrence au chapitre de l'auditoire. L'augmentation du nombre et l'élargissement de l'éventail de services de programmation s'accéléreront avec l'introduction de systèmes de distribution numérique et la technologie adressable²⁰⁶.

...

Le Conseil a résumé son cadre de réglementation pour les entreprises de VSD la dernière fois dans l'avis public CRTC 2000-172 servant de préambule aux quatre décisions qui approuvent de nouvelles entreprises de VSD appartenant directement ou indirectement à des EDR. Les éléments clés de ce cadre d'attribution sont les suivants :

- Les services étant soumis au Règlement sur la télévision payante, il leur est interdit de diffuser de publicité;
- Les services ne bénéficient d'aucune protection contre l'attribution de licences à d'autres services concurrentiels;
- Les services sont libres de proposer des émissions appartenant à n'importe quelle catégorie de contenu;
- Les services VSD bilingues et de langue anglaise doivent diffuser en tout temps au moins un long métrage canadien pour 20 longs métrages non canadiens (1:20);
- Le service VSD de langue française, Canal Indigo, doit diffuser en tout temps au moins un long métrage canadien pour 12 longs métrages non canadiens (1:12);
- Pour ce qui est des films non commerciaux, le ratio minimum entre les produits canadiens et non canadiens est de 1:10, et il s'applique aux cinq services;
- Les titulaires doivent consacrer 5 % de leurs recettes brutes annuelles à un fonds de production d'émissions canadiennes indépendant de leur entreprise;
- Les services doivent veiller à ce qu'au moins 25 % des titres qui font chaque mois l'objet d'une promotion sur leur canal d'autopublicité soient canadiens;
- Les services ne sont pas autorisés à se procurer des droits de programmation exclusifs ou privilégiés.

Après avoir noté qu'aucun des cinq services à la carte déjà autorisés n'est encore sur le marché, le Conseil déclare qu'il a décidé d'autoriser des entreprises de VSD affiliées à des EDR dans l'espoir que les services de VSD voient enfin le jour :

Chacune des quatre titulaires de VSD approuvées aujourd'hui est soit intégrée, soit affiliée à un distributeur. Le Conseil considère que les avantages liés à l'attribution de licences à des services VSD intégrés ou affiliés à des distributeurs l'emportent largement sur les désavantages.

L'un de ces avantages particuliers est que cette situation facilite le lancement précoce des services VSD. En retour, ce lancement précoce stimule le caractère attrayant de la technologie numérique, augmentant le degré de pénétration des nouveaux services

²⁰⁶ Avis public CRTC 1997-83

spécialisés de catégories 1 et 2 et offrant aux téléspectateurs canadiens un meilleur choix et une plus grande diversité d'émissions.²⁰⁷

Depuis 2000, le Conseil a approuvé des demandes visant l'exploitation d'une vingtaine de services de VSD. Selon le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*, neuf de ces services étaient exploités en date du 31 décembre 2006. Chacun est affilié à une EDR et offert uniquement par les réseaux de distribution qui lui sont affiliés.

Comme le faisait récemment remarquer le Conseil, le cadre actuel de réglementation a été conçu en 2000, à une époque où la VSD était censée évoluer en tant que service essentiellement constitué de longs métrages, avec des émissions payables à la pièce, à l'image de la TVC²⁰⁸. Le Conseil a donc calqué son approche sur celle de la TVC, en optant pour une réglementation aussi souple que possible, afin que les services de VSD aient les coudées franches pour en faire une plateforme originale.

Exigences d'ordre réglementaire s'appliquant aux entreprises de TVC et de VSD

Contenu de programmation interdit

Comme tous les radiodiffuseurs, les entreprises de TVC et de VSD doivent se plier à certaines exigences quant au contenu de leur programmation. L'article 3 du Règlement sur la télévision payante interdit au titulaire de distribuer une programmation a) qui contienne quoi que ce soit de contraire à la loi, b) qui contienne des propos offensants ou des images offensantes pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale, ou c) qui contienne des nouvelles fausses ou trompeuses.

On retrouve ces mêmes trois interdictions dans la réglementation s'appliquant aux EDR, aux services spécialisés, aux télédiffuseurs et aux stations de radio. Comme le mentionne ailleurs ce rapport, les interdictions relatives au contenu de la programmation reposent sur un principe du Conseil qui consiste à dire que les radiodiffuseurs, en tant que titulaires, sont responsables de la programmation qu'ils diffusent et doivent voir à ce qu'elle respecte les normes de qualité qu'impose l'alinéa 3(1)g) de la Loi.

Ces interdictions servent aussi à s'assurer que les titulaires de TVC et de VSD n'abusent pas du privilège qui leur est accordé dans leurs licences de radiodiffusion.

Messages publicitaires

L'interdiction de diffuser des messages publicitaires, énoncée à l'alinéa 3(2)d) du Règlement sur la télévision payante, est expliquée dans la section de ce rapport qui traite du Règlement sur la télévision payante. Elle est l'une des caractéristiques de la réglementation qui régit les services de télévision payante depuis 1982 et s'appliquait à la TVC et à la VSD au moment où elles ont été approuvées pour la première fois, en 1991 et en 1997 respectivement. Dans les dernières années, cette interdiction formelle de diffuser de la publicité a fait place à une approche plus flexible qui consiste à imposer des conditions de licence détaillées qui permettent la diffusion d'émissions contenant un certain type de message publicitaire.

À noter que, dans le contexte des entreprises de TVC et de VSD, la définition d'un message publicitaire, telle que donnée dans le Règlement sur la télévision payante, revêt son importance. Cette définition permet la publicité commerciale dans certaines situations, notamment lorsque l'annonce :

- i) est comprise dans la programmation de la catégorie mentionnée à la colonne I du paragraphe 6(6) de l'annexe I, reçue en direct et acquise par le titulaire;

²⁰⁷ Avis public CRTC 2000-172

²⁰⁸ Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10

- ii) est radiodiffusée au cours de la même période que l'événement et provient du même stade, aréna ou autre lieu que celui-ci;
- iii) est distribuée sans rémunération par le titulaire.

Cette définition d'un « message publicitaire » permet donc aux entreprises de TVC et de VSD de distribuer des émissions contenant des messages publicitaires, du moment qu'elles satisfont aux trois critères ci-dessus.

En 2005, un certain nombre d'entreprises de VSD et de TVC ont réclamé, et obtenu, une exception aux règles du paragraphe 3(2) du Règlement sur la télévision payante s'appliquant aux messages publicitaires. Dans les décisions pertinentes, le Conseil a élargi l'étendue et la nature du message publicitaire que l'entreprise de VSD ou de TVC est autorisée à distribuer. Le Conseil autorise ainsi l'entreprise de TVC de Rogers à distribuer une programmation contenant des messages publicitaires, si ceux-ci faisaient déjà partie de l'émission lors de sa diffusion préalable par une entreprise de programmation canadienne et si cette émission est ensuite offerte sans frais à l'abonné²⁰⁹. Une même disposition avait été approuvée en 2005 pour d'autres entreprises de VSD, dont celles de Rogers²¹⁰.

En approuvant ces demandes, le Conseil fait remarquer que l'interdiction de distribuer des messages publicitaires découle initialement de la crainte que ces services et d'autres services payants ne nuisent indûment aux diffuseurs traditionnels existants. Néanmoins, poursuit le Conseil, les messages publicitaires inclus dans les émissions fournies aux titulaires de VSD seraient les mêmes que ceux de d'autres entreprises de programmation canadiennes; de plus, les titulaires devraient d'abord avoir conclu une entente avec ces entreprises de programmation pour que des émissions soient diffusées par un service de VSD. Dans ce contexte, le Conseil accepte l'argument des entreprises de VSD à l'effet que

... les modifications proposées n'engendreront aucun revenu direct supplémentaire pour la titulaire, ni n'entraîneront une diminution des revenus publicitaires des titulaires d'autres services de programmation participants. En fait, en plus de fournir une deuxième fenêtre de distribution pour les émissions canadiennes, les modifications de licence proposées pourraient entraîner une augmentation des revenus publicitaires générés par ces autres services de programmation participants.

Plus récemment encore, d'autres demandes ont été déposées au Conseil par des titulaires de VSD désireuses d'élargir leurs prérogatives de distribuer de la programmation renfermant des messages publicitaires²¹¹. Dans une demande de ce type, Rogers explique que cette modification lui permettrait d'offrir des émissions canadiennes incluant, non plus uniquement des messages qui font déjà partie de la programmation linéaire de l'émission, mais des messages publicitaires de tout genre, et d'imposer des frais à ses abonnés pour recevoir cette émission.

Recommandation 10(e)-1

Nous recommandons que le Conseil révisé les règles sur la publicité applicables aux diverses classes de licences de radiodiffusion, y compris la TVC et la VSD, et qu'il envisage de les simplifier de façon à optimiser la valeur éventuelle des services de programmations pour les annonceurs et des revenus pour le système de radiodiffusion canadien.

²⁰⁹ Décision de radiodiffusion CRTC 2006-667

²¹⁰ Décision de radiodiffusion CRTC 2005-497. Le Conseil a aussi approuvé à la même époque, dans la décision de radiodiffusion CRTC 2005-498, une demande du Groupe Archambault inc. en vue de modifier sa licence de VSD de la même façon.

²¹¹ Voir avis public de radiodiffusion CRTC 2007-63, rubrique numéro 1.

Émissions produites par des producteurs indépendants

En vertu des alinéas 3(2)e) et 3(2)f) du Règlement sur la télévision payante, il est interdit aux titulaires de TVC et de VSD, comme à toute entreprise de télévision payante, de distribuer des émissions qui sont produites par le titulaire ou l'un de ses affiliés. Le but de cette interdiction est de voir à ce que ces services distribuent des émissions de producteurs indépendants, et non pas seulement des émissions produites à l'interne²¹². Cette assurance est conforme aux dispositions du sous-alinéa 3(1)i)(v) de la Loi qui précise que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ».

Même si la plupart des titulaires de VSD et de TVC continuent de se faire imposer des restrictions dans ce sens, le Conseil a récemment autorisé certains d'entre eux à faire exception aux dispositions des alinéas 3(2)e) et 3(2)f) en distribuant, outre du matériel d'intermède, des émissions produites par le titulaire lui-même ou une personne qui lui est affiliée, pourvu que ces émissions ne dépassent pas 10 % du total des heures de programmation que diffuse le service au cours d'une année de radiodiffusion²¹³. En autorisant cette exception à un Règlement sur la télévision payante, le Conseil a fait remarquer qu'elle était conforme à « l'approche générale du Conseil qui consiste à accorder aux titulaires de VSD assez de latitude pour expérimenter avec différents types d'émissions²¹⁴ ».

Comme le mentionne le chapitre 6, nous ne croyons pas que l'interdiction de produire « maison » ou d'acquérir d'une société affiliée plus de 10 % de la programmation soit une mesure trop sévère qui fait obstacle à la création de contenu canadien et décourage nombre de ceux qui autrement contribueraient à la programmation canadienne. Nous sommes d'avis que les 90 % prescrits par la Loi sur la radiodiffusion sont nettement plus significatifs.

Recommandation 10(e)-2

Nous recommandons que le Conseil assouplisse progressivement les restrictions imposées aux titulaires de VSD et de TVC à l'égard de la production « maison » d'émissions canadiennes. Le Conseil devrait ensuite surveiller de près l'incidence de cette mesure sur la production de contenu canadien et sur le secteur de la production indépendante au Canada.

Registres et enregistrements informatisés

Les obligations relatives au maintien d'un registre ou d'enregistrements informatisés des émissions sont l'un des rares domaines où les règles diffèrent selon qu'il s'agit d'une entreprise de VSD ou de TVC. À l'instar des télédiffuseurs traditionnels et des autres services payants et spécialisés, les services de TVC sont tenus, en vertu de l'article 4 du Règlement sur la télévision payante, de tenir un registre ou un enregistrement informatisé de leur programmation, d'en faire parvenir un exemplaire mensuel au Conseil et de le conserver pendant une période d'un an. En outre, pour se conformer au sous-alinéa 4 du même article, le titulaire doit conserver un enregistrement audiovisuel clair et intelligible de sa programmation pendant quatre semaines, voire plus longtemps advenant que le Conseil ait reçu une plainte au sujet de la programmation ou décidé de faire enquête pour une raison quelconque.

Parce que les entreprises de VSD n'ont pas de grille horaire, le Conseil leur impose un différent mode de rapport. Il les oblige à tenir sur une période d'un an la liste détaillée de l'inventaire disponible sur chaque serveur en indiquant, pour chaque émission, la catégorie et le pays d'origine ainsi que la période pendant laquelle elle a été logée sur le serveur et offerte aux abonnés²¹⁵.

²¹² Avis public CRTC 1990-10

²¹³ Voir par exemple les décisions de radiodiffusion CRTC 2007-63 (Bragg) et 2006-491.

²¹⁴ Décision de radiodiffusion 2007-63

²¹⁵ Avis public CRTC 1997-83

Comme chez les autres titulaires, les exigences imposées aux entreprises de TVC et de VSD au chapitre des rapports sont indispensables en ce qu'elles permettent au Conseil de déterminer si le titulaire se conforme à ses obligations réglementaires relatives à la diffusion d'un contenu canadien. Ces exigences devraient être maintenues.

Demandes de renseignements

En vertu de l'article 5 du Règlement sur la télévision payante, le titulaire d'un service de TVC ou de VSD doit déposer au Conseil un rapport annuel de ses états financiers. En outre, le titulaire doit répondre à la satisfaction du Conseil à toute plainte ou demande de renseignements quant au respect des codes d'autoréglementation de l'industrie. Les entreprises de VSD et de TVC ont toujours été tenues de respecter ces exigences.

Un organisme administratif dont le mandat est de surveiller et de réglementer tous les aspects du système de radiodiffusion a besoin d'avoir accès aux informations concernant les entités qu'il réglemente. Toute réglementation concernant l'obligation de rendre des comptes au Conseil est donc indispensable pour permettre au Conseil de remplir son mandat et elle doit être maintenue.

Préférence indue

Comme pour toute entreprise de télévision payante, il est interdit au titulaire d'un service de TVC et de VSD, en vertu du paragraphe 6.1(1) du Règlement sur la télévision payante, « d'accorder à quiconque, y compris lui-même, une préférence indue ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu ». Cette disposition du règlement date de 2001. Selon le paragraphe 6.1(2), le titulaire « est réputé se conférer une préférence indue s'il distribue une émission à la carte pour laquelle il a acquis le droit exclusif ou tout autre droit privilégié ».

Ainsi que le mentionne la section de ce rapport qui traite de télévision payante, cette disposition a été insérée dans le Règlement sur la télévision payante à la suite d'un différend concernant les droits de programmation à la carte sur les matches de la Ligue nationale de hockey (LNH) que s'était procurés Rogers Communications Inc. pour l'émission « NFL Sunday Ticket » diffusée par ses services de TVC terrestre, et que la LNH avait refusés aux services de TVC-SRD²¹⁶. La disposition antérieure déclarait simplement : « Le titulaire ne doit pas distribuer une émission à la carte pour laquelle il a acquis le droit exclusif ou tout autre droit privilégié²¹⁷ ». Après l'annonce de son cadre pour l'attribution de licences aux nouveaux services numériques payants et spécialisés, le Conseil a dû apporter certaines modifications à la réglementation pour refléter les nouvelles directives²¹⁸. L'une des modifications a consisté à inclure une disposition concernant la préférence indue dans le règlement de la télévision payante et dans celui des services spécialisés. Comme le précise le Conseil, le but de cette disposition est d'empêcher qu'un titulaire de plusieurs services de programmation puisse se conférer une préférence indue en négociant des modalités de distribution pour tous ses services.²¹⁹ Elle élimine aussi la possibilité que les titulaires de services de programmation affiliés à un distributeur puissent conférer à ce dernier une préférence indue.

Le différend concernant les droits de programmation pour l'émission « NFL Sunday Ticket » a donc amené à envisager qu'un titulaire de TVC puisse se procurer des émissions en exclusivité, empêchant ainsi la survie de services de TVC concurrentiels. En fin de compte, cette préoccupation a donné lieu à la paragraphe 6.1(2) du Règlement sur la télévision payante qui empêche un titulaire de se procurer des droits exclusifs ou préférentiels²²⁰.

²¹⁶ Avis public CRTC 1999-83

²¹⁷ Avis public CRTC 1999-204

²¹⁸ Avis public CRTC 2000-6

²¹⁹ Avis public CRTC 2000-150

²²⁰ Avis public CRTC 1999-83

Exception faite du différend entourant l'émission « NFL Sunday Ticket », qui était réglé avant même que la disposition soit ajoutée au règlement, le Conseil n'a jamais été appelé à trancher un différend impliquant l'article 6.1 du Règlement sur la télévision payante.

À l'ère de la concentration de la propriété dans le système canadien de la radiodiffusion, alors qu'on voit les distributeurs s'impliquer de plus en plus dans la propriété et l'exploitation de services de programmation, il est d'autant plus important d'avoir, dans le Règlement sur la télévision payante, une disposition interdisant la préférence indue. La seule modification à envisager serait de renverser le fardeau de la preuve pour qu'il appartienne dorénavant au titulaire accusé d'une préférence ou d'un désavantage indu de prouver que ses actions n'ont pas entraîné de telles conséquences.

Recommandation 10(e)-3

Nous recommandons que l'article 6.1 du *Règlement sur la télévision payante* soit modifié de façon à imposer au titulaire d'une licence le fardeau de prouver que la préférence qu'il a accordée ou le désavantage qu'il a causé à un tiers n'était pas « indu ».

Nature de service

Toute entreprise de TVC est assujettie à une condition de licence qui décrit la nature de son service. Cette condition définit les limites géographiques de la licence et le genre d'émissions que peut offrir l'entreprise. À l'origine, en établissant la nature du service de chaque entreprise, la condition de licence avait pour but d'aider le Conseil à appliquer sa politique de non-concurrence dans l'attribution des licences de TVC. Or, il n'y a plus de limites aux catégories de teneur que les entreprises de TVC d'intérêt général sont autorisées à distribuer. Mais alors que les services TVC d'intérêt général ne sont plus limités par la nature de la programmation que chacun est autorisé à distribuer, les services de sport à la carte continuent de ne pas pouvoir distribuer d'émissions tirées des catégories 7 (émissions dramatiques et comiques), 8 (musique et danse) et 10 (jeux-questionnaire).

Contrairement aux titulaires de TVC, les titulaires de VSD n'ont pas de condition définissant la nature du service et, par conséquent, ne sont aucunement limités en ce qui concerne le genre de programmations qu'ils peuvent offrir.

Puisque le Conseil a éliminé depuis un bon moment la politique d'une licence par genre dans le cas des entreprises de TVC et leur permet maintenant de se faire concurrence sur un même marché, la seule raison pour conserver une condition de licence restreignant le genre d'émissions que peut diffuser le service ainsi que ses limites géographiques tient au fait que les dispositions concernant la diffusion d'un contenu canadien et les dépenses en matière de programmation doivent être en rapport avec la nature du service que fournit le titulaire.

Diffusion d'émissions canadiennes

Le Conseil impose par condition de licence, tant aux entreprises de TVC qu'aux entreprises de VSD, des obligations concernant la diffusion d'émissions canadiennes. Chaque type d'entreprise de TVC est assujetti à des obligations différentes, et les exigences qui s'appliquent à la VSD diffèrent elles aussi.

Les obligations des entreprises de TVC d'intérêt général exploitées sur les marchés de langue anglaise sont restées plus ou moins inchangées depuis que la première licence non expérimentale a été émise à Viewers Choice en 1991. Elles varient très peu d'une entreprise à l'autre. L'entreprise de TVC-SRD d'intérêt général qu'exploite Viewers Choice, par exemple, est tenue, par condition de licence, de distribuer au cours d'une année de radiodiffusion au moins 12 longs métrages canadiens et quatre événements se déroulant au Canada en langue anglaise. Elle doit de plus respecter un ratio de 1:20 pour

la distribution de longs métrages canadiens et non canadiens, et de 1:7 pour les événements canadiens et non canadiens qu'elle propose à ses abonnés au cours de l'année²²¹.

Les entreprises de TVC de langue française ont des obligations légèrement différentes. Le service de TVC exploité par Canal Indigo, par exemple, doit proposer, au cours de l'année de radiodiffusion, au moins 20 longs métrages canadiens de langue française ou doublés en français ayant été projetés dans des salles de cinéma de langue française, et au moins 12 événements se déroulant au Canada et intéressant le marché de langue française²²². En outre, au cours de chaque année de radiodiffusion, chaque titulaire doit respecter un ratio d'un long métrage canadien pour 12 longs métrages non canadiens diffusés en première diffusion (1:12), et d'au moins 12 événements canadiens pour 20 événements non canadiens (12:20).

Les entreprises de TVC spécialisée, comme Rogers Sportsnet PPV et Breakaway PPV, sont régies par des règles entièrement différentes. Rogers, par exemple, doit veiller à ce que, au moins 20 % du temps consacré aux événements sportifs en direct et aux événements spéciaux offerts aux abonnés durant une année de radiodiffusion soit du contenu canadien²²³.

Les entreprises de VSD doivent voir à ce qu'au moins 5 % des longs métrages de langue anglaise et 8 % des longs métrages de langue française dans le catalogue dont disposent les abonnés soient du cinéma canadien et qu'au moins 20 % des émissions qu'elles proposent en dehors des longs métrages soient canadiennes. En outre, tous les nouveaux longs métrages canadiens jugés appropriés pour diffusion par VSD doivent faire partie du répertoire de ces entreprises.

On remarque que les différentes règles qui s'appliquent au contenu canadien, selon qu'il s'agit d'entreprises de langue anglaise ou de langue française ou bien de TVC spécialisée, correspondent à la nature du service offert par l'entreprise et à la rareté relative d'émissions canadiennes dans ce genre en particulier. Dans la perspective de la Loi, l'explication est logique et il n'y a pas de raison d'y changer quoi que ce soit.

On ne peut pas en dire autant des obligations de contenu canadien imposées aux entreprises de VSD. Leurs exigences en matière de diffusion d'émissions canadiennes s'apparentent à celles des entreprises de TVC d'intérêt général. La chose était logique, il est vrai, au moment d'instituer le cadre réglementaire de l'industrie de la VSD en 1997, et de nouveau en 2000, car le Conseil croyait à l'époque que ces deux genres de services seraient très semblables en ce qu'ils offriraient aux abonnés l'accès à un même type de programmation, soit des longs métrages²²⁴. Or, les entreprises de VSD ont pris une direction bien différente depuis que le Conseil a émis les premières licences. Aujourd'hui, le contenu que les entreprises de VSD mettent à la disposition de leurs abonnés est beaucoup plus large que pour la TVC. Il en ressort que les entreprises de VSD ont d'importants avantages sur les entreprises de TVC à qui elles font directement concurrence, et qu'elles en viennent même à concurrencer les services offerts par les entreprises autorisées de télévision payante et spécialisée.

Recommandation 10(e)-4

Nous recommandons que le Conseil simplifie le système actuel de catégories de licence de radiodiffusion et l'adapte aux changements survenus depuis sa création. Cette démarche peut aussi nécessiter une simplification des exigences de contenu canadien afin d'assurer des conditions équitables pour tous les titulaires de chaque nouvelle catégorie ainsi créée.

²²¹ Décision de radiodiffusion CRTC 2002-385

²²² Décision de radiodiffusion CRTC 2002-382

²²³ Décision de radiodiffusion CRTC 2005-83

²²⁴ Avis public CRTC 1997-83 et 2000-172

Dépenses en émissions canadiennes (conditions de licence)

Les dépenses que le Conseil impose aux entreprises de TVC et de VSD en matière d'émissions canadiennes ont pour but de promouvoir la production de longs métrages canadiens.

Sans être identiques, les obligations des entreprises de TVC terrestre et de TVC-SRD, ainsi que celles des entreprises de VSD, sont assez semblables. Le service de TVC-SRD de langue anglaise offert par Viewers Choice, par exemple, doit payer chaque année aux détenteurs de droits de tous les films canadiens et de deux événements canadiens, la totalité des recettes brutes réalisées grâce à la diffusion de ces films et événements²²⁵. Comme toute entreprise de TVC-SRD, il doit aussi verser 5 % de ses revenus bruts annuels au Fund to Undertwrite New Drama (FUND). En outre, son titulaire doit veiller à partager les recettes brutes tirées de la diffusion de tout long métrage en trois parts égales – pour lui-même, l'entreprise de distribution par SRD et le détenteur des droits –, et acheter ses droits de diffusion (qui ne sont pas des droits de propriété) uniquement chez des distributeurs canadiens.

Les entreprises de TVC terrestre d'intérêt général, comme Canal Indigo, doivent investir 5 % de leurs revenus bruts d'une année de radiodiffusion dans la production de longs métrages canadiens et d'événements canadiens et confier cette somme à un fonds de gestion autonome²²⁶. Le titulaire doit en outre verser aux distributeurs et aux fournisseurs la totalité des recettes brutes tirées de la diffusion de longs métrages canadiens sur son service, un minimum de 60 % allant aux fournisseurs.

Le titulaire d'une entreprise de VSD doit, quant à lui, verser 5 % de ses revenus bruts annuels à un fonds de production d'émissions canadiennes administré de façon indépendante²²⁷ et verser aux détenteurs de droits de tous les films canadiens la totalité des recettes provenant de la diffusion de ces films.

À la différence des entreprises de TVC et de VSD d'intérêt général, et parce qu'elles distribuent de préférence des émissions sportives en direct, les entreprises de TVC spécialisée peuvent se contenter de verser un minimum de 5 % de leurs revenus bruts annuels à un fonds de production d'émissions canadiennes administré de façon indépendante²²⁸.

À notre connaissance, les menues différences des obligations imposées aux entreprises de TVC-SRD, de TVC terrestre et de VSD n'ont jamais été expliquées par le Conseil, et il serait peut-être temps à tout le moins de les simplifier et de les harmoniser. Si ces entreprises se font concurrence, il est juste qu'elles soient soumises aux mêmes exigences.

Comme on l'a signalé plus haut, il est clair depuis quelques années que la nature de la programmation offerte par les services de VSD évolue et déborde les limites du simple service de distribution de longs métrages envisagé à l'origine. De plus en plus, les entreprises de VSD offrent à leurs abonnés l'accès à des émissions qui peuvent aussi être vues sur des services spécialisés, des services de télévision payante, voire des services de télévision en direct.

Recommandation 10(e)-5

Nous recommandons de simplifier les exigences au titre du contenu canadien et des dépenses de programmation ainsi que d'autres exigences visant les titulaires d'une même classe si le Conseil réduit le nombre de catégories de licences pour tenir compte du fait que les titulaires des catégories existantes se font actuellement concurrence.

²²⁵ Décision de radiodiffusion CRTC 2002-385

²²⁶ Décision de radiodiffusion CRTC 2002-382

²²⁷ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-63 (Bragg)

²²⁸ Décision de radiodiffusion CRTC 2005-83 (Rogers Sportsnet PPV)

VSD par abonnement (VSDA)

En 2000, le Conseil s'est penché sur la question à savoir si les entreprises de VSD devaient être autorisées à offrir leur programmation par blocs, c'est-à-dire avec des émissions regroupées (soit des services de VSDA), moyennant un tarif d'abonnement unique. Le Conseil en est venu à la conclusion qu'il convenait de circonscrire l'offre pour ce genre de VSD à une durée d'une semaine. Il estimait « conforme à la nature des services VSD de permettre à ceux-ci d'offrir des blocs d'émissions pouvant être vues pendant un maximum d'une semaine²²⁹ ».

En impliquant ainsi qu'il ne serait pas conforme à la nature des services de VSD de permettre à ceux-ci d'offrir des blocs d'émissions sur une durée supérieure à une semaine, le Conseil reconnaissait le danger que les services de VSD n'en viennent à faire directement concurrence aux services payants et spécialisés. En regroupant leurs émissions, les services de VSD (et à un degré moindre, les services de TVC) pourraient créer des grilles horaires ressemblant à celles des services spécialisés, sans avoir à se plier aux mêmes contraintes en termes de diffusion de contenu canadien ou de dépenses en émissions canadiennes.

Selon nous, les restrictions qui s'appliquent aux entreprises de VSDA sont une autre mesure d'ordre réglementaire conçue à l'origine pour préserver des distinctions entre les classes de licences qui n'ont plus cours dans le système actuel de radiodiffusion. De telles restrictions peuvent se justifier dans un environnement où ces distinctions existent vraiment et où différentes classes de licence ont différentes obligations; par contre elles n'ont plus de raison d'être si le Conseil réduit le nombre de classes de licences en fonction de nouvelles caractéristiques correspondant aux réalités du marché et qu'ils leur impose des obligations communes.

²²⁹ Avis public CRTC 2000-172

10f) Entreprises de distribution de radiodiffusion

Introduction

Cette section reprend le parcours historique de la réglementation de l'industrie de la distribution de radiodiffusion au Canada, à partir des premières politiques du CRTC sur la câblodistribution, au début des années 1970, jusqu'au cadre actuel, qui repose en grande partie sur le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le « Règlement sur les EDR »). Nous examinerons ensuite la réglementation qui régit actuellement l'industrie de la distribution en vue d'éclairer la raison d'être et l'objectif de chaque article du règlement, ensemble de règles ou politique en particulier.

Au fil des ans, le Conseil a édifié un mécanisme de réglementation complexe pour régir les entreprises de distribution de radiodiffusion. Ayant commencé par imposer aux câblodistributeurs, dans les années 1960 et au début des années 1970, quelques modestes exigences entourant l'attribution des licences et la distribution, le Conseil se retrouve aujourd'hui aux commandes d'une pléthore de règlements, conditions de licences, ordonnances d'exemption et politiques régissant les entreprises de distribution de tous genres qui opèrent dans le système canadien de la radiodiffusion.

L'évolution du cadre réglementaire de cette industrie sur une période de quarante ans montre bien comment la distribution en est venue à jouer un rôle prédominant et déterminant dans le système canadien de la radiodiffusion. À mesure que les Canadiens s'abonnaient aux services des distributeurs (90 % de la population, selon les dernières estimations), et que les services canadiens de programmation en venaient à miser sur les distributeurs pour avoir accès aux abonnés, les activités des distributeurs étaient assujetties à des règlements de plus en plus spécifiques pour veiller au respect des paragraphes 3(1) et 5(2) de la Loi. Le cadre réglementaire en place aujourd'hui a pour but de garantir aux Canadiens un choix diversifié de programmations, dont de nombreuses programmations canadiennes.

Outre le rôle prédominant des EDR dans le système où elles agissent comme voie d'accès des Canadiens à toute une gamme de programmations vidéo, deux changements majeurs ont influencé le cadre réglementaire de la distribution de radiodiffusion. Tout d'abord, il y a la révolution technologique. Entre le réseau initial de douze canaux et l'avènement de nouvelles technologies pour capter les signaux, qui ont permis d'augmenter la capacité analogique et de capter des centaines de canaux pour aboutir finalement à la technologie numérique, les changements qu'a vécus l'industrie de la distribution de radiodiffusion sur le plan technique en quarante ans ont transformé les EDR et multiplié le nombre de services de programmation qu'elles distribuent aux Canadiens. En guise de plus-value sont venus s'ajouter des fonctions novatrices comme la haute définition, la télévision interactive et la vidéo sur demande.

Le second changement majeur est l'avènement de la concurrence, avec les multiples plateformes de distribution numérique maintenant à la disposition des Canadiens. Au cours des derniers dix ans, on a vu apparaître plusieurs voies parallèles au système traditionnel de câblodistribution. En plus de la SRD, l'Internet, la téléphonie, la radiodiffusion sans fil et les services satellite illégaux sont autant de nouvelles voies d'accès qu'empruntent les Canadiens pour obtenir des émissions vidéo et sonores. Leur présence au sein du système canadien de la radiodiffusion ne pouvait pas manquer d'influer sur la réglementation.

Tantôt le Conseil a introduit de nouvelles mesures réglementaires comme des ordonnances d'exemption, tantôt il s'est contenté d'ajuster les mesures en vigueur pour les adapter aux nouvelles plateformes de distribution. Bien que l'existence de ces plateformes parallèles ait une incidence significative sur le système, la câblodistribution continue de constituer le principal accès au système pour près des deux tiers des Canadiens. Au total, on estime que 90 % des Canadiens se servent d'une

entreprise réglementée de distribution par câble, par multicanaux multipoints (SDMM) ou par satellite de radiodiffusion directe (SRD) pour regarder leurs émissions²³⁰.

Les années 1970 – une décennie de découvertes

À partir de juin 1968, avec l'entrée en vigueur de la Loi, les premiers réseaux canadiens de câblodistribution sont autorisés en tant qu'« entreprises de réception de radiodiffusion ». Au préalable, il appartenait au ministère des Transports de régir les petits réseaux de câblodistribution qui avaient commencé à surgir ici et là dans les années 1950. Ces entreprises de télévision par antenne, qui agissaient essentiellement comme revendeurs de signaux pour quelques stations de télévision traditionnelle en direct, comptaient pour bien peu dans le système canadien de la radiodiffusion.

La période de transition, quand la câblodistribution passe des mains du ministère du Transport à celles du Conseil, coïncide avec une période d'expansion remarquable de la câblodistribution partout au Canada. Les réseaux, qui ont un penchant marqué pour les stations de télévision hors marché (en particulier les stations de télévision américaines), commencent à exercer une incidence sur les stations de télévision canadiennes. En offrant aux Canadiens, moyennant un tarif mensuel raisonnable, une qualité d'image supérieure et un plus grand choix de canaux, les câblodistributeurs augmentent rapidement le nombre de leurs abonnés. En 1970, on dénombre déjà plus de 340 réseaux de câblodistribution au Canada, et environ 28 % des 4 millions de foyers urbains ont opté pour le câble.

L'expansion des réseaux de câblodistribution, et la perspective de leurs répercussions néfastes sur l'auditoire et sur les recettes publicitaires des stations de télévision en direct, forcent le Conseil à trouver un moyen de les intégrer au système réglementé de la radiodiffusion canadienne, de sorte que l'industrie de la câblodistribution, au lieu de faire concurrence aux télédiffuseurs en direct, fasse une contribution positive au système canadien de la radiodiffusion.

Le premier énoncé politique important à l'égard de l'industrie de la câblodistribution paraît en juillet 1971 dans un document intitulé *La radiodiffusion canadienne, "un système unique" – Énoncé de politique sur la télévision par câble*²³¹.

Dans cet énoncé de politique de 1971, le Conseil expose deux grands motifs de préoccupation liés à la câblodistribution. Premièrement, les réseaux du câble distribuent des émissions qui s'avèrent indispensables à la survie des stations de télévision canadiennes qui les produisent ou les achètent. Or, comme le constate le Conseil, tandis que les câblodistributeurs tirent des revenus de la distribution et de la vente de ces émissions aux Canadiens, ils ne contribuent pas aux dépenses qu'encourent ces stations pour les produire et les acheter. Deuxièmement, les câblodistributeurs importent des signaux de stations de télévision sur des marchés que ces stations ne sont pas autorisées à desservir. Cette situation – impliquant parfois jusqu'à huit stations – a pour double effet de dévaluer les licences attribuées aux stations de télévision canadiennes en direct pour desservir ces marchés et de réduire la diversité de la programmation dans le système en donnant l'accès aux mêmes services sur de multiples marchés.

Tout en essayant de trouver la politique ou l'approche voulues pour intégrer les réseaux de câblodistribution dans le système, le Conseil insiste sur la nécessité de voir à ce que la télévision par câble n'affaiblisse pas la capacité du système à offrir du choix et de la diversité dans la programmation, qu'elle soit canadienne ou qu'elle vienne d'ailleurs.

Le Conseil est d'avis... que la télévision par câble peut aussi contribuer de manière significative à l'atteinte des objectifs fondamentaux de la radiodiffusion canadienne. Elle peut élargir le choix des

²³⁰ En 2006, 7,3 millions de ménages canadiens étaient abonnés aux services d'une EDR du câble et 2,6 millions à une EDR du SRD ou du SDMM (source : *Distribution de radiodiffusion - classe 1, 2, et 3 – relevés statistiques et financiers 2002-2006*)

²³¹ *La radiodiffusion canadienne, "un système unique" – Énoncé de politique sur la télévision par câble*, 16 juillet 1971

émissions offertes aux Canadiens. Non seulement les réseaux de télévision par câble peuvent-ils présenter des émissions venant des États-Unis, mais ils pourraient un jour, grâce aux satellites, donner accès à des émissions émanant d'autres pays comme la France ou la Grande-Bretagne. Ils peuvent aussi devenir des moyens d'éducation de compétence provinciale, aider les communautés locales à s'exprimer et offrir des canaux pour distribuer davantage d'information à portée sociale, davantage de sources de connaissances diverses et de modes de pensée différents dans notre pays²³².

Les principes que le Conseil établit dans son énoncé de politique de 1971 seront par la suite abordés avec chaque titulaire de télévision par câble au moment du renouvellement de sa licence, et il y aura imposition de conditions de licence appropriées dans les domaines suivants : i) priorité de distribution au service de base pour les stations locales et régionales de télévision traditionnelle, pour une station de la Société Radio-Canada (SRC) et pour une station de l'autorité compétente en éducation dans la province; ii) accès à un canal communautaire servant de moyen d'expression à la collectivité; iii) contribution financière à la production d'émissions canadiennes de qualité; iv) exigences en matière de substitution simultanée, lorsqu'une même émission est distribuée par le réseau en même temps sur plusieurs canaux; v) modalités d'attribution de licence; vi) plusieurs autres questions diverses, notamment la distribution de signaux facultatifs comme ceux des stations américaines de télévision traditionnelle, la réglementation des tarifs d'abonnement et la distribution des signaux éloignés.

En l'absence de règlement sur la télévision par câble jusqu'en 1976, la réglementation des entreprises de câblodistribution repose surtout sur des conditions de licence. On s'attend aussi à ce que ces entreprises se plient à diverses autres politiques du Conseil qui ne figurent pas explicitement dans leurs conditions de licence, comme celles qui concernent la substitution du signal ou les émissions communautaires.

En 1976, les diverses politiques sont rassemblées et officiellement promulguées sous le titre de *Règlement sur la télévision par câble*, le Conseil s'étant rendu compte qu'il fallait traduire les politiques en règlements pour permettre à l'industrie d'évoluer de manière plus structurée et augmenter la contribution de la câblodistribution au système canadien de la radiodiffusion. L'énoncé de politique qui précède le nouveau règlement²³³ signale parmi les principaux enjeux l'incidence que la télévision par câble pourrait avoir sur la radiodiffusion en direct. Le Conseil parle surtout de fragmentation des auditoires et de la possibilité que de nouveaux types de services de programmation distribués par des réseaux de câblodistribution, comme des stations américaines en direct ou payantes, puissent faire concurrence aux stations canadiennes en direct, surtout aux stations locales. Le Conseil affirme néanmoins que son objectif est de trouver comment fournir à la télévision par câble les moyens de donner au public le choix de services qu'il réclame, sans porter atteinte à la télévision et à la radio en direct, qui sont qualifiés de « principaux éléments » du système canadien de la radiodiffusion.

Le nouveau *Règlement de 1976 sur la télévision par câble* cherche à répondre à trois préoccupations majeures :

- (i) la contribution que la télévision par câble devrait faire à la programmation communautaire;
- (ii) les mesures que la télévision par câble devrait être forcée d'implanter pour minimiser les menaces aux radiodiffuseurs traditionnels;
- (iii) la contribution qu'elle devrait faire à la production d'émissions canadiennes.

En ce qui concerne la programmation communautaire, le Conseil impose à tous les titulaires l'obligation de fournir un canal communautaire. En même temps, le Conseil limite la nature de la programmation qui peut être diffusée sur ce canal, pour être sûr qu'elle soit produite à l'intérieur de la communauté qu'elle est censée desservir, et interdit toute publicité sur ce canal.

²³² Ibid.

²³³ *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion (télévision par câble)*, CRTC décembre 1975, p. 2.

Pour le reste, les dispositions du *Règlement de 1976 sur la télévision par câble* répondent surtout aux préoccupations ii) et iii) ci-dessus, à savoir, minimiser les éventuelles répercussions de la câblodistribution pourrait avoir sur les stations en direct et instaurer des mesures pouvant aider à produire des émissions canadiennes. Fait intéressant, le Conseil rejette l'idée que les titulaires du câble fassent une contribution directe aux radiodiffuseurs ou aux producteurs des émissions, sous prétexte que « sans article de loi à l'appui... il n'y a pas de mécanisme simple pour assurer un transfert de fonds de cette nature...²³⁴

Pour atteindre ses buts, le Conseil insère dans le nouveau règlement des exigences en matière de distribution prioritaire au service de base, qui reprennent essentiellement son énoncé de politique de 1971 sur la télévision par câble. Il impose aussi certaines priorités de distribution pour les stations de radio canadiennes et interdit à un titulaire du câble de distribuer un service canadien sur un canal à usage limité, ou de modifier ou de retrancher les signaux qu'il distribue. Enfin, le Conseil impose la substitution simultanée aux réseaux importants (réseaux de classe A ayant plus de 3 000 abonnés) dans le cas du signal d'une station locale ou régionale de priorité supérieure.

D'autres exigences, comme les règles de distribution limitant la distribution des stations de télévision américaines et des signaux éloignés, ou le tarif maximal que peut percevoir un câblodistributeur pour ses services, continueront de faire l'objet de conditions de licence.

À la fin des années 1970, la câblodistribution occupe une place de plus en plus importante dans le système canadien de la radiodiffusion. On procède à un nouvel examen de cette industrie, ce qui donne lieu à la publication par le Conseil, en 1979, d'un nouvel énoncé de politique intitulé *La télévision par câble – Révision de certains aspects des services de programmation*²³⁵. Dans ce document, sauf pour quelques ajustements mineurs, le Conseil confirme bon nombre de politiques qu'il a instaurées au début de la décennie.

Les années 1980 – une décennie de croissance

Pour l'industrie de la câblodistribution, les années 1980 étaient une période de croissance continue. Cette croissance se manifeste par l'expansion de la capacité en canaux, qui permet aux réseaux de câblodistribution de distribuer de nouveaux services canadiens de télévision payante et spécialisée de même que le signal de certains services américains par satellite approuvés. La croissance est évidente aussi dans le nombre d'abonnés au câble et le nombre de localités desservies par le câble. À la fin de la décennie, près de 7 millions de foyers canadiens sont abonnés aux services d'un système de télévision par câble.²³⁶

L'influx de nouveaux abonnés est particulièrement perceptible au moment de l'introduction en 1984 dans le système canadien de la radiodiffusion de nouveaux services non canadiens du satellite au câble comme CNN, Arts & Entertainment et The Nashville Network, et de l'attribution de licences, entre 1982 et 1987, à de nouveaux services de télévision payante et spécialisée comme First Choice et Premier Choix, et à des services spécialisés comme MuchMusic, The Sports Network, Météo Média, le Canal Famille et Vision TV.

En 1984, le Conseil entreprend un examen en profondeur du *Règlement de 1976 sur la télévision par câble* et implantera, en 1986, un nouvel ensemble de règlements régissant l'industrie du câble.

Si le Conseil décide de procéder à un nouvel examen de sa réglementation c'est parce qu'il estime qu'elle n'est plus à jour, face à l'avènement de nouveaux services, dont les services canadiens de télévision payante et spécialisée et certains services non canadiens de satellite au câble. Le Conseil est également préoccupé par l'arrivée de nouvelles technologies qui permettent aux émissions de pénétrer

²³⁴ *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion (télévision par câble)*, CRTC décembre 1975

²³⁵ *La télévision par câble – Révision de certains aspects des services de programmation*, 26 mars 1979

²³⁶ Rapport annuel du CRTC 1989-90

dans les foyers canadiens, notamment les satellites américains, l'enregistrement sur cassette vidéo et les systèmes encodés de télévision en direct par abonnement qui, depuis 1982, remplacent la câblodistribution dans une centaine de localités petites ou éloignées.

En élaborant son nouveau *Règlement sur la télédistribution*, le Conseil vise trois objectifs essentiels : intégrer les politiques qu'il a adoptées au cours des dernières années, alléger le fardeau réglementaire des entreprises de câblodistribution et de télévision par abonnement et clarifier certaines dispositions du règlement en place²³⁷.

La préoccupation centrale du Conseil dans sa nouvelle approche à la réglementation de la câblodistribution est de nourrir et d'encourager un système canadien de radiodiffusion solide et bien identifiable. Dans cette perspective, le Conseil continue d'inclure dans le règlement des dispositions concernant la distribution prioritaire des services de programmation canadiens. L'obligation de distribuer ces services au service de base (les canaux 2 à 13) et sur des canaux qui ne soient pas à usage limité est également maintenue. Enfin le Conseil conserve les règles qui ont trait à la substitution simultanée et rejette une proposition d'étendre la substitution des signaux aux épisodes non identiques d'une même émission (ou émission sérielle).

Le Conseil indique en outre qu'il est déterminé à voir chaque réseau de câblodistribution consacrer un plus grand nombre de canaux à la distribution de services canadiens plutôt que non canadiens, autant sur son volet vidéo que sonore. Ce principe de la « prépondérance », jusqu'alors réservé aux conditions de licence, devient partie intégrante de la nouvelle réglementation.

Le Conseil introduit aussi des modifications dans le but d'alléger le fardeau de la réglementation pour les titulaires du câble. Une autorisation générale de distribuer certains types de programmations est incorporée au règlement, ce qui dispense dorénavant le titulaire de déposer une demande auprès du Conseil chaque fois qu'il souhaite distribuer un nouveau service canadien ou non canadien. On lui économise ainsi des démarches longues et ardues.

En termes de tarification, le Conseil simplifie là aussi le processus visant à modifier les tarifs d'installation et d'abonnement. Au lieu d'autoriser un tarif individuel pour chaque titulaire, le Conseil prend le parti d'imposer des tarifs maximaux pour l'installation et pour l'abonnement mensuel.

Le Conseil modifie aussi les restrictions qui s'appliquent aux canaux communautaires en modifiant le règlement pour permettre au titulaire de profiter de la publicité réciproque, des mentions et des messages de commandite.

Les années 1990 – une décennie tumultueuse

À cause des énormes progrès réalisés dans les domaines de la transmission numérique, de la fibre optique et d'autres technologies de distribution, les années 1990 constituent, pour le système canadien de la radiodiffusion, une période de changements fondamentaux en termes de technologie et de concurrence. Plus exactement, la convergence des technologies de la radiodiffusion, de la téléphonie et de l'informatique, le déploiement de format interactifs de distribution numérique et l'expansion de la capacité en canaux précipitent l'arrivée de nouveaux distributeurs, prêts eux aussi à répondre à la demande des consommateurs. Cette demande évolue vers un nouveau type de programmation qui donne aux consommateurs davantage de contrôle sur les émissions qu'ils reçoivent et le choix entre plusieurs distributeurs concurrents.

À la fin de la décennie, le secteur de la distribution de radiodiffusion se sera radicalement transformé. Si on jette un regard en arrière, dix ans plus tôt, les réseaux de câblodistribution même les plus avancés parviennent tout juste à mettre 50 canaux à la disposition de leurs services de programmation. La concurrence entre EDR est bien loin de figurer à l'ordre du jour du Conseil. D'ailleurs,

²³⁷ Avis public CRTC 1984-305

en 1993, à l'issue de l'audience publique portant sur la structure de l'industrie²³⁸, le Conseil se déclare ouvertement contre la concurrence dans le secteur de la distribution. Mais au tournant du siècle, en autorisant la SRD, les SDMM, les compagnies de téléphone et les réseaux de distribution par câble, le Conseil a mis plein cap sur la concurrence dans le secteur de la distribution. En même temps, les technologies de distribution numérique sont en train de s'implanter et la capacité en canaux des réseaux se compte par centaines dans nombre de grands marchés.

La décennie s'inaugure avec l'entrée en vigueur en 1991 de la nouvelle Loi dans laquelle le Parlement reconnaît le rôle important que remplissent les entreprises de distribution dans le système canadien de la radiodiffusion. Pour la première fois, la Loi prévoit des objectifs spécifiques pour le secteur de la distribution, qui sont énumérés comme suit à l'alinéa 3(1)f) :

t) les entreprises de distribution:

- i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes,
- ii) devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,
- iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion,
- iv) peuvent, si le Conseil le juge opportun, créer une programmation locale ou autre de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et en particulier à permettre aux minorités linguistiques et culturelles.

Une fois la Loi adoptée, le Conseil s'engage dans une série d'instances pour régler des questions reliées à l'incidence de la technologie numérique sur le système de radiodiffusion, à la menace des services américains de diffusion directe par satellite et à la possibilité de faire entrer la concurrence dans le secteur de la distribution de radiodiffusion. Plusieurs de ces questions sont débattues en 1993, lors de l'audience publique portant sur la structure de l'industrie²³⁹. Les répercussions qu'aurait la convergence des technologies du câble et des compagnies de téléphone sur le système sont abordées dans le Rapport du Conseil sur la convergence publié deux ans plus tard, en mai 1995²⁴⁰.

En décembre 1995, le Conseil adopte un cadre concurrentiel pour l'attribution de licences sur le marché de la distribution de radiodiffusion. La même année, le Conseil approuve les premières demandes d'ExpressVu et de PowerDirectTV en vue d'exploiter des licences de SRD²⁴¹. Il autorise au même moment un service de SDMM pour le Manitoba²⁴² et, en 1996, approuve la demande de Star Choice Television Network²⁴³ en vue d'exploiter un service de SRD concurrentiel dans l'ensemble du Canada. En outre, en juin 1996, le Conseil approuve le premier réseau de câblodistribution concurrentiel qui sera exploité à Vancouver²⁴⁴. Toujours en 1996, le Conseil énonce les règles en matière d'accès pour les services de télévision payante et spécialisée et adopte de nouvelles règles pour l'exploitation et la distribution de services de programmation exemptés.

²³⁸ Avis public CRTC 1993-74

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information : Gestion des réalités de transition (rapport sur la convergence), 19 mai 1995

²⁴¹ Décisions CRTC 95-901 et 95-902

²⁴² Décision CRTC 95-910

²⁴³ Décision CRTC 96-529

²⁴⁴ Décision CRTC 96-224

Dans son Rapport sur la convergence, lors de l'audience concernant l'accès, ainsi qu'à l'occasion de ses décisions sur l'attribution de licences pour la distribution par SRD et par SDMM, le Conseil cite de façon constante un certain nombre de lignes directrices qu'il entend appliquer à son nouveau cadre de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion. En termes exacts, le Conseil a décidé de suivre les principes qui suivent :

- tous les distributeurs doivent être assujettis à des règles et à des obligations semblables pour ce qui est de la prédominance des émissions canadiennes, de la distribution prioritaire, de l'assemblage, ainsi que de l'accès juste et équitable aux sources de programmation;
- tous les distributeurs terrestres autorisés devront généralement offrir, au service de base, les mêmes services prioritaires canadiens qui sont prescrits dans l'actuel *Règlement de 1986 sur la télédistribution* (le Règlement sur la télédistribution). Les distributeurs par satellite doivent, en règle générale, respecter les priorités de distribution énoncées dans les décisions CRTC 95-901 et 95-902 du 20 décembre 1995;
- tous les distributeurs de services de programmation doivent contribuer financièrement à l'élaboration et à la production d'émissions canadiennes; et l'ampleur de la contribution doit être fonction des recettes annuelles brutes provenant de leurs activités de radiodiffusion;
- les droits de diffusion achetés par des titulaires d'entreprises de programmation canadiennes doivent être reconnus et protégés;
- il faut rationaliser la réglementation et la simplifier, lorsque c'est possible, de même qu'éliminer les exigences inutiles. Dans la mesure du possible, il faut réduire le nombre de cas où les titulaires doivent soumettre des demandes de modification de leurs licences;
- il faut songer à une plus grande latitude et à une réglementation plus souple pour les petits distributeurs, compte tenu de leur situation financière plus précaire²⁴⁵.

Compte tenu des bouleversements dans le système de radiodiffusion, le Conseil décide, en 1996, qu'il est temps de revoir et de mettre à jour la réglementation des entreprises de distribution. Il s'agit de faciliter le passage en bonne et due forme d'une industrie caractérisée par les monopoles à une industrie entièrement concurrentielle, de manière à ce que les distributeurs se retrouvent tous sur le même pied dans le nouveau régime.

Le Conseil en vient à la conclusion que le nouveau *Règlement sur les EDR* devra s'appliquer à trois types distincts d'entreprises de distribution, en l'occurrence toutes les entreprises de distribution par câble, toutes les entreprises de distribution par SRD et les entreprises de distribution sans fil (SDMM) qui fournissent sur large bande un service par abonnement comparable à celui des entreprises de câblodistribution²⁴⁶. Le nouveau *Règlement sur les EDR* voit enfin le jour en janvier 1998²⁴⁷.

Selon le nouveau règlement, le tarif d'abonnement mensuel d'une entreprise de câblodistribution de classe 1 échappe à la réglementation à partir du moment où celle-ci est en mesure de prouver qu'au

²⁴⁵ Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information : Gestion des réalités de transition (rapport sur la convergence), 19 mai 1995.

²⁴⁶ Avis public CRTC 1997-25

²⁴⁷ DORS/99-423

moins 30 % des foyers qui se situent dans sa zone de desserte autorisée ont accès au service de base d'un ou de plusieurs autres distributeurs autorisés de distribution terrestre ou par SRD, et que le nombre de ses propres abonnés a diminué d'au moins 5 % depuis la date d'entrée en service du service de base de l'un de ses concurrents. L'obligation de fournir le service, réservée aux distributeurs de classe 1, est supprimée à partir du moment où son service est déréglementé.

De nouvelles règles sur le câblage intérieur sont établies dans le but de favoriser l'essor de la concurrence. Les règles en matière d'accès sont intégrées au nouveau *Règlement sur les EDR*, en même temps qu'un nouveau mécanisme important pour amener les EDR à faire des contributions substantielles à la production d'émissions canadiennes. Une série d'autres mesures visent, dans le nouveau règlement, à ce que tous les distributeurs soient assujettis à des règles et des obligations semblables pour ce qui est de la prédominance des émissions canadiennes, de la distribution prioritaire, de l'assemblage, ainsi que de l'accès juste et équitable aux sources de programmation.

Au tournant du siècle, les deux EDR par SRD (qui utilisent la technologie numérique) se rallient une clientèle substantielle aux dépens des titulaires du câble. En outre, on voit poindre à l'horizon le déploiement tant attendu de la technologie numérique et l'augmentation substantielle de la capacité de distribution.

Les années 2000 – progrès et maturité

Avec l'amorce du 21^e siècle, l'industrie de la distribution de radiodiffusion ne s'arrête pas de croître au Canada. Grâce à une concurrence dynamique, presque tous les Canadiens ont maintenant le choix entre au moins deux EDR. On voit aussi apparaître de nouvelles plateformes de distribution, comme les services de télévision mobile et l'utilisation de l'Internet, appartenant soit à des radiodiffuseurs réglementés, soit à des entités qui ne le sont pas. Malgré la concurrence, les abonnés voient leurs coûts augmenter à un rythme qu'on n'avait pas prévu²⁴⁸.

L'arrivée de la technologie de distribution numérique, qui paraissait imminente dès 1993, se manifeste enfin sur les grands réseaux de câblodistribution en même temps que chez leurs concurrents SRD et SDMM, si bien qu'aujourd'hui, plus de 58 % des Canadiens captent leurs services de radiodiffusion par des moyens numériques²⁴⁹. Le nombre des services de programmation offerts sur le marché canadien est lui aussi sans précédent.

Compte tenu de ces transformations fondamentales et du degré de maturité de l'industrie de la distribution, il est temps de se demander si tous et chacun des articles du règlement, des conditions de licence, des politiques et des ordonnances d'exemption qui s'appliquent aux EDR sont encore justifiés, voire nécessaires.

Les règles actuelles et leur justification

Distribution du service de base

L'obligation pour le client de s'abonner au service de base pour pouvoir recevoir des services facultatifs, énoncée à l'article 5 du *Règlement sur les EDR*, remonte au tout premier énoncé politique du Conseil en 1971, «*La radiodiffusion canadienne, "un système unique"*. C'est alors qu'on voit le Conseil établir le principe qu'un titulaire du câble doit absolument fournir le service de base.

Le principe est repris dans le *Règlement de 1976 sur la télévision par câble* et continue depuis lors d'être au cœur de réglementation régissant les EDR. Le raisonnement qui le sous-tend est qu'il faut protéger les stations de la télévision traditionnelle en direct du marché que dessert le câblodistributeur. L'objectif est de s'assurer que les stations autorisées dans ce marché fassent toutes partie du service de

²⁴⁸ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, CRTC juillet 2007

²⁴⁹ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, CRTC juillet 2007

base, de manière à empêcher autant que possible les autres services de programmation distribués par le câblodistributeur de fragmenter l'auditoire des stations locales en direct.

Le principe d'achat préalable est confirmé dans l'énoncé de politique annonçant l'examen du règlement sur les EDR de 1996. Le Conseil le formule dans les mots suivants :

Le Conseil juge important de maintenir l'obligation générale pour les abonnés d'acheter le service de base pour avoir accès aux services facultatifs. Les services des radiodiffuseurs locaux constituent un élément fondamental du système de radiodiffusion canadien, et le fait de lier l'achat du service de base aux volets facultatifs contenant des services canadiens de télévision payante et d'émissions spécialisées tient compte du rôle et de l'importance des services locaux²⁵⁰.

Selon nous, l'article 5 du *Règlement sur les EDR* est tout à fait conforme à l'objectif de politique formulé au sous-alinéa 3(1)†(i), qui est de donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, en particulier par les stations locales canadiennes. Cette disposition garantit que tous les abonnés des EDR aient accès à ces éléments importants de notre système de radiodiffusion et aide ces services à conserver une base solide de téléspectateurs. Nous recommandons de conserver ce sous-alinéa.

Majorité de services de programmation canadiens

Toutes les EDR sont tenues de voir à ce que les services de programmation vidéo et sonores que reçoit chacun de leurs abonnés soient à prépondérance canadienne. La règle de la prépondérance, qui se retrouve au paragraphe 6(2) du *Règlement sur les EDR*, porte sur le nombre de services de programmation que l'abonné reçoit. À l'origine, la prépondérance se rattachait tout simplement au nombre de canaux offerts par l'EDR. On le voit dans le *Règlement de 1986 sur la télédistribution*, qui se contente d'exiger de la part des titulaires de classe I et de classe II qu'ils consacrent un plus grand nombre de canaux vidéos et sonores à la distribution de services de programmation canadiens.

En introduisant le principe de la prépondérance dans l'avis public CRTC1986-27, le Conseil insiste sur le fait que cette nouvelle mesure est l'une de celles qui ont pour but de favoriser l'édification d'un système canadien de radiodiffusion solide et bien identifié.

Le Conseil raffine cette règle en 1995 en autorisant les premiers distributeurs par SRD. Ceux-ci ont la latitude d'offrir un ensemble de services dans lequel il n'y a pas nécessairement prépondérance de services canadiens, mais ils n'en doivent pas moins veiller à ce que chaque abonné reçoive des services de programmation à prépondérance canadienne. Au moment de revoir le cadre réglementaire des câblodistributeurs en 1996, le Conseil propose de modifier le *Règlement sur les EDR* de manière à normaliser la condition imposée aux titulaires de SRD, le principe étant, comme on l'a vu, que les distributeurs doivent être assujettis à des règles et à des obligations semblables. Le Conseil reconnaît en même temps que la technologie de distribution dont se servent maintenant les EDR leur permet de s'assurer que chacun de leurs abonnés reçoit en majorité des programmes canadiens.

Selon nous, l'article 6 du *Règlement sur les EDR* est conforme à l'alinéa 3(1)e) de la Loi, qui précise que tous les éléments du système doivent contribuer, d'une manière qui leur convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne. Nous estimons qu'il s'agit d'une disposition importante pour garantir à la fois l'accès et la présentation des émissions canadiennes aux Canadiens. Compte tenu de la facilité avec laquelle les Canadiens ont accès aux services de programmation américains et autres services étrangers, il demeure justifié d'exiger la prépondérance des services canadiens. Nous établissons la prépondérance à 51 % et plus.

²⁵⁰ Avis public CRTC 1996-69

Modification ou retrait de services de programmation

L'interdiction de modifier ou de retirer (ou supprimer) le signal des services de programmation que distribue une EDR, qui fait l'objet de l'article 7 du règlement, se trouve déjà dans le *Règlement de 1976 sur la télévision par câble*. Le nombre d'exceptions qu'il prévoit a pu varier au cours des années, mais le principe fondamental, qui consiste à dire que les EDR ne sont pas autorisées à modifier, retirer ou supprimer les émissions qu'elles distribuent, reste immuable.

Quoique cette mesure ne réponde à aucun objectif précis de la Loi, elle est tout à fait conforme au rôle de l'EDR qui est de distribuer, ou de transmettre, les services de programmation. En dehors des situations exceptionnelles prévues par l'article 7, il serait impensable de permettre à une EDR de modifier un service qu'elle distribue sans avoir d'abord obtenu le consentement de la station source.

Contenu de la programmation interdit - propos offensants

Comme nous l'avons déjà dit dans le chapitre 10(a), nous sommes d'avis que cette mesure répond aux attentes des alinéas 3(1)g) et 3(1)h) de la Loi. Il est tout à fait logique d'appliquer ces dispositions aux services de programmations qui sont la responsabilité des EDR, comme un canal communautaire, et de les traiter comme tout autre service de télédiffusion. La situation est plus problématique dans le cas des services que l'EDR se contente de distribuer, puisque l'article 7 lui interdit de supprimer ou de modifier un service de programmation. Exception faite de l'exigence qui lui est faite à l'alinéa 7c) de se conformer à une ordonnance de la cour, nous sommes d'avis que cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux services de programmation sur lesquels l'EDR exerce un contrôle.

Préférence ou désavantage induit

L'interdiction d'accorder une préférence induite ou d'infliger un désavantage induit existe depuis l'adoption du *Règlement sur les EDR* en 1998. Au cours de l'instance qui a précédé, le Conseil déclare, compte tenu de la concurrence qui caractérise le milieu de la distribution de radiodiffusion, qu'il faut prévoir une disposition à l'égard de la préférence induite, comparable à celle du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* à l'égard de la discrimination injuste. Le Conseil explique qu'il peut y avoir préférence induite lorsqu'un distributeur signe une entente d'affiliation ou tout autre contrat ayant pour effet de nier à ses concurrents l'accès au service d'une entreprise autorisée de programmation, ou lorsqu'un distributeur se procure un service de programmation moyennant des conditions et des modalités substantiellement avantageuses à son égard ou à l'égard d'un affilié.

Selon plusieurs participants à l'instance, limiter de cette manière l'application de cette disposition empêche d'envisager toutes les situations dans lesquelles une EDR pourrait agir de manière injuste ou anticoncurrentielle. Le Conseil, reconnaissant la justesse de cette observation, accepte de modifier le contenu du paragraphe pour étendre son application à d'autres champs d'activité, notamment l'achat et la distribution des services de programmation et, en général, à toutes les activités de radiodiffusion d'une EDR (y compris tâcher d'empêcher un concurrent d'avoir accès à un immeuble).

L'efficacité du règlement contre la préférence induite pour empêcher une EDR de se livrer à des actes injustes ou anticoncurrentiels n'est pas claire. Comme le faisait récemment remarquer le Conseil, les parties qui soumettent ce type d'allégations ont énormément de mal à étayer leur cause, parce que la preuve exigée pour établir que la préférence ou le désavantage sont induits se trouve souvent aux mains de la partie accusée d'avoir accordé une préférence induite ou soumis quelqu'un à un désavantage induit²⁵¹. La partie qui dépose la plainte est donc incapable de recueillir toute l'information qu'elle doit remettre au Conseil en guise de preuve²⁵².

²⁵¹ Avis d'audience publique CRTC 2007-10

²⁵² Avis d'audience publique CRTC 2007-5

Compte tenu que, dans certains cas, il s'avère difficile pour la partie qui allègue une préférence ou un désavantage indu de soumettre la preuve nécessaire à l'appui de ses affirmations, nous sommes d'accord avec la proposition que le Conseil formule dans l'avis d'audience publique 2007-10, qui consiste à inverser le fardeau de la preuve dans l'article 9 du *Règlement sur les EDR*. Selon nous, une fois bien établi le fait qu'il y a eu préférence ou désavantage indu, il appartient à la personne à qui on en impute la responsabilité de démontrer que cette préférence ou ce désavantage ne sont pas indus.

Recommandation 10(f)-1

Nous recommandons que l'article 9 du *Règlement sur les EDR* soit modifié de façon à imposer à la partie accusée de conduite discriminatoire le fardeau de prouver, après qu'il a été établi qu'elle a accordé une préférence ou assujetti un tiers à un désavantage, que cette préférence ou ce désavantage n'était pas « indu ».

Câblage intérieur

Les dispositions à l'égard du câblage intérieur, qui font l'objet de l'article 10, apparaissent pour la première fois dans le *Règlement sur les EDR* de 1998. Tout comme la disposition à l'endroit de la préférence indu dont il vient d'être question, la réglementation du câblage intérieur dans un logement unifamilial ou un immeuble à logements multiples avait pour but de prévenir les abus sur le marché de la distribution de radiodiffusion. On a estimé qu'il était dans l'intérêt du public d'établir des règles précises pour favoriser l'avènement d'un marché de distribution concurrentiel, sans que le Conseil ait besoin d'intervenir constamment pour régler les différends.

Dans l'avis public CRTC 1997-25, le Conseil en vient à la conclusion que le fait qu'un titulaire soit propriétaire du câblage intérieur pourrait constituer un obstacle majeur à la concurrence et au choix du consommateur. Comme le note cet avis public, un consommateur hésitera à changer de fournisseur de service s'il s'ensuit des inconvénients et des ruptures de service parce qu'il faut installer un second câblage à l'intérieur de son domicile. Par conséquent, le Conseil juge que, dans la mesure du possible, le consommateur devrait avoir la possibilité de connecter ce câble intérieur au réseau de son EDR préférée.

Dans cette optique, le Conseil a commencé par explorer le modèle du client propriétaire, selon lequel le consommateur pouvait acheter à un câblodistributeur le câble se trouvant à l'intérieur de son logement. Ce modèle s'avère rapidement impraticable. Les litiges entre consommateurs et câblodistributeurs au sujet de la propriété du câble, et le problème de la responsabilité en cas d'abandon du câble, forcent le Conseil à reconsidérer sa politique en 2000. Il remplace donc le modèle du client propriétaire par un modèle de « non-intervention » pour ce qui est du câblage intérieur. En vertu du modèle de non-intervention, il est interdit à une EDR d'empêcher une autre EDR d'utiliser le câblage intérieur ou encore de retirer son propre câble dans un immeuble advenant que le consommateur demande à une autre EDR de s'en servir. L'article 10 du *Règlement sur les EDR* permet par ailleurs à l'EDR qui est propriétaire de ce câble intérieur d'imposer un tarif juste et raisonnable pour son utilisation. Dans le cas d'un logement unifamilial, il n'y a aucuns frais. S'il s'agit d'un immeuble à logements multiples (ILM), le Conseil fixe à 52 cents par abonné et par mois le prix qu'il peut exiger pour l'utilisation de son câble intérieur.

Cette disposition continue de s'appliquer. Le modèle de non-intervention s'est avéré un mécanisme efficace pour promouvoir la concurrence en veillant à ce que l'abonné n'ait pas à se préoccuper du câblage intérieur lorsqu'il décide de s'abonner aux services d'une EDR. Avec une réglementation claire, ce régime évite au Conseil et aux EDR de s'engager dans de longs processus pour régler les différends entourant l'utilisation du câblage intérieur.

Règlement de différends par le CRTC

Les articles 12 à 15 du *Règlement sur les EDR* accordent au Conseil le pouvoir de régler les différends liés à la concurrence et à l'accès, et de trancher de manière définitive après avoir entendu les arguments des deux parties.

Le premier processus pour le règlement des différends apparaît dans le *Règlement de 1994 sur la télédistribution*. Le Conseil note que, pour préserver le caractère canadien du système de radiodiffusion, il est essentiel que les services de programmation canadiens aient accès au câble²⁵³. Il annonce donc son intention d'établir un processus de médiation et de règlement des différends entre titulaires d'entreprises de programmation et titulaires d'entreprises de distribution concernant l'accès à des installations de distribution.

Au cours des dernières années, le recours au processus de règlement des différends s'est grandement intensifié. L'introduction de la concurrence, l'émergence d'un grand nombre de nouveaux acteurs, l'utilisation de technologies différentes, l'obligation de partager l'infrastructure, en même temps que la nécessité nouvelle de procéder à des ententes sur des problèmes techniques complexes prévoyant un certain degré d'interfonctionnement, sont autant de facteurs qui ont contribué à accroître la demande.

Dans l'avis public CRTC 2000-65, le Conseil explique comment il entend procéder pour régler les différends en vertu du règlement, compte tenu des demandes qui affluent à un rythme accéléré. Il annonce qu'une petite équipe au sein du CRTC a été chargée de trouver la méthode la plus adéquate pour régler les différends sur la concurrence et l'accès. Il suggère ensuite trois modèles à suivre :

- Le règlement assisté donne au personnel du Conseil toute latitude pour choisir, parmi toute une variété de procédures pouvant impliquer la médiation, l'arbitrage ou d'autres techniques de règlement, celle qui lui paraît préférable pour régler le désaccord en matière de concurrence ou d'accès. Le Conseil s'attend à ce que ce modèle convienne dans la majorité des cas.
- Le règlement par consensus prévoit des réunions auxquelles participent des représentants de tous les secteurs de l'industrie et d'autres parties intéressées, et pour lesquelles le personnel se contente d'agir comme facilitateur. Le but du groupe de travail est de régler des problèmes techniques, fonctionnels ou administratifs, qui souvent s'appliquent à toute l'industrie, plutôt que des différends entre parties.
- La procédure accélérée de règlement des différends par le Conseil a pour objectif d'accélérer les règlements en matière de concurrence. Le Conseil la voit comme une mesure de dernier recours. Cette procédure exige le respect de quatre critères : i) le différend vise un nombre restreint de parties; ii) les autres méthodes de règlement se sont avérées infructueuses; iii) le différend ne met aucune politique en jeu; iv) le différend n'aborde pas de multiples enjeux.

Malgré les mérites indéniables de l'approche du Conseil en matière de règlement des différends, son manque de transparence lui vaut beaucoup de critiques, en particulier pour ce qui est de la méthode du règlement accélérée. Il semble que le Conseil a entrepris dans ce cas de traiter sous le sceau de la confidentialité toute la documentation entourant le différend, y compris sa décision finale. Bien que la confidentialité soit certainement nécessaire lorsqu'il s'agit d'une médiation effectuée par le personnel du Conseil ou d'un règlement par consensus, il n'y a aucune raison a priori pour ne pas divulguer la documentation non confidentielle d'un différend que le Conseil entreprend de régler par la méthode accélérée, ou de garder la décision secrète. La notion même d'audience à huis clos et de décision secrète va à l'encontre des principes de transparence et de responsabilisation sur lesquels repose la

²⁵³ Avis public CRTC 1994-7

réglementation intelligente adoptée par le gouvernement fédéral. Elle empêche d'ailleurs les autres parties de se guider sur les décisions pour mieux respecter les exigences du Conseil dans la marche de leurs propres affaires.

Comme nous le faisons valoir au chapitre 7 du présent rapport, si le Conseil aspire à réduire la microgestion et à augmenter les objectifs de performance, il sera d'autant plus nécessaire d'adopter un processus accéléré et efficace pour régler les différends. Il devrait aussi y avoir des règles qui permettent au Conseil de préserver le statu quo en attendant la résolution définitive du conflit.

Recommandation 10(f)-2

Nous recommandons au Conseil de faire preuve de plus de transparence pour la procédure accélérée de règlement des différends décrite dans l'avis public CRTC 2000-65. À moins qu'une des parties ne réussisse à prouver que de l'information doit demeurer confidentielle, tous les documents servant aux délibérés, y compris la décision finale du Conseil, devraient être déposés au dossier public.

Recommandation 10(f)-3

Nous recommandons que le Conseil adopte des règles qui permettent de préserver le statu quo lorsque le processus de résolution de conflit a été lancé.

Distribution prioritaire

Les règles concernant la distribution prioritaire, énoncées au paragraphe 17(1), sont une caractéristique essentielle du règlement qui régit les câblodistributeurs depuis 1968. Celles qui s'appliquent actuellement aux plus gros câblodistributeurs sont en fait presque identiques à celles que l'on retrouve dans l'énoncé de politique de 1971 sur la télévision par câble.

En vertu du paragraphe 17(1) du règlement, les EDR terrestres de classe 1 et de classe 2 sont tenues de distribuer, en commençant par la bande de base, le signal de toutes les stations de télévision locales et régionales et, dans certains cas, le signal de stations extra-régionales. Ces EDR doivent aussi distribuer les services de Radio-Canada/CBC en français et en anglais et le service éducatif de leur province, le cas échéant. Les distributeurs par SRD (à cause de leur caractéristique nationale) et les petits réseaux de classe 3 (à cause de leur taille et de leurs capacités financières réduites) ont moins d'exigences à respecter sur ce plan.

Dans les examens subséquents du règlement de la câblodistribution, le Conseil reconnaît que le principal objectif de l'industrie de la distribution est de redistribuer la programmation de télévision. Il n'a de cesse de répéter que les stations locales de télévision en direct remplissent un rôle essentiel dans le système canadien de la radiodiffusion et que ces stations dépendent de plus en plus des distributeurs pour atteindre leurs auditoires.

Même si, depuis quelques années, les stations de télévision locales en direct semblent être de moins en moins les sources essentielles de programmation dans le système canadien de radiodiffusion, il est plus vrai que jamais que les EDR remplissent un rôle essentiel pour assurer leur succès. De nos jours, les stations de télévision locales passent presque universellement par les EDR pour rejoindre les téléspectateurs²⁵⁴. Une station de télévision traditionnelle qui ne parviendrait pas à se faire distribuer par l'EDR dans sa zone de desserte serait condamnée à disparaître.

À notre avis, cet article du *Règlement sur les EDR* est entièrement conforme aux objectifs du sous-alinéa 3(1)†(i) de la Loi, qui déclare que les entreprises de distribution « devraient donner priorité à

²⁵⁴ On se rappellera que moins de 10 % des Canadiens captent leurs signaux en direct.

la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes ».

Obligation de distribuer les services prioritaires en commençant par la bande de base

Selon le paragraphe 17(2) du règlement, le titulaire d'une EDR terrestre de classe 1 ou de classe 2 est tenu de distribuer dans chaque zone de desserte autorisée les services de programmation visés au paragraphe (1) en commençant par la bande de base (les chaînes de 2 à 13).

Cette règle apparaît pour la première fois dans le *Règlement de 1976 sur la télévision par câble*. À cette époque, très peu d'appareils de télévision sont équipés d'un décodeur permettant à l'abonné d'une EDR de capter des services de télévision au-delà du canal 13. Cela explique qu'on ait adopté la règle de la bande de base de façon à ce que tous les abonnés d'un réseau de câblodistribution puissent capter les services prioritaires.

L'argument pour justifier l'obligation de s'en tenir aux canaux 2 à 13 s'est modifié au cours des années, à mesure que les abonnés se procuraient des appareils capables de capter plus de 13 canaux. Plutôt qu'une façon d'assurer que tous les abonnés captent les services, le positionnement sur les canaux 2 à 13 est devenu une sorte de prestige accordé aux services dont la contribution aux objectifs de la Loi est particulièrement appréciable.

Naturellement, il n'y a pas eu de réglementation équivalente au moment d'autoriser les premiers distributeurs par SRD en décembre 1995.

Recommandation 10(f)-4

Nous recommandons au Conseil d'effectuer une recherche sur les rapports entre la position qu'occupe un service dans l'alignement des canaux et le nombre de téléspectateurs qu'il atteint. Même si beaucoup de services spécialisés prétendent que le placement de la chaîne joue un rôle déterminant, les EDR sont de l'avis contraire. Si les recherches confirment qu'il y a une corrélation directe entre le positionnement et l'auditoire, le Conseil voudra peut-être se servir de cet élément comme incitatif dans le cadre d'une politique d'accès destinée à récompenser la diffusion d'un niveau élevé de contenu canadien ou d'autres traits liés à la promotion des objectifs du paragraphe 3(1) de la Loi.

Règles en matière d'accès pour les services payants et spécialisés et les services de catégorie 1

Les règles en matière d'accès apparaissent pour la première fois en avril 1996 dans un énoncé de politique du Conseil²⁵⁵. Le Conseil se contente alors d'indiquer qu'il a l'intention d'introduire des règles régissant l'accès au moment de modifier le *Règlement sur les EDR*.

Un ordre du gouverneur en conseil et la publication du décret C.P. 1995-398 en mars 1995 sont à l'origine des règles sur l'accès. Le décret demande au Conseil de « faire rapport sur les règles à établir afin d'assurer que les entreprises de distribution de radiodiffusion accordent un accès juste et équitable aux fournisseurs de services de programmation autorisés par licence ou en vertu d'une ordonnance d'exemption ». Le gouverneur en conseil indique dans l'ordonnance « ... qu'il convient d'élaborer des règles en matière d'accès pour veiller à ce que tous les services de programmation autorisés, même ceux qui sont exemptés, aient un accès juste et équitable quand le Conseil ne leur accorde pas la priorité de distribution ». Ce décret est publié dans le contexte des difficultés qu'ont éprouvées certains services spécialisés autorisés par le Conseil en 1993 à se faire distribuer par les EDR.

²⁵⁵ Avis public CRTC 1996-60

Les règles en matière d'accès constituent les paragraphes 18(1) à 18(6) du présent *Règlement sur les EDR*. Selon ces paragraphes, les EDR de classe 1 et de SRD sont tenues de distribuer les services de toutes les entreprises autorisées de télévision payante et spécialisée appropriées pour leur marché, dans la mesure de leur capacité en chaînes. Cela signifie qu'une EDR doit distribuer les services de télévision payante et spécialisée dans la langue officielle dominante de son marché, et au moins un service de télévision à la carte d'intérêt général exploité dans cette même langue. Les services autorisés de programmation à caractère ethnique jouissent du même privilège de distribution s'ils répondent à certains critères, et le ratio d'un pour un (1:1) s'applique à la distribution de services de programmation exemptés.

Avec l'autorisation, en septembre 1996, de toute une série de nouveaux services spécialisés, le Conseil ajoute une nouvelle dimension aux exigences en matière d'accès déjà passablement complexes. Ces exigences, qui s'appliquent uniquement aux marchés de langue anglaise²⁵⁶, deviendront bientôt les paragraphes 18(7) à 18(10) du *Règlement sur les EDR*. En attendant, le Conseil cite quatre services de langue anglaise qui bénéficient d'abord des règles en matière d'accès, et 13 autres services spécialisés de langue anglaise qui en bénéficieront à compter du 1^{er} septembre 1999, ou dès que l'EDR aura déployé la technologie numérique.

Les règles en matière d'accès se complexifient encore davantage avec l'autorisation, en 2000, de nouveaux services spécialisés de catégorie 1 et de catégorie 2. À la différence des services de catégorie 2, les services spécialisés de catégorie 1 se font accorder des droits d'accès en mode numérique sur tous les réseaux de classe 1 et de SRD.

À notre avis, les paragraphes 18(1) à 18(5) et 18(11) sont entièrement conformes aux objectifs de la Loi, qui consistent à accorder la priorité à la programmation canadienne et à voir à ce que les Canadiens aient accès à une programmation canadienne.

Cela dit, comme l'expliquent les chapitres 6 et 7 du présent rapport, nous recommandons de simplifier la structure et d'encourager plutôt les services de programmation à fournir davantage de contenu canadien en leur accordant des droits d'accès. Avec ce système, on continue de garantir la priorité d'accès aux services désignés, comme les services locaux en direct et les services cités à l'alinéa 19(1)h), mais, pour la plupart des services spécialisés, les droits d'accès deviennent un privilège lié à l'importance du contenu canadien qu'ils présentent.

Nous sommes d'avis que les dispositions qui avaient pour but de favoriser les nouveaux services spécialisés autorisés en 1996, pendant que la distribution opérait sa transition du mode analogique au mode numérique, devraient être éliminées du règlement des ERD au fur et à mesure qu'elles deviennent caduques. Cela veut dire que le paragraphe 18(6), qui prévoit combien de canaux analogiques doivent être consacrés à la télévision à la carte, ainsi que les paragraphes 18(7) à 18(10), qui s'appliquent au lancement des services spécialisés autorisés en 1996, devrait être supprimés de la réglementation.

Recommandation 10(f)-5

Nous recommandons au Conseil de supprimer, à l'article 18 du *Règlement sur les EDR*, les dispositions des paragraphes 18(6) à 18(10) qui ne s'appliquent plus aux EDR terrestres qu'elles visent.

Règles en matière d'accès pour les services de langue seconde

Avec les paragraphes 18(11.1) à 18(11.5) et dans l'article 33.3 du règlement, le Conseil établit une série de règles d'accès régissant la distribution des services payants et spécialisés de langue anglaise sur les marchés francophones et des services payants et spécialisés de langue française sur les marchés anglophones. Ces règles exigent que les câblodistributeurs de classe 1, de classe 2 et de

²⁵⁶ Avis public CRTC 1996-120

classe 3 qui ont une capacité nominale inférieure à 750 MHz mais supérieure à 550 MHz distribuent au moins un service de programmation en mode numérique dans la langue minoritaire de leur marché pour chaque dix services qu'elles distribuent dans la langue majoritaire. Pour les entreprises de câblodistribution de classe 1 et celles de classe 2 qui ont une capacité nominale supérieure à 750 MHz, les obligations en matière de distribution sont plus lourdes. Elles ont l'obligation additionnelle de distribuer un service de télévision payante dans chaque langue officielle, tous les services spécialisés autres que les services de catégorie 2, et les débats de la Chambre des communes dans la langue de la minorité.

En mars 2000, le Conseil lance une instance²⁵⁷ pour étudier les moyens d'augmenter le nombre de services spécialisés offerts dans la langue de la minorité aux abonnés d'une EDR du câble. En avril de cette même année toutefois, intervient le décret C. P. 2000-511 de la gouverneure en conseil qui demande au Conseil de consulter le public et de préparer un rapport sur les services de radiodiffusion de langue française accessibles aux minorités de langue française disséminées un peu partout au Canada. Ce décret fait valoir que la gouverneure en conseil :

- accorde une grande importance à la présence des services de radiodiffusion de langue française dans les communautés de minorités francophones du Canada, du fait qu'ils contribuent non seulement à l'épanouissement et au développement des communautés francophones mais répondent également aux besoins de tous les Canadiens qui souhaitent acquérir une meilleure compréhension des deux langues officielles
- demande au Conseil de consulter le public et de faire rapport sur les services de radiodiffusion de langue française qui sont à la disposition des minorités francophones au Canada.

Dans *Vers un avenir mieux équilibré : Rapport sur les services de radiodiffusion de langue française en milieu minoritaire*,²⁵⁸ le Conseil explique la politique qu'il a mise au point pour veiller à ce que les collectivités linguistiques minoritaires partout au Canada puissent avoir accès à un bon éventail de programmations dans la langue officielle de leur choix. La politique adoptée par le Conseil sera ensuite reflétée dans le *Règlement sur les EDR* par les paragraphes qui ont été cités ci-dessus.

Le paragraphe 3(1) de la Loi déclare que le système canadien de radiodiffusion doit non seulement refléter la dualité linguistique du Canada, mais aussi :

- qu'une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais doit être progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;
- que les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins;

Il semble que les règles du Conseil en matière d'accès pour les services exploités dans la langue officielle de la minorité soient conformes à l'objectif spécifique d'assurer qu'une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais seront progressivement offerts à tous les Canadiens à mesure que les moyens se développent, et par conséquent conformes aussi à l'importance qu'accorde le décret C.P. 2000-511 de la gouverneure à « la présence de services de radiodiffusion de langue française dans les communautés de minorités francophones du Canada ».

C'est pourquoi, à l'exception d'un changement mineur qui consisterait à supprimer du règlement l'obligation de distribuer le service de programmation de la Chambre des communes, nous ne recommandons aucune modification à ces paragraphes. Le seul changement que nous recommandons

²⁵⁷ Avis public CRTC 2000-38

²⁵⁸ Avis public CRTC 2001-25

est d'intégrer les exigences portant sur la programmation de la Chambre des communes à l'ordonnance de distribution 2006-1. Ce déplacement d'ordre purement pragmatique aurait l'avantage de regrouper toutes les exigences concernant la CPAC et la Chambre des communes dans un même outil de réglementation.

Recommandation 10(f)-6

Nous recommandons d'intégrer l'obligation de distribuer le service de programmation de la Chambre des communes à l'ordonnance de distribution 2006-1.

Règles d'assemblage pour les services de catégorie 2

En créant en 2000 un nouveau type de services appelés services numériques spécialisés de catégorie 2, auxquels il ne confère aucun privilège d'accès, le Conseil a établi la règle des 5:1. Cette règle, énoncée aux paragraphes 18(12) à 18(14) et à l'article 36, prévoit que les distributeurs terrestres de classe 1 ou de classe 2, ainsi que les distributeurs de SRD, soient tenus de distribuer cinq services de catégorie 2 de propriété indépendante, pour chaque service de catégorie 2 appartenant à une entreprise qui leur est affiliée.

Prévoyant qu'une EDR pourrait avoir un pouvoir de négociation exagéré en matière de distribution, de mise en marché et de sélection des services de catégorie 2 inscrits à son réseau, le Conseil conclut²⁵⁹ « qu'il y a lieu d'adopter des mesures garantissant que les services non affiliés seront traités équitablement par les distributeurs ». Par conséquent, dans le contexte de l'entrée libre pour l'attribution de licences à des services qui n'ont aucun privilège d'accès, la règle 5:1 d'assemblage a pour but de veiller à ce que les EDR ne favorisent pas systématiquement les services qui leur sont affiliés.

La règle du cinq pour un qui régit l'assemblage des services de catégorie 2 pouvait sembler nécessaire en 2000 lorsque le Conseil a adopté l'entrée libre pour l'attribution des licences, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. À notre connaissance, la vaste majorité des EDR (et même celles dont les entreprises affiliées exploitent un grand nombre de services de catégorie 2) sont bien loin de ce seuil, et la plupart offrent beaucoup plus que cinq services de catégorie 2 non affiliés pour chaque service affilié. Même à supposer qu'elles en viennent à outrepasser ce ratio, il n'est pas évident que ce soit injuste ou inéquitable envers d'autres entreprises exploitant des services de catégorie 2. Nous croyons qu'il vaut mieux resserrer les dispositions à l'égard de la non-discrimination et les mécanismes de règlement des différends, plutôt que de faire de la microgestion dans l'espoir d'éviter les comportements discriminatoires.

Recommandation 10(f)-7

Nous recommandons que la règle d'assemblage du cinq pour 1 pour les services affiliés de catégorie 2 soit éliminée du *Règlement sur les EDR*.

Services facultatifs pouvant être distribués

Les articles 19, 33 et 39 accordent aux EDR la permission de distribuer un certain nombre de services de programmation facultatifs, notamment les stations régionales et extra-régionales, la télévision payante, les services spécialisés et à la carte, les services de vidéo sur demande, une programmation communautaire (EDR terrestres seulement), certaines stations de télévision non canadiennes (EDR terrestres seulement), des services par satellite admissibles, certaines stations canadiennes éloignées (EDR terrestres seulement), des services de programmation sur les affaires publiques et les services d'un canal publicitaire.

²⁵⁹ Avis public CRTC 2000-6

Cette liste de services s'est allongée au cours des années, mais le principe qui sous-tend cette disposition – identifier de façon spécifique les services de programmation qu'une EDR est autorisée à distribuer – n'a pas beaucoup changé depuis que le Conseil a dressé la première liste, avec une série d'énoncés de politique concernant l'autorisation à distribuer des services non canadiens comme CNN ou A&E, en 1983 et 1984.

Le Conseil explique comme suit, en 1983, la raison d'être d'une politique limitant le type de services qu'une EDR sera autorisée à distribuer :

[le Conseil]... fait état du fort degré de concurrence qui caractérise de plus en plus le milieu des communications en raison de l'expansion rapide de toute une gamme de techniques, et de la nécessité d'agir sans tarder afin d'introduire de nouveaux services d'émissions visant à assurer de la diversité et d'élargir l'éventail des services discrétionnaires offerts par les câblodistributeurs²⁶⁰.

Même s'il convient de se demander si les restrictions que le Conseil applique à la distribution de certains services spécifiques énumérés à l'article 19 sont bel et bien indispensables pour assurer l'atteinte des objectifs de la Loi, la notion que le Conseil doit limiter les services qu'une EDR est autorisée à distribuer continue d'être valable, puisque la Loi veut que le Conseil « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion ».

Distribution des services non canadiens inscrits sur les listes de services par satellite admissibles

Comme on l'a vu, la politique du Conseil à l'égard de la distribution de services par satellite non canadiens remonte à ses énoncés de 1983 et 1984. Cette politique consistait à dire qu'un service par satellite non canadien qui fait directement concurrence à un service canadien, ou qui nuit d'une quelconque façon à l'évolution du système canadien de radiodiffusion, ne sera pas autorisé pour distribution au Canada.

Les services admis pour distribution par le biais des paragraphes 19(h) et 19(i) font partie du règlement depuis la publication du *Règlement de 1986 sur la télédistribution*. Depuis lors, les listes des services par satellite admissibles (les listes) se sont multipliées pour s'adresser à divers types d'EDR, et en sont venues à inclure un grand nombre des services non canadiens.

Actuellement, les paragraphes 19(h) et 19(i) autorisent les EDR de classe 1 et de classe 2 à distribuer les services énumérés sur les listes de la partie 2, le paragraphe 33(h) autorise les EDR de classe 3 à distribuer les services énumérés sur les listes de la partie 3 et le paragraphe 38(b) autorise les EDR par SRD à distribuer les services énumérés sur les listes SRD.

Les critères auxquels doit répondre un service non canadien pour figurer sur ces listes ont évolué au cours des années, mais le principe fondamental continue d'être qu'un service qui s'ajoute aux listes ne devra pas nuire à l'évolution du système canadien de radiodiffusion. Les conditions actuelles, énoncées dans l'avis public CRTC 2000-173, concernent les trois aspects suivants : i) une déclaration du fournisseur de service attestant qu'il a obtenu tous les droits requis pour la distribution de sa programmation au Canada; ii) une déclaration du fournisseur de services non canadien affirmant qu'il ne détient pas de droits de programmation préférentiels ou exclusifs en rapport avec la distribution d'émissions au Canada et qu'il s'engage à ne pas obtenir ou exercer de tels droits; iii) la preuve que le nouveau service par satellite non canadien ne sera pas « totalement ou partiellement concurrentiel » avec un service canadien de télévision payante ou spécialisée.

Les listes contiennent d'autres dispositions concernant la distribution de certains services non canadiens. Par exemple, un câblodistributeur qui ne reçoit pas en différé à sa tête de ligne locale le signal d'une station de télévision non canadienne en direct figurant sur les listes doit se procurer ce signal auprès d'une entreprise de distribution par relais satellite (EDRS).

²⁶⁰ Avis public CRTC 1983-93

Certaines conditions s'appliquent aussi à la distribution de services spécifiques comme Playboy TV, à cause de la nature de son contenu, et Al-Jazira, à cause de la nature controversée de sa programmation. Ces restrictions font indirectement partie du *Règlement sur les EDR* par le biais des listes.

Dresser des listes pour identifier les services admissibles pour distribution au Canada et appliquer des critères pour inscrire de nouveaux services sur ces listes, sont des procédés indéniablement valables. Même s'il est vrai que les services non canadiens contribuent indirectement aux objectifs de la Loi en ajoutant de la diversité dans le système et en servant de partenaires aux services canadiens pour susciter l'intérêt des abonnés à des offres en bloc, on ne peut pas dire que les services non canadiens contribuent de quelque façon que ce soit à la production ou à la visibilité des émissions canadiennes. Par conséquent, si le Conseil juge, en appliquant les conditions décrites ci-dessus, qu'un service non canadien quelconque risque de nuire à l'évolution du système canadien de radiodiffusion, il apparaît conforme aux objectifs de la Loi d'interdire sa distribution au Canada.

Notre seule réserve ici concerne l'imprécision du critère « totalement ou partiellement concurrentiel », qui n'est pas bien défini. Les radiodiffuseurs, les exploitants de services par satellite non canadiens et les autres parties intéressées ont souvent du mal à savoir si un service par satellite non canadien est « partiellement concurrentiel » à l'égard d'un service payant ou spécialisé, et par conséquent inadmissible à être distribué au Canada. Nous croyons que le Conseil devrait trouver une nouvelle façon de déterminer quels services par satellite il est prêt à autoriser au Canada, et que cela devrait consister tout d'abord à évaluer si, dans le genre auquel se rattache une programmation en particulier, il y a place au Canada pour un autre service que le service canadien payant ou spécialisé déjà en place.

Recommandation 10(f)-8

Nous recommandons au Conseil de se montrer plus précis et de tenir compte davantage du marché pour décider quels services non canadiens par satellite il veut inscrire aux listes.

Recommandation 10(f)-9

Nous recommandons au Conseil de ne plus exiger qu'une EDR terrestre se procure ses signaux de stations américaines de télévision en direct auprès d'une EDRS.

Limites imposées aux services de promotion

L'autorisation accordée aux EDR de distribuer « un service de programmation faisant la promotion d'un service de programmation qu'il distribue », c'est-à-dire un canal d'autopublicité, fait l'objet des alinéas 19(n), 33(k) et 39(f) du *Règlement sur les EDR*²⁶¹. L'autorisation originale remonte à la décision CRTC 83-635, publiée peu après le lancement des premiers services de télévision payante en 1982. La politique a été remise à jour en 1995 dans l'avis public CRTC 1995-172 et tout récemment en 2007.

Les critères qui s'appliquent actuellement aux canaux d'autopublicité, comme le rappelle l'avis public CRTC 2007-74, sont les suivants :

- Le matériel diffusé sur le canal d'autopublicité doit être strictement de la programmation promotionnelle portant sur les services de programmation autorisés distribués par la titulaire, y compris des séquences-annonces, des clips ou des bandes annonces.

²⁶¹ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-74

- Au moins 50 % du matériel promotionnel diffusé au cours d'un trimestre doit avoir pour but de faire la promotion d'une émission canadienne, dans la mesure où il existe suffisamment de matériel.
- L'accès au canal d'autopublicité doit être disponible à tous les services canadiens de télévision que la titulaire distribue, de façon équitable et non discriminatoire.
- Aucun tarif n'est perçu pour la diffusion du matériel promotionnel.

La raison pour autoriser les EDR à fournir un canal d'autopublicité est très simple : ce genre de canal encourage les Canadiens à s'abonner à de nouveaux forfaits de services et fait la promotion des services de programmation canadiens. À notre avis, le principe d'imposer aux EDR d'utiliser un canal d'autopublicité pour faire la promotion de la programmation de services canadiens est conforme aux objectifs du paragraphe 3(1) de la Loi et il a toujours sa raison d'être.

Règles régissant la distribution des services spécialisés analogiques

Les exigences en matière de distribution et d'assemblage s'adressant aux câblodistributeurs de classe 1 et de classe 2, ainsi que les règles d'assemblage s'adressant aux distributeurs de SRD, sont intégrées par inférence aux paragraphes 20(1) et 40(1) du règlement. Les câblodistributeurs de la classe 1 et, à un moindre degré, ceux de classe 2 sont assujettis à des règles régissant à la fois la distribution des services canadiens payants et spécialisés et l'assemblage des services par satellite non canadiens, alors que, dans le cas des EDR par SRD, seules ces dernières s'appliquent.

Les règles concernant la distribution de services canadiens de programmation sont énoncées dans l'avis public de radiodiffusion 2007-51. En vertu de ces règles, une EDR de classe 1 peut accorder aux services canadiens payants et spécialisés autorisés pour distribution en mode analogique, soit le double statut, soit le double statut facultatif, soit la distribution facultative²⁶². L'avis public comporte des exigences différentes pour la distribution en commun des quatre services de langue française Canal Z, Série+, Canal Évasion et Historia, celle d'ARTV et celle de Food Network, ainsi que diverses exigences liées à la distribution de services de catégorie 1 en mode numérique.

Les règles qui obligent les entreprises de câblodistribution à accorder aux services de télévision payante, spécialisée et à la carte le statut double, double modifié ou facultatif ont été discutées en détail dans les autres parties de ce chapitre qui traitent spécifiquement de ces services.

Recommandation 10(f)-10

Nous recommandons au Conseil de modifier sa politique en matière d'accès et de se servir des droits d'accès pour privilégier les services qui présentent le plus de contenu canadien, adoptent des critères supérieurs pour leurs émissions canadiennes, ou se consacrent à répondre à un objectif de politique en particulier, par exemple en augmentant le nombre des dramatiques. Si cette approche est adoptée, il faudra modifier en conséquence le paragraphe 20(1) du *Règlement sur les EDR* et les règles de distribution qui lui correspondent.

Règles régissant la distribution des services numériques

Le Conseil a établi des règles pour les services canadiens distribués uniquement en mode numérique. Selon ces règles, un service spécialisé de catégorie 1 ne peut pas être offert sur une base

²⁶² Les termes « double statut » et « double statut modifié » sont définis comme suit dans l'avis public : « double statut » signifie au service de base, à moins que l'exploitant du service ne consente par écrit à sa distribution à titre de service facultatif; « double statut modifié » signifie à titre facultatif, à moins que la titulaire et l'exploitant du service de programmation ne s'entendent pour le distribuer au service de base.

autonome, et un service de catégorie 2 réservé aux adultes doit être offert de façon qui n'oblige pas un abonné à se le procurer pour obtenir un autre service de programmation.

La règle qui interdit d'offrir des services de catégorie 1 sur une base autonome a pour but, en les incluant dans un bloc, de permettre à ces services d'atteindre un degré suffisant de visibilité pour devenir rentables et remplir leurs obligations.

Dans le cas des services de catégorie 2 réservés aux adultes, la règle est la même que pour Playboy TV, en ce qu'elle veille à ce qu'un abonné ne soit pas forcé de recevoir un service de programmation réservé aux adultes.

À notre avis, la règle qui s'applique aux services de catégorie 2 réservés aux adultes demeure valable en ce qu'elle accorde au consommateur la liberté de s'abonner ou non à des chaînes de programmation réservées aux adultes, sans avoir pour cela à renoncer à d'autres chaînes de son choix. Notons quand même en passant que d'autres services canadiens diffusent du contenu réservé aux adultes avec des films grand public dont la cote les réserve aux adultes, si bien qu'il y a un manque flagrant de cohérence dans l'application de ce principe.

À l'inverse, la règle qui interdit la présentation d'un service autonome de catégorie 1 va à l'encontre de la demande du consommateur en le forçant à s'abonner à des services qu'il ne souhaite pas recevoir. La souris ne devrait pas avoir à s'abonner au service de l'herbe à chats pour avoir droit à son service de fromage. Nous recommandons de supprimer cette exigence. Si un service de programmation a des raisons de croire qu'il est victime d'un traitement discriminatoire, il bénéficie d'un recours auprès du Conseil en vertu de l'article 9 du *Règlement sur les EDR*.

Recommandation 10(f)-11

Nous recommandons la suppression de la règle interdisant la distribution des services de catégorie 1 à titre autonome.

Règles d'assemblage pour les services payants et spécialisés

Les règles d'assemblage, qui obligent à associer la distribution de services non canadiens à celle de services canadiens payants ou spécialisés s'appliquent à toutes les EDR de classe 1, de classe 2 et de SRD. Selon les règles d'assemblage, un service non canadien inscrit sur les listes doit faire partie d'un bloc facultatif et doit être assemblé dans ce bloc à des services canadiens payants ou spécialisés. Si le bloc assemble des services spécialisés, il doit y avoir un service canadien pour chaque service non canadien par satellite inscrit dans la section A de la liste des parties 2, 3 ou SRD. Si le bloc assemble des services payants, il peut y avoir jusqu'à cinq services non canadiens de la section A ou de la section B des listes, pour un service canadien.

Le Conseil a établi les règles en matière de distribution et d'assemblage pour la première fois (étagement et assemblage dans le langage de l'époque) dans une série d'énoncés de politiques datant de 1983 et 1984. Ces règles ont été intégrées au *Règlement de 1986 sur la télédistribution*. À l'époque, la règle à l'égard des services spécialisés était d'un service canadien pour deux services non canadiens. Dans le cas de la télévision payante, elle était la même qu'aujourd'hui, soit un service payant canadien pour cinq services payants non canadiens. Dans l'avis public CRTC 1984-81, le Conseil cite les raisons pour lesquelles il estime qu'il importe

...de veiller à ce que l'essor des services de télévision payante canadiens soit convenablement appuyé par des méthodes de commercialisation équitables. Le Conseil a donc décidé que les services spécialisés non canadiens autorisés devraient être assemblés, sans discrimination, avec les services de télévision payante canadiens et/ou des services spécialisés canadiens...

Le ratio 5:1, plutôt que 2:1 ou même 1:1, dans les cas des services payants s'explique du fait qu'à l'époque, la télévision payante avait des problèmes de rentabilité au Canada. En outre, comptant

uniquement sur leurs recettes d'abonnement pour survivre, ces services avaient besoin de solides partenaires pour réussir.

À notre avis, la règle du 5:1 ne se justifie plus, maintenant que les services payants exploités au Canada ont établi leur marque de commerce et franchi le seuil de la rentabilité.

Nous préconisons d'ailleurs la suppression de toute règle prévoyant l'assemblage des services canadiens et non canadiens moyennant un ratio. Nous avons déjà décrit dans les chapitres précédents le système que nous préconisons : il doit y avoir prépondérance de services canadiens dans l'ensemble des services de programmation que chaque abonné reçoit; les services canadiens de programmation doivent être récompensés de leur contenu canadien avec des droits d'accès; et les consommateurs doivent être laissés libres de choisir leurs services facultatifs.

Recommandation 10(f)-12

Nous recommandons la suppression de la règle d'assemblage du 5:1 pour les services canadiens payants et de la règle d'assemblage du 1:1 pour les services spécialisés.

Règles d'assemblage pour les services à point de vue religieux unique ou limité

Un service canadien payant ou spécialisé à point de vue religieux unique ou limité peut être offert dans un bloc facultatif avec d'autres services canadiens payants et spécialisés à point de vue religieux unique ou limité, et avec un ou plusieurs services non canadiens à caractère religieux qui pourraient éventuellement figurer sur la liste des services par satellite admissibles. À l'image des règles s'appliquant aux services analogiques payants et spécialisés comme on l'a vu plus haut, les règles d'assemblage pour les services à point de vue religieux unique ou limité prévoient le ratio d'un service canadien pour un maximum de cinq services non canadiens admissibles dans le cas de la télévision payante, et d'un service canadien pour chaque service non canadien dans le cas de la télévision spécialisée. En outre, une EDR ne peut pas offrir un volet de services par satellite à caractère religieux uniquement non canadiens.

La raison d'être de ces règles d'assemblage est donnée par le Conseil dans l'avis public CRTC 1993-78 :

Cette démarche permettrait de créer un volet de services de programmation à caractère religieux qui pourrait plaire à certains abonnés, tout en prévenant toute possibilité que d'autres abonnés soient obligés d'acheter des services d'émissions religieuses à point de vue unique ou limité pour avoir accès à des services à caractère non religieux. La mise en bloc avec d'autres services canadiens d'émissions religieuses sera à la discrétion des titulaires des entreprises de programmation concernées.

Nous reconnaissons qu'un consommateur ne devrait pas être obligé de s'abonner à un service à point de vue religieux unique ou limité s'il ne le veut pas, ou de renoncer à un service de programmation parce qu'il ne désire pas recevoir de service religieux de ce type.

Règles d'assemblage pour les services à caractère ethnique

Le Conseil a modifié les règles de distribution et d'assemblage en 2004 pour y inclure une exigence d'achat préalable dans le cas des services canadiens à caractère ethnique²⁶³. Cette démarche faisait suite à la controverse qui a forcé l'introduction au Canada de services étrangers de radiodiffusion comme RAI International et RTPi. Très exactement, les règles prévoient que, pour recevoir certains

²⁶³ Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-96

services non canadiens d'intérêt général en langue tierce, le client d'une EDR doit s'abonner à des services canadiens spécifiques dans la même langue. En outre, l'EDR qui désire distribuer des services non canadiens d'intérêt général en langue tierce doit aussi offrir le service de catégorie 2 de la même langue, dans la mesure où il en existe un : c'est ce qu'on appelle l'offre concomitante.

La raison d'être de cette nouvelle règle d'assemblage est de garantir une certaine protection aux services canadiens à caractère ethnique déjà exploités dans la même langue. En l'absence de la règle d'assemblage, une EDR pourrait refuser de distribuer le service canadien à caractère ethnique et décider de distribuer à sa place un service non canadien dans la même langue. Deux raisons ont incité le Conseil à imposer cette règle : le fait que le service non canadien ne contribue pas à développer une programmation canadienne et le danger que, sans la règle d'assemblage, le service canadien ne perde des abonnés et de recettes de publicité, et par conséquent ne puisse plus faire face à ses obligations.

Cette disposition fait fi de plusieurs objectifs de la Loi et force le Conseil à faire des choix difficiles. L'un des objectifs du paragraphe 3(1) est de favoriser la présentation de services de programmation canadiens aux Canadiens. Par ailleurs, l'alinéa 3(1)s affirme aussi que les réseaux et les entreprises de programmation doivent demeurer « réceptifs à l'évolution de la demande du public ».

Il faut se demander si un immigrant au Canada devrait avoir la possibilité de recevoir un service de programmation émanant de son pays d'origine une fois qu'il s'est abonné à un service de base à prédominance nettement canadienne, sans être obligé de s'abonner, en plus, à un autre service canadien dans la langue de son pays d'origine. Il n'est pas sûr que la Loi en demande autant de la part du système. Dans ce contexte, il convient de se rappeler que les services concurrents sur Internet, comme Jump TV, offrent déjà aux Canadiens une abondante variété d'émissions en langues étrangères émanant de nombreux pays. Si les consommateurs devaient se tourner vers ces services plutôt que vers ceux que leur propose le système canadien de radiodiffusion, à cause d'un règlement et de règles d'assemblage trop rigides, cela pourrait représenter une perte sèche pour le système canadien. Le départ de ces abonnés risque en effet d'être suivi par une baisse de la publicité sur le service de base et une baisse des contributions que font les EDR aux fonds consacrés au contenu canadien.

Recommandation 10(f)-13

Nous recommandons de supprimer les règles d'assemblage pour les services à caractère ethnique et d'offrir plutôt des avantages sous forme de droits d'accès aux services canadiens qui présentent un gros volume de contenu canadien.

Absence de volet constitué uniquement de services non canadiens

Outre les exigences ci-dessus en matière de distribution et d'assemblage, le Conseil interdit depuis toujours aux EDR d'offrir un volet ou un bloc de services constitué uniquement de services non canadiens de langues française et anglaise. Dans un système où les services payants et spécialisés sont forcés par des règlements ou des conditions de service de se conformer à toutes sortes d'exigences en matière de développement de contenu canadien (DCC), et de règles régissant le contenu qu'ils diffusent, et où la grande contribution que font les services non canadiens au système de radiodiffusion consiste à servir de partenaires d'assemblage à des services canadiens, cette interdiction est considérée comme indispensable pour que les services canadiens de langues française et anglaise puisse bénéficier de leur assemblage avec des services non-canadiens inscrits sur les Listes.

Distribution de la programmation de la Chambre des communes et des assemblées législatives au service de base

En vertu du paragraphe 20(2), tout distributeur de classe 1 et de classe 2 est autorisé à distribuer, à titre facultatif, le service de programmation d'une entreprise qui diffuse les délibérations de l'assemblée législative de la province dans laquelle il se situe. Si ce distributeur de classe 1 ou de classe 2 choisit de distribuer un service de programmation diffusant les délibérations de la législature

provinciale, ce service doit être distribué au service de base, à moins que l'exploitant n'en décide autrement.

La politique du Conseil sur la distribution de services liés aux législatures provinciales a été énoncée pour la première fois dans l'avis public CRTC 1983-245. Il faisait partie du *Règlement de 1986 sur la télédistribution*, et demeure depuis lors un élément fixe du *Règlement sur les EDR*.

Voir à ce que les Canadiens aient accès à leur assemblée législative grâce au service de base et n'aient pas besoin d'acheter un bloc de services additionnels pour assister aux débats de la Chambre représente un service public important qui contribue à l'objectif de protéger, enrichir et consolider l'unité politique canadienne.

Règles d'accès pour les services exemptés (la règle 1:1)

Dans le cas des services de programmation exemptés, les règles d'accès remontent à 1996²⁶⁴, avec l'adoption par le Conseil d'une première politique d'accès pour tous les services canadiens payants et spécialisés. En vertu de l'article 21 du règlement, si un distributeur choisit de distribuer, sur un ou plusieurs canaux analogiques, des services de programmation exemptés (comme TATV/Tout acheter tout vendre) dans lequel lui-même et ses affiliés détiennent une participation financière supérieure à 15 %, il doit consacrer un nombre équivalent de canaux à la distribution de services de programmation exemptés qui appartiennent à des tiers.

Le Conseil a précisé, en publiant le nouveau *Règlement sur les EDR*²⁶⁵, que la règle d'assemblage 1:1 s'appliquerait également à une situation où le service exempté est fourni par une « entreprise de distribution similaire ». Ce concept d'entreprise de distribution similaire n'est pas explicité dans le règlement et le Conseil a choisi plutôt de l'imposer par le biais de la disposition relative à une préférence ou un désavantage induit à l'article 9 du *Règlement sur les EDR*.

Comme pour les règles d'accès qui s'appliquent aux services payants et spécialisés, la règle d'assemblage pour les services de programmation exemptés a pour but de veiller à la distribution juste et équitable par les EDR des entreprises exemptées qui appartiennent à des tiers. Le Conseil note²⁶⁶ que cette préoccupation se limite au mode analogique :

Compte tenu de la capacité de transmission restreinte pour les entreprises de distribution utilisant la technologie analogique, le Conseil estime que, dans les circonstances, le principe doit être plus limité et interdire tout traitement préférentiel des services exemptés dans lesquels les entreprises de distribution détiennent des intérêts supérieurs à un certain niveau.

Les inquiétudes concernant les services exemptés dans lesquels le distributeur détient des intérêts se sont considérablement atténuées. On voit rarement, en fait, un câblodistributeur distribuer un service de programmation exempté dans lequel il détient une participation financière. Il semblerait que la croissance de l'Internet et l'introduction de toute une variété de services autorisés canadiens et non canadiens aient enlevé aux EDR l'envie d'offrir des services de programmation exemptés. Dans les circonstances, nous estimons que cette règle d'assemblage pourrait être supprimée du *Règlement sur les EDR*. S'il devait surgir un problème concernant la distribution d'un service exempté, le Conseil a tout le loisir de recourir aux dispositions du règlement concernant la préférence induite.

Recommandation 10(f)-14

Nous recommandons que la règle d'accès du un pour un, applicable aux services exemptés, soit supprimée de l'article 21 du *Règlement sur les EDR*.

²⁶⁴ Avis public 1996-60

²⁶⁵ Avis public CRTC 1997-150

²⁶⁶ Avis public CRTC 1996-60

Distribution obligatoire des programmations sonores

Le Conseil annonçait l'an dernier²⁶⁷ qu'il modifierait l'article 22 du règlement afin d'exiger que les EDR de classe 1, et toute EDR de classe 2 qui choisirait de distribuer des services de programmation sonore, soient tenues de distribuer les stations locales communautaires, de campus et autochtones, ainsi qu'au moins une station de radio de la Société Radio-Canada (SRC) exploitée en français et une autre en anglais. Cette modification signifiait que les EDR de classe 1 et de classe 2 n'étaient plus tenues de distribuer le signal de toutes les stations de radio locales.

La justification du changement dans les obligations de distribuer les services sonores énumérés à l'article 22 est donnée dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2006-51 :

Le Conseil est d'avis que la distribution des signaux de toutes les stations de radio locales par les EDR de classe 1 ou de classe 2 ne constitue pas en général l'utilisation la plus efficace et la plus efficiente de la technologie de distribution. Le principal mode de réception des stations de radio est la réception en direct, dont le câble n'est qu'un mode supplémentaire. Par conséquent, si l'on s'en tient à l'objectif du sous-alinéa 3(1)†(ii) de la Loi, il paraît tout à fait raisonnable de modifier ou d'abroger l'article 22 du Règlement.

Pour ce qui est de conserver l'obligation de distribuer les stations locales communautaires, de campus et autochtones, ainsi qu'au moins une station de radio de la SRC, le Conseil indique qu'il craint que ces stations soient sérieusement limitées dans leur capacité à rejoindre les collectivités qu'elles sont autorisées à desservir, et qu'elles soient plus dépendantes d'une distribution par les EDR que d'autres.

Nous recommandons de conserver l'article 22.

Distribution des services facultatifs de programmation sonore

Outre les stations de radio et les services de programmation sonore que les EDR sont tenues de distribuer en vertu de l'article 22, le règlement énumère, à l'article 23, les services de programmation sonore (dont les stations de radio) que les EDR de classe 1 et de classe 2 sont autorisées à distribuer, et ce sont : a) tout service de programmation sonore canadien; b) tout service de programmation sonore non canadien qui est reçu en direct à la tête de ligne locale, sauf si, selon le cas, ce service sollicite de la publicité au Canada ou est à caractère principalement religieux; et c) tout service radiophonique international exploité ou financé par le gouvernement d'un pays ou son mandataire.

Distribution des services sonores payants

La distribution des services sonores payants par les distributeurs de classe 1 et de SRD est soumise à des exigences d'assemblage qui font l'objet des articles 24 et 41, semblables à celles qui s'appliquent aux services de programmation exemptés et dont il a été question ci-dessus.

Le Conseil a décidé en 1996²⁶⁸ que si le titulaire d'une entreprise de distribution choisit de distribuer le service d'une entreprise de programmation sonore payante dans laquelle sa participation financière, celle de ses affiliés, ou celle d'une entreprise de distribution similaire, dépasse 30 %, ce titulaire doit fournir l'accès à au moins un autre service canadien sonore payant dans lequel sa participation financière, celle de ses affiliés, ou celle d'une entreprise de distribution similaire ne dépasse pas 30 %. Comme dans le cas des services exemptés, le Conseil a décidé, au moment d'introduire le *Règlement sur les EDR*²⁶⁹, que la meilleure façon d'appliquer cette politique était de se servir de la disposition relative à une préférence ou un désavantage indus à l'article 9 du règlement.

²⁶⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-119

²⁶⁸ Avis public 1996-60

²⁶⁹ Avis public CRTC 1997-150

La justification suivante pour cette règle d'assemblage est donnée dans l'avis public CRTC 1997-150 :

Le Conseil voulait ainsi empêcher des alliances dans l'industrie qui pourraient refuser injustement l'accès au service de programmation d'une entreprise de programmation sonore payante indépendante.

À notre avis, les services sonores font une véritable concurrence aux nombreuses stations de radio en direct, tout comme les services de radio numérique par satellite, qui commencent à se tailler leur part de marché. Dans les circonstances, et surtout que nous recommandons de resserrer l'aspect anti-discriminatoire de l'article 9, cette disposition n'a plus sa raison d'être.

Recommandation 10(f)-15

Nous recommandons au Conseil de supprimer les règles en matière d'assemblage énoncées aux articles 24 et 41 du *Règlement sur les EDR*.

Utilisation des canaux à usage limité – article 25

Depuis l'introduction du premier *Règlement sur la télévision par câble* en 1976, le Conseil interdit aux EDR d'utiliser un canal à usage limité pour la distribution de certains services de programmation²⁷⁰. La règle actuelle, énoncée à l'article 25 du *Règlement sur les EDR*, interdit aux EDR de classe 1 et de classe 2 de distribuer sur un canal à usage limité un service canadien payant ou spécialisé, un service de programmation communautaire, un des services prioritaires énumérés aux paragraphes 17(1) ou 17(5), le service d'une législature provinciale ou les services sonores qu'elles doivent distribuer pour se conformer à l'article 22 du *Règlement sur les EDR*.

Ce règlement empêche aussi une EDR de décider unilatéralement de distribuer un service sur un canal qui subit une interférence sonore ou visuelle perceptible. Ce qu'on veut éviter, c'est que la santé financière d'un service de programmation autorisé, et par conséquent sa capacité à remplir ses obligations réglementaires, soit compromise du fait qu'il est distribué sur un canal brouillé par une station en direct. La démarche est conforme aux objectifs de la Loi qui consistent à accorder la priorité aux services de programmation canadiens et à livrer des émissions de haute qualité.

Puisque le service analogique offert par les câblodistributeurs continue d'occuper une place importante, les préoccupations concernant la distribution des services canadiens de programmation sur des canaux à usage limité ne sont pas en voie de disparaître. Nous recommandons donc de conserver cet article.

Avis de réalignement des services

L'obligation qu'ont les EDR de classe 1 et de classe 2 à l'article 26 du *Règlement sur les EDR* d'aviser par écrit, au moins 60 jours à l'avance, les entreprises de programmation visées par un éventuel réalignement des services, fait partie du règlement depuis 1996²⁷¹. Dans l'avis public CRTC 1996-60, le Conseil reconnaît que le réalignement des services pourrait avoir des répercussions négatives sur un service de programmation et que les fournisseurs de services doivent à tout le moins en être informés suffisamment à l'avance pour avertir leurs abonnés du nouvel emplacement de leur service.

Évidemment, il n'y a pas de règle équivalente pour les distributeurs de SRD.

²⁷⁰ Le Règlement sur les EDR définit un « canal à usage limité » comme étant le canal d'une entreprise de distribution qui est le même que celui sur lequel des signaux sont transmis : a) soit par une station de télévision locale ou une station FM locale; b) soit par une station de télévision ou une station FM dont l'émetteur est situé à l'extérieur du Canada, dans un rayon de 60 km de tout point de la zone de desserte autorisée.

²⁷¹ Avis public CRTC 1996-60

Tant que les EDR seront en mesure de compromettre la santé financière d'un service de programmation en modifiant simplement l'alignement, il n'est pas exagéré de leur imposer des règles à suivre pour qu'à tout le moins les usagers soient avertis qu'ils auront à changer leurs habitudes. Nous recommandons donc que cette règle soit élargie pour s'appliquer à toutes les EDR.

Comme nous en avons déjà parlé, nous recommandons aussi que le Conseil étudie les rapports qui existent entre l'emplacement d'un service et la taille de son auditoire, avant de décider s'il convient de récompenser les services de programmation canadiens avec un positionnement correspondant à l'importance de son contenu canadien. Sans présumer du résultat de cette analyse, nous croyons que l'obligation de l'avis par écrit est parfaitement justifiée.

Les six règles suivantes en ce qui a trait à la télévision communautaire sont abordées en détail au chapitre 10(b)

- Généralités – paragraphe 27(1)
- Autopublicité – paragraphes 27(1.1) et 27(1.2)
- Production locale – paragraphe 27.1(1)
- Accès – paragraphe 27.1 (3)
- Registres – article 28

Contribution financière au contenu canadien

Les contributions que doivent faire la plupart des EDR à la production d'émissions canadiennes sont prévues aux articles 29, pour les EDR de classe 1 et de classe 2, et 44 pour les EDR par SRD. Dès leur introduction en 1998, les articles 29 et 44 du *Règlement sur les EDR* exigent que les titulaires de classe 1, de classe 2 et de SRD fournissent une contribution équivalant à 5 % des recettes brutes provenant de leurs activités de radiodiffusion au cours de l'année de radiodiffusion.

De cette somme, 80 % vont au Fonds canadien de télévision (FCT) et 20 % à un ou plusieurs autres fonds approuvés, au choix du titulaire. Conscient du rôle important que joue le canal communautaire au sein du système de radiodiffusion, le Conseil permet aussi à une EDR de classe 1 ou de classe 2 qui désire fournir un moyen d'expression locale (un canal communautaire) la possibilité d'y attribuer une portion (entre 2 et 5 % en fonction de sa taille) de ses recettes brutes. Dans ce cas, le solde éventuel des 5 % peut aller au FCT ou à d'autres fonds admissibles. Les modalités explicites pour la répartition de sa contribution entre moyen d'expression locale et fonds de production est fonction de la classe du réseau et du nombre d'abonnés qu'il dessert.

Le principe selon lequel un distributeur doit contribuer à la production de la programmation est demeuré une constante dans la politique du Conseil²⁷², depuis le tout début de la réglementation des entreprises de câblodistribution.

Ce n'est toutefois qu'en 1993, avec l'audience publique portant sur la structure de l'industrie, que le Conseil tente pour la première fois d'établir une formule de financement pour la production d'émissions canadiennes impliquant l'industrie de la câblodistribution. À l'issue de cette audience, le Conseil conclut qu'il faut trouver plus d'argent au Canada pour la production d'émissions canadiennes desservant des auditoires canadiens, si l'on veut qu'elles fassent concurrence à de multiples autres services. Le Conseil justifie comme suit la nouvelle formule de financement :

²⁷² Voir, par exemple, l'énoncé de politique sur la télévision par câble, juillet 1971

À une époque où les téléspectateurs se voient offrir de plus en plus de choix, l'un des grands défis que le système canadien de radiodiffusion et le Conseil devront relever sera de garantir que l'information, les idées, les valeurs et la créativité canadiennes sont mises en valeur sur nos petits écrans. Le Conseil précise que, conformément à l'article 3 de la Loi, il doit veiller non seulement à ce que des entreprises canadiennes exploitent des services, mais à ce que ces entreprises distribuent un large éventail d'émissions canadiennes attrayantes et de qualité pour les téléspectateurs canadiens²⁷³.

Le Conseil annonce en même temps qu'il entend apporter certaines modifications à ses mécanismes de réglementation des tarifs de télédistribution, dans le but de financer des émissions canadiennes. Plus particulièrement, il compte lier les contributions des distributeurs à la composante du tarif de télédistribution qui représente les dépenses en immobilisation. Les détails de ce mécanisme n'ont aucune importance, mais on en retient que le Conseil ne compte plus sur la contribution volontaire de l'industrie de la câblodistribution pour produire des émissions canadiennes et qu'il énonce pour la première fois une formule de financement.

Les formules régissant les contributions à la programmation canadienne que l'on trouve actuellement dans le *Règlement sur les EDR* sont issues en partie des deux principaux mécanismes dont s'est servie l'industrie antérieurement pour contribuer à la production canadienne. Comme on l'a vu, avant 1998 les réseaux de classe 1 et les réseaux de classe 2 avec 2 000 abonnés ou plus étaient tenus de fournir un canal communautaire et de le financer. De plus, de nombreux distributeurs de classe 1 versaient une contribution volontaire au Fonds de production du câble, administré de façon autonome, qui appuyait la création de dramatiques, d'émissions pour enfants et de documentaires que pouvaient ensuite diffuser les entreprises de programmation canadiennes.

Dans son Rapport de 1995 sur la convergence, le Conseil estime que toutes les entreprises de distribution terrestres doivent contribuer de façon équivalente aux débouchés de l'expression communautaire et que toutes les entreprises de distribution, y compris la SRD, doivent contribuer financièrement au développement et à la production d'émissions canadiennes.

Dans les décisions relatives aux distributeurs par SRD, le Conseil a déterminé que, les entreprises par SRD offrant des services nationaux, il leur serait difficile d'offrir des débouchés à expression locale ; et qu'il convient donc de leur imposer une contribution équivalant à 5 % de leurs revenus bruts annuels qui sera versée à un fonds de production de gestion autonome voué à la création d'une programmation canadienne. En 1998, cette exigence sera intégrée au *Règlement sur les EDR*, en même temps que la formule actuelle qui s'applique aux EDR de classe 1 et de classe 2.

Le mécanisme de financement introduit par le Conseil dans le *Règlement sur les EDR* s'est avéré un succès. Toutes les craintes concernant l'avenir de la programmation communautaire, que le Conseil entretenait avec d'autres parties au moment de modifier le règlement en 1998, se sont avérées sans fondement. Les EDR ont continué de fournir sur leur réseau un débouché pour l'expression locale et communautaire et, dans la plupart des cas, de financer adéquatement leur canal communautaire.

De la même façon, les fonds additionnels alloués au FCT et aux fonds indépendants ont contribué à produire une grande quantité de nouvelles émissions canadiennes, en particulier dans des catégories sous-représentées comme les dramatiques et les émissions pour enfants. Quoique le FCT ait fait récemment l'objet de critiques pour sa façon de répartir l'argent qu'il reçoit entre autres des EDR, le groupe de travail du FCT souligne le fait que les contributions fournies par les EDR sont « un bon mécanisme pour amener les EDR à répondre aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* ». Le groupe de travail constate aussi que le FCT et les fonds indépendants sont d'importants éléments du système de radiodiffusion :

Le FCT joue un rôle déterminant dans la production d'émissions canadiennes en investissant plus de 260 millions de dollars par année, qui s'ajoutent à quelque 455 millions de dollars en crédits

²⁷³ Avis public CRTC 1993-74

d'impôt fédéral et provinciaux et aux dépenses des radiodiffuseurs qui se chiffrent autour de 1,8 milliard par année. Les autres fonds indépendants certifiés par le CRTC versent environ 36 millions de dollars par année. L'argent du FCT est investi dans des genres d'émission précis : dramatiques, émissions pour les enfants et les jeunes, documentaires et variétés ou arts de la scène²⁷⁴.

En attendant l'implantation de toutes les recommandations du rapport du groupe de travail, ou de certaines d'entre elles, ou d'éventuelles recommandations du Conseil issues de l'audience en cours sur la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail²⁷⁵ sur les recommandations du groupe de travail, nous ne proposons aucun changement fondamental dans la formule de financement énoncée aux articles 29 et 44 du *Règlement sur les EDR*.

Comme mentionné plus tôt, les EDR de SRD n'ont pas été autorisées à fournir un canal communautaire parce que leur rayonnement par satellite empêche de les situer dans une « communauté locale ».

Selon nous, si une entreprise de SRD se montre prête à fournir davantage d'émissions canadiennes et de débouchés pour l'expression « locale », il ne faudrait pas l'en dissuader. À l'ère de la « diffusion ciblée » et de l'Internet, les communautés se définissent non plus autant en termes géographiques qu'en termes de « communautés d'intérêt ».

Puisque l'un des objectifs de la *Politique canadienne de radiodiffusion* est de « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs... canadiennes » devant « puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales », et puisque la Loi demande au système canadien de radiodiffusion de « demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques », le temps est venu de réévaluer la façon dont la SRD peut fournir un débouché pour cette forme d'expression interrégionale ou nationale. À notre avis, on pourrait penser à élaborer une formule d'expression régionale sur une plateforme nationale qui serve à échanger des idées d'un bout à l'autre du pays. Ce type de plateforme pourrait rendre la télévision plus actuelle dans un environnement où l'Internet sert actuellement de scène mondiale pour l'expression « locale ».

Le système de réglementation devrait encourager la création de nouveaux débouchés canadiens pour cette forme d'expression au lieu d'y imposer des limites.

Recommandation 10(f)-16

Nous recommandons au Conseil d'autoriser les EDR par SRD à offrir un forum à l'expression interrégionale ouvert à la participation des communautés d'intérêt de toutes les régions du Canada.

Substitution simultanée et retrait de programmation

Les règles qui régissent la substitution simultanée, c'est-à-dire l'obligation qu'a le distributeur de remplacer par le signal d'une station de télévision locale ou régionale celui d'une station de priorité inférieure ou d'une station non canadienne, si ce signal transmet une émission identique à la même heure, sont une constante du système canadien de radiodiffusion depuis le début des années 1970. Les règles actuelles s'appliquant à la substitution simultanée font l'objet de l'article 30 du *Règlement sur les EDR* pour la classe 1 et la classe 2, et de l'article 42 pour les EDR par SRD.

²⁷⁴ Rapport du Groupe de travail du CRTC sur le Fonds canadien de télévision, 29 juin 2007

²⁷⁵ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70

En vertu du paragraphe 30(2) du *Règlement sur les EDR*, les distributeurs de classe 1 sont tenus d'effectuer une substitution simultanée à la demande d'une station de télévision locale ou régionale, si le service de programmation à retirer et celui qui y sera substitué sont « essentiellement identiques » et diffusés simultanément. Ils sont par ailleurs autorisés à effectuer une substitution simultanée à la demande d'un service spécialisé canadien. Quant aux distributeurs de classe 2, leur seule obligation en matière de substitution se situe vis-à-vis les stations de télévision locale de propriété privée, et uniquement celles dont le studio principal est situé à l'intérieur du périmètre de leur zone autorisée et si ce studio sert à la production locale.

Les distributeurs par SRD sont assujettis à la fois à des exigences de substitution simultanée et de substitution non simultanée. En ce qui a trait à la substitution simultanée, le paragraphe 42(1) du *Règlement sur les EDR* exige que le distributeur a) retire un service de programmation non canadien et y substitue le service de programmation d'une entreprise de programmation de télévision canadienne dont il distribue le signal; et b) retire, à l'égard des abonnés se trouvant dans le périmètre de classe B d'une entreprise de programmation de télévision canadienne, un service de programmation qui lui est comparable et que ces abonnés auraient reçu de toute façon à la même heure.

Outre les exigences en matière de substitution simultanée, l'article 43 du *Règlement sur les EDR* oblige le distributeur par SRD, à l'égard des abonnés se trouvant dans le périmètre de classe B d'une entreprise de programmation de télévision canadienne, à retirer un service de programmation qui lui est comparable et que les abonnés auraient reçu de toute façon dans la même semaine de radiodiffusion.

Les exigences portant sur le retrait de la programmation non simultanée, énoncées à l'article 43, et l'obligation de supprimer certains signaux distribués à des abonnés se trouvant dans le périmètre B d'une station de télévision, énoncée à l'alinéa 42(1)b) du *Règlement sur les EDR*, ont été suspendues par condition de licence dans le cas des deux seuls distributeurs par SRD au Canada. Elles ont été remplacées par d'autres mesures, dont l'obligation de distribuer quelques stations de télévision de marchés plus petits, et d'investir une partie de leur contribution de 5 % aux émissions canadiennes dans un nouveau fonds constitué pour venir en aide à ces stations.

Le raisonnement initial pour implanter les règles de substitution et de retrait est explicité dans l'énoncé de politique du Conseil sur la télévision par câble, en 1971. Le Conseil explique qu'il cherche à établir des règles qui redonneraient son sens au privilège qui est accordé à la station de desservir sa communauté :

Lorsqu'un système de câble retransmet plusieurs stations éloignées en plus de la station locale, il se peut que la même émission soit retransmise sur plus d'un canal au même moment.

Dans ce cas, le système de câble n'ajoute rien au choix de l'abonné. Mais la station à laquelle on a donné une licence pour la même région que celle qui est desservie par le système de câble ne s'en retrouve pas moins avec un auditoire diminué. Une telle situation ne profite ni au téléspectateur, ni au radiodiffuseur.

Le Conseil veut reconstituer la logique qui a toujours présidé à l'octroi de licences dans le système de radiodiffusion canadienne et renforcer le service de télévision canadienne, sans toutefois réduire le choix ni restreindre la flexibilité qu'offre la télévision par câble.

Avec l'introduction du *Règlement sur la télédistribution* en 1976, le Conseil fait de sa politique à l'égard de la substitution et du retrait un règlement qui oblige tous les câblodistributeurs à effectuer des substitutions, de manière à protéger les droits que détiennent les stations locales canadiennes sur les émissions de télévision.

Les règles en matière de substitution ont pu se modifier au cours des années, mais le principe qui les sous-tend reste le même. Dans l'avis public CRTC 1996-69, le Conseil souligne que :

...la substitution simultanée demeure un outil efficace pour maintenir l'intégrité des droits des émissions acquises par des radiodiffuseurs canadiens ainsi que pour protéger leur assiette publicitaire.

Le Conseil reprend la même idée un an plus tard²⁷⁶, au moment de décider s'il convient d'étendre les règles sur la substitution à toutes les EDR concurrentielles. Le Conseil affirme alors dans cet avis public que « la substitution simultanée est un moyen essentiel grâce auquel les radiodiffuseurs peuvent exploiter leurs droits de diffusion ».

Les obligations de substitution pour la programmation simultanée font partie du cadre réglementaire des câblodistributeurs depuis 1976 et elles constituent un mécanisme efficace et nécessaire pour protéger les droits que les radiodiffuseurs canadiens se procurent sur les émissions.

Néanmoins, nous avons déjà signalé au chapitre 6 l'aspect nocif de la substitution simultanée, qui consiste à freiner la diffusion de contenu de programmation canadien aux heures de grande écoute et, par conséquent, va à l'encontre d'un des principaux objectifs de la Loi. Pour cette raison, nous recommandons au Conseil de reconsidérer l'impact qu'exerce en définitive la substitution simultanée sur le système canadien de radiodiffusion, et de chercher d'autres mécanismes qui pourraient s'avérer plus profitables au système.

Autorisation de distribuer les stations américaines 4+1 au service de base

Le Conseil donne par condition de licence l'autorisation à une EDR, si elle ne reçoit pas ses signaux en direct, de distribuer à son service de base une station en particulier affiliée à chacun des réseaux NBC, FOX, CBS, ABC et PBS (les stations 4+1). La raison pour laquelle chaque station 4+1 est nommée en particulier est liée à la réglementation en matière de substitution simultanée dont il vient d'être question. Si les stations canadiennes de télévision locale veulent ajuster leur horaire à celui des stations 4+1, et profiter de ce fait des bénéfices associés à la substitution simultanée, elles doivent savoir quelles stations 4+1 vont être distribuées.

Nous ne proposons aucun changement à cette politique

Règles de reconquête

L'idée d'imposer des règles à la reconquête d'un abonné apparaît sur le marché de la distribution de radiodiffusion le 1^{er} avril 1999, avec la publication d'une lettre du Conseil informant les EDR qu'il demandera dorénavant aux entreprises de câblodistribution en place de s'abstenir de commercialiser directement leurs services, pendant une période de 90 jours, auprès des clients qui ont annulé leur service de base.

Subséquentement, en réponse à une demande de l'ACTC, le Conseil consent²⁷⁷ à faire exception à sa politique dans le cas des immeubles à logement unique. Pour les immeubles à logements multiples (ILM), le Conseil est néanmoins déterminé à conserver ses règles de reconquête. Il ajoute même d'autres règles pour régir le comportement des câblodistributeurs en place vis-à-vis des résidents d'immeubles à logements multiples. Il leur est désormais interdit de contacter le résident d'un ILM qui a changé de fournisseur, ou de solliciter directement les résidents d'un ILM (en leur offrant un rabais ou d'autres incitatifs dont ne bénéficie pas le grand public) pendant une période 90 jours suivant la date où le nouveau fournisseur a signé une entente pour avoir accès à l'immeuble en vue d'offrir ses services aux résidents.

La raison d'être des règles de reconquête est consignée dans la lettre du 1^{er} avril 1999, dans laquelle le Conseil compare le marché de la câblodistribution au marché de la téléphonie locale en

²⁷⁶ Avis public CRTC 1997-25

²⁷⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-62

soulignant que les deux marchés ont des caractéristiques en commun. Le Conseil insiste sur le fait que le pouvoir des titulaires qui sont déjà sur le marché, et l'information qu'ils détiennent sur leurs clients, leur donne toutes les chances de reprendre le client qui les avise de son intention de les quitter. Dans l'esprit du Conseil, de tels agissements « pourraient nuire à l'implantation d'un marché suffisamment concurrentiel ». Le Conseil poursuit comme suit :

...la capacité des nouveaux venus de se livrer effectivement à de telles activités est compensée par la situation dominante des distributeurs titulaires et leur importante part du marché. De plus, les nouveaux venus ne disposent pas de la masse critique de renseignements sur les clients ou de la gamme de services dont les câblodistributeurs titulaires jouissent à l'heure actuelle. Par conséquent, le Conseil estime qu'il convient d'imposer les restrictions exposées ci-dessus sur une base asymétrique²⁷⁸.

Compte tenu que la gouverneure en conseil²⁷⁹, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications²⁸⁰ et le CRTC lui-même²⁸¹ ont entrepris de leur propre chef d'abolir les règles de reconquête sur le marché de la téléphonie locale avant même de déréglementer les tarifs, et compte tenu que les nouvelles EDR ont réussi à s'approprier une part de 26 % du marché²⁸², il semble que les règles de reconquête ne soient plus nécessaires. Nous recommandons au Conseil de supprimer les restrictions s'appliquant à la commercialisation.

Recommandation 10(f)-17

Nous recommandons au Conseil de supprimer les restrictions de reconquête applicables aux EDR par câble.

Disponibilités locales

Dans une note en bas de page dans la décision de radiodiffusion CRTC 2007-169, le Conseil décrit comme suit ce qu'il faut entendre par « disponibilités locales » :

- (1) L'expression « disponibilités locales » désigne les quelque deux minutes par heure de temps d'antenne de certains services américains de programmation par satellite qui sont mises à la disposition des distributeurs. Bien que les services de programmation intègrent habituellement à leurs signaux par satellite leurs propres messages promotionnels ou publicitaires pour ces deux minutes par heure, les distributeurs canadiens peuvent souvent substituer à ce matériel certains messages promotionnels.

La politique actuelle du CRTC, que le Conseil applique en attachant des conditions à la licence de la plupart des grandes EDR, autorise celles-ci à substituer un certain genre de matériel promotionnel à la programmation que diffusent les services américains par satellite pendant les disponibilités locales. Une portion d'au moins 75 % des disponibilités locales à la disposition des EDR doit être consacrée à la promotion des services canadiens de programmation, et 25 % au maximum peut servir à faire la promotion d'autres services offerts aux abonnés de l'EDR, y compris certains services qui ne sont pas de la programmation, comme l'accès Internet.

Le Conseil insiste pour dire, dans la décision CRTC 2007-169, que sa politique actuelle repose sur la certitude « ... que les EDR canadiennes ont négocié le droit d'utiliser des disponibilités locales avec les services de programmation américains ». En d'autres mots, le CRTC n'octroie pas aux EDR canadiennes le droit d'utiliser les disponibilités locales sans avoir obtenu au préalable le consentement

²⁷⁸ Lettre du CRTC concernant un litige du CIDIC – Règles relatives à la communication entre le client et l'entreprise de distribution de radiodiffusion, 1er avril 1999

²⁷⁹ Décision de télécom CRTC 2006-15

²⁸⁰ Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, rapport final 2006

²⁸¹ Avis public de télécom CRTC 2005-2

²⁸² *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, juillet 2007

des services américains de programmation concernés. Cette disposition découle normalement de l'interdiction de longue date de modifier ou de retirer un service de programmation au cours de sa distribution, laquelle fait l'objet de l'article 7 du *Règlement sur les EDR*.

Les EDR ne sont pas en faveur de modifier l'article 7. Elles acceptent le fait qu'il est nécessaire et approprié de se procurer, en négociant avec les services américains par satellite, le droit d'utiliser les disponibilités locales de ces signaux de programmation par satellite, comme le font depuis vingt ans leurs homologues américaines.

Néanmoins, les EDR ont fait des demandes répétées auprès du Conseil pour l'amener à assouplir sa politique actuelle sur l'utilisation des disponibilités locales. Elles prétendent qu'une EDR devrait pouvoir « monnayer » le potentiel en publicité canadienne que présentent les disponibilités locales (c'est-à-dire deux à trois minutes par heure) en vendant ce temps d'antenne à des annonceurs canadiens sur la scène locale ou nationale.

S'il veut faire confiance, dans l'avenir, aux forces du marché, le Conseil va être forcé de reconnaître tout le potentiel qu'il y a à générer des sources encore inexploitées de revenu en autorisant la vente par des EDR canadiennes des disponibilités locales sur le signal des services de programmation par satellite américains qu'elles distribuent. Au cours de la récente audience entourant la demande de Only Imagine Inc.²⁸³, on a parlé de gains de 40 millions de dollars par année au bas mot, advenant la possibilité de « monnayer » les disponibilités locales.

Une façon détournée d'en arriver à un compromis à ce sujet serait d'adopter une politique plus libérale prévoyant le versement d'un pourcentage de ces nouveaux revenus en publicité à un fonds pour la production d'émissions télévisées, comme le FCT.

Il y a lieu toutefois de se demander si une politique plus libérale en matière de disponibilités locales devrait néanmoins réserver ce créneau à la publicité nationale. (Compte tenu de l'important volume d'émissions locales diffusées sur le canal communautaire de la plupart des EDR, nous ne croyons pas nécessaire de restreindre la vente de la publicité locale, mais c'est une question que devra régler la nouvelle politique révisée.)

Recommandation 10(f)-18

Nous recommandons au Conseil d'envisager une politique d'utilisation des disponibilités locales plus étroitement associée aux forces du marché et qui génère davantage de revenus pour alimenter la production d'émissions canadiennes.

Règles de suppression et de substitution des signaux canadiens éloignés et seconde série de stations américaines 4+1

La plupart des EDR sont actuellement autorisées par condition de licence à distribuer des signaux éloignés et une seconde série de signaux américains 4+1 à titre facultatif, moyennant certaines obligations imposées par le Conseil dans la décision CRTC 2000-437 et d'autres qui l'ont suivie. Les distributeurs par SRD sont eux aussi autorisés à distribuer une seconde série de signaux 4+1, mais dans leur cas, l'autorisation de distribuer des signaux éloignés, comme celle de distribuer le signal de n'importe quelle station canadienne de télévision, est inscrite au paragraphe 39(1) du *Règlement sur les EDR*.

Les distributeurs par câble ou par SRD qui obtiennent l'autorisation de distribuer des signaux canadiens éloignés et une seconde série de signaux américains 4+1 sont tenus d'effectuer le retrait d'une programmation non simultanée comme le veut l'article 43 du règlement. Le Conseil a toutefois indiqué dans diverses décisions qu'il était prêt à surseoir à l'obligation de retirer une émission non simultanée, à condition que l'EDR et les radiodiffuseurs s'entendent pour protéger ou compenser adéquatement les

²⁸³ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-169

stations de télévision en direct pour l'incidence néfaste que cette forme de distribution risque d'avoir sur la valeur de leurs droits sur les émissions.

La condition de licence qui est devenue la norme depuis la décision CRTC 2000-437 se lit comme suit :

La distribution, sur une base facultative et au service numérique de la titulaire, d'une deuxième série de signaux américains 4+1 (c.-à-d., une série de signaux américains 4+1 en plus de la série que le système distribue déjà) et des signaux canadiens éloignés, est assujettie à une disposition suivant laquelle pour ce qui est de ces signaux, la titulaire doit respecter les exigences concernant la suppression d'émissions non simultanées énoncées à l'article 43 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*. Le Conseil peut suspendre l'application de cette disposition s'il approuve une entente signée entre la titulaire et les radiodiffuseurs. L'entente doit porter sur la protection des droits d'émissions concernant la distribution, à titre facultatif, d'une deuxième série de signaux américains 4+1 et de signaux canadiens éloignés distribués uniquement au service numérique de la requérante, tel qu'approuvé dans la présente décision.

Des ententes passées entre les EDR et l'ACR ont permis au Conseil de suspendre l'application de l'obligation énoncée à l'article 43 du règlement²⁸⁴. La plupart des conditions suspensives se terminaient le 12 août 2006. Toutefois, dans des décisions subséquentes, le Conseil les a prolongées de manière à ce qu'elles prennent fin six mois après la date où il se prononcerait à l'issue du processus amorcé par l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2006-5, *Examen de certains aspects du cadre réglementaire de la télévision en direct*²⁸⁵.

Comme noté plus haut, le Conseil a réitéré à plusieurs reprises sa crainte des répercussions négatives que pourrait avoir la distribution des signaux éloignés sur les revenus des stations de télévision en direct des marchés locaux.

Ces craintes ont amené le Conseil à établir une « politique sur les signaux éloignés »²⁸⁶ qu'il a intégrée par inférence à l'alinéa 19(k) du *Règlement sur les EDR*, lequel exige que les câblodistributeurs de classe 1 et de classe 2 qui veulent distribuer des signaux éloignés en fassent la demande. Cette politique demeure en vigueur pour les EDR qui n'ont pas de condition de licence semblable à celle de la décision CRTC 2000-437, citée ci-dessus.

La raison pour laquelle le Conseil permet à des câblodistributeurs, comme ceux qui sont énumérés dans la décision CRTC 2000-437, de distribuer des signaux éloignés et une série additionnelle de signaux américains 4+1 sans avoir à se conformer à la politique énoncée dans l'avis public CRTC 1993-74 n'apparaît pas clairement dans la décision CRTC 2000-437. Il semblerait toutefois que le Conseil se soit rangé aux arguments des câblodistributeurs qui ont prétendu que la politique de l'avis public CRTC 1993-74 sur les signaux éloignés ne s'appliquait qu'à la distribution analogique :

Le Conseil convient que la distribution facultative en mode numérique des signaux canadiens figurant sur la *Liste des services par satellite admissibles en vertu de la Partie 3* et d'une autre série de signaux américains 4+1, accompagnée d'autres mesures telle la distribution de nouveaux services numériques canadiens, peut effectivement inciter les clients à s'abonner au service

²⁸⁴ Dans la décision de radiodiffusion CRTC 2005-198, par exemple, le Conseil suspend l'application de cette disposition pour une période se terminant le 12 août 2006. Cette suspension s'accompagne cependant de l'obligation faite à Rogers de payer aux radiodiffuseurs une somme mensuelle à titre de compensation pour le retrait de programmation non simultanée. Les tarifs prévus sont de 0,50 \$ par abonné recevant les signaux canadiens éloignés de télévision et de 0,25 \$ par abonné recevant une deuxième série de signaux américains 4+1 en mode numérique sur une base facultative.

²⁸⁵ Voir, par exemple, la condition de licence imposée à Bell ExpressVu dans la décision de radiodiffusion CRTC 2006-572. La conclusion du Conseil sur le processus amorcé par l'avis CRTC 2006-5 a été rendue le 17 mai 2007 dans l'avis public CRTC 2007-53.

²⁸⁶ Avis public CRTC 1993-74

numérique offert par les systèmes de câble. Il y voit aussi une occasion d'augmenter les choix de signaux offerts aux abonnés du câble.

Nous connaissons les réticences des télédiffuseurs en direct vis-à-vis la politique du Conseil en matière de distribution des signaux éloignés, qui, selon eux, a pour effet de dévaluer leurs droits sur les émissions. Nous remarquons d'ailleurs que l'approche adoptée par le Conseil en 2000 est considérablement différente de celle que la FCC a adoptée aux États-Unis. Chez nos voisins du sud, il faut obtenir un consentement de rediffusion à l'égard de toutes les stations de télévision en direct qui ne bénéficient pas d'une distribution obligatoire.

Si un câblodistributeur obtient le consentement nécessaire pour distribuer un signal éloigné, la station locale exploitée dans la zone où il opère peut protéger ses propres droits sur l'émission en exerçant son privilège de non-duplication à l'encontre de la station éloignée. Dès que la station locale exerce son privilège de non-duplication, le câblodistributeur est obligé de retirer l'émission en question diffusée par le signal éloigné. La station locale peut exercer son privilège de non-duplication peu importe si le câblodistributeur transmet le signal éloigné en même temps ou si l'émission est inscrite pour plus tard à l'horaire de ce signal éloigné.

Recommandation 10(f)-19

Nous recommandons au Conseil réévalue sa politique à l'égard des signaux éloignés et envisage de modifier les règles de distribution pour les signaux éloignés, de manière à s'assurer que les droits que détiennent les stations de télévision locales sur les émissions soient convenablement protégés.

Distribution d'APTN, de CPAC, de VoicePrint et de TVA

Conformément à l'alinéa 9(1)h de la Loi, le Conseil peut « obliger [les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de distribution] à offrir certains services de programmation selon les modalités qu'il précise ». Le Conseil s'est prévalu de cette prérogative pour exiger la distribution de quatre services au service de base des EDR : TVA, APTN, CPAC et VoicePrint, un service de programmation sonore exploité par le National Broadcast Reading Service.²⁸⁷

Dans la décision CRTC 98-488 du 29 octobre 1998, le Conseil approuve la distribution nationale de TVA en invoquant que la distribution de ce service pourra augmenter le nombre de services de programmation de langue française offerts au Canada et contribuer à promouvoir la dualité linguistique et la diversité culturelle du Canada.

Dans la décision CRTC 99-42 du 22 février 1999, le Conseil juge que la distribution nationale d'APTN renforcera l'identité culturelle des peuples autochtones et servira à rapprocher les Canadiens autochtones et non autochtones, satisfaisant en cela l'objectif énoncé à l'alinéa 3(1)o de la Loi.

Dans la décision CRTC 2000-380, telle que corrigée par la décision CRTC 2000-380-1, le Conseil conclut que VoicePrint fournit un service unique et précieux aux personnes aveugles ou handicapées visuellement, et que sa distribution obligatoire est conforme à l'objectif de l'accessibilité énoncé à l'alinéa 3(1)p de la Loi.

Dans la décision CRTC 2002-377, telle que modifiée par l'ordonnance de distribution annexée à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2006-5, le Conseil estime que la programmation d'affaires publiques autorisée de CPAC est un complément important et appréciable aux débats du Parlement et de ses

²⁸⁷Récemment, en juillet 2007, le Conseil a publié la décision de radiodiffusion CRTC 2007-246, dans laquelle il approuve quatre nouvelles ordonnances de distribution de The Accessible Channel (Voice Print), d'Avis de recherche inc., de CBC Newsworld et de Le Réseau de l'information.

comités, et juge que l'attribution à CPAC d'un statut de distribution obligatoire au service de base contribuera à entretenir et à favoriser l'identité nationale et la souveraineté culturelle du Canada.

À notre avis, la politique du Conseil dans ce domaine est tout à fait conforme aux objectifs de la Loi et devrait être maintenue. L'alinéa 9(1)h) est un outil important qui permet au Conseil de garantir la distribution de services canadiens importants que les forces du marché ne suffiraient pas à assurer dans certaines régions du Canada. Grâce à cette importante prérogative, le système canadien de radiodiffusion contribue à renforcer et enrichir le tissu culturel, politique, social et du Canada.

Obligation de desservir et réglementation de la tarification

Dès sa publication en 1998, le *Règlement sur les EDR* a prévu de déréglementer le tarif mensuel de base d'une entreprise de câblodistribution de classe 1 à partir du moment où elle prouve, documents à l'appui, que le bloc de services de base d'un ou de plusieurs distributeurs terrestres ou par SRD autorisés est accessible à au moins 30 % des foyers dans sa zone de desserte, et que le nombre d'abonnés à son propre service de base a diminué d'au moins 5 % depuis que le service de base de son ou de ses concurrents autorisés est accessible dans sa zone de desserte.

Un titulaire devient déréglementé 60 jours après avoir fourni au Conseil les documents garantissant que les deux volets du critère ont été respectés et que les abonnés ont été avisés de l'imminence de la déréglementation.

L'obligation de desservir, imposée aux câblodistributeurs par l'article 48 du *Règlement sur les EDR*, cesse également de s'appliquer aux câblodistributeurs de classe 1 du moment qu'ils remplissent les conditions pour la déréglementation du tarif énoncées au paragraphe 47(1).

En ce qui concerne les nouvelles entreprises sur le marché de la distribution, le Conseil indique dans l'avis public CRTC 1997-25 qu'il n'a pas l'intention de réglementer leur tarif. À son avis, réglementer les nouveaux arrivés « ne serait pas compatible avec les objectifs visant à miser davantage sur les forces du marché pour la fourniture de services ainsi qu'à assurer une concurrence juste et durable pour la prestation de services de communication au foyer ».

Actuellement, presque tous les câblodistributeurs de classe 1 ont accédé à la déréglementation de leur tarif après avoir fourni au Conseil une preuve documentaire attestant qu'ils avaient satisfait aux critères de l'article 47.

Même si le tarif des EDR augmente avec le temps, il semble que le marché des EDR puisse satisfaire aux critères de déréglementation récemment établis par le Conseil et par la gouverneure en conseil pour le marché de la téléphonie locale. Dans la plupart des marchés canadiens, on trouve deux ou trois EDR en place (un câblodistributeur et un ou deux services par SRD), de même que des services de télévision en direct et, par endroits, des petits fournisseurs de SDMM. Les consommateurs ont en outre accès aux services d'Internet et de la télévision mobile. Dans certaines régions, la compagnie de téléphone locale exerce elle aussi une concurrence face à quatre grandes EDR en distribuant des services IP sur son réseau filaire. Sur la scène nationale, le Conseil rapporte que les services par SRD représentent environ 26,3 % des abonnements aux EDR²⁸⁸. Nous sommes tentés d'ajouter qu'avec tous les services que fournissent les diverses EDR à partir de leurs installations, et un tel niveau de pénétration des EDR par SRD, le marché des EDR serait en mesure de satisfaire aux critères récemment énoncés par le Conseil pour justifier la déréglementation des tarifs locaux sur le marché des télécommunications. Cela est vrai autant des critères d'abord établis par le Conseil²⁸⁹ que des critères formulés depuis par la gouverneure en conseil²⁹⁰. Nous prévoyons qu'avec l'assouplissement de

²⁸⁸ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, juillet 2007, tableau 4.2.

²⁸⁹ Décision de télécom CRTC 2006-15, Abstention de la réglementation des services locaux de détail.

²⁹⁰ Décret modifiant la Décision télécom CRTC 2006-15, C.P. 2007-532, 4 avril 2007.

certaines règles d'assemblage pour les services de programmation, la concurrence pourrait même augmenter encore davantage.

Pour ces raisons, nous ne voyons pas le besoin de réglementer la vente au détail des services des EDR.

Ordonnances d'exemption pour les petites entreprises de câblodistribution

Dans le contexte de son examen de la réglementation des entreprises de câblodistribution, le Conseil faisait paraître en 2000 un *Projet d'ordonnance d'exemption pour les petits systèmes de câblodistribution*²⁹¹. L'ordonnance propose d'exempter les personnes exploitant des systèmes de câblodistribution qui desservent moins de 2 000 abonnés au total (tous les systèmes et toutes les licences) dans des localités de moins de 10 000 habitants. (La référence à la taille de la population de la zone de desserte disparaîtra par la suite.)

Le Conseil lance de nouveau un appel aux observations sur un projet d'ordonnance révisé, dans l'avis public CRTC 2001-59. Les critères révisés ont pour but de refléter entre autres la politique sur la distribution de services dans la langue officielle de la minorité que le Conseil vient d'énoncer dans *Vers un avenir mieux équilibré : Rapport sur les services de radiodiffusion de langue française en milieu minoritaire*²⁹².

Le Conseil est d'avis que les petites entreprises de câblodistribution ont généralement moins d'employés et des ressources limitées, si bien qu'elles sont plus touchées que les autres par le fardeau administratif qu'occasionnent les échanges avec le Conseil²⁹³.

Selon le Conseil, l'exemption est d'autant plus appropriée que ces entreprises bénéficient déjà d'une réglementation allégée. En outre, le Conseil pense que la déréglementation permettra aux réseaux de câblodistribution des régions rurales de concentrer toute leur énergie à répondre à la concurrence croissante créée à la fois par les services de SRD et les SDMM.

Le Conseil fait donc paraître son ordonnance d'exemption²⁹⁴ en décembre 2001. Elle s'adresse à ce qui est décrit comme des entreprises de moins de 2 000 abonnés desservant de petites localités rurales. L'ordonnance modifiée²⁹⁵, renferme les critères suivants :

- Les entreprises de câblodistribution exemptées sont autorisées à se procurer leurs signaux des réseaux américains 4+1 auprès d'EDRS ou de petits fournisseurs de services satellite non canadiens. Plusieurs d'entre celles qui sont visées par la présente ordonnance n'ont pas les moyens de les recevoir en direct ni par micro-ondes et sont forcées de se tourner vers une autre source d'approvisionnement. Jusqu'en décembre 2001, pour se conformer aux règlements du Conseil, cette source devait être une EDRS autorisée. Or, ces EDRS canadiennes ou leurs affiliées détiennent et exploitent aussi les entreprises de distribution par SRD qui font précisément concurrence aux petits systèmes de câblodistribution.
- Une entreprise dotée d'une capacité nominale d'au moins 550 MHz était tenue de distribuer les débats de la Chambre des communes et de ses comités, dans les deux langues officielles (avis public CRTC 2001-121, parag. 11). Ce critère a par la suite été modifié pour se conformer au nouvel alinéa 33.3(1)c) venu s'ajouter au *Règlement sur les EDR* dans l'avis public CRTC 2002-72.²⁹⁶

²⁹¹ Avis public CRTC 2000-162

²⁹² Avis public CRTC 2001-25

²⁹³ Avis public CRTC 2000-162

²⁹⁴ Avis public CRTC 2001-121

²⁹⁵ Avis public de radiodiffusion 2002-74

²⁹⁶ Avis public de radiodiffusion 2002-74

- Il y a une obligation visant la prépondérance des services de programmation canadiens en ce qui concerne chaque signal analogique et numérique distribué²⁹⁷.
- Une entreprise dotée d'une capacité nominale d'au moins 550 MHz doit distribuer la version anglaise et la version française du service de programmation en affaires publiques CPAC. Ces entreprises bénéficient d'une grande latitude quant aux moyens techniques qu'elles peuvent utiliser pour distribuer CPAC dans les deux langues²⁹⁸.

Il est difficile de dire combien d'entreprises de distribution de radiodiffusion sont exemptées puisque les fournisseurs de services qui ne détiennent pas de licence ne sont pas obligés de faire rapport. Toutefois, il semblerait que l'envergure relativement restreinte de cette ordonnance d'exemption de décembre 2001 ait eu d'énormes retombées. Au 31 mars 2000, avant l'introduction de l'ordonnance, on recensait 2 071 entreprises autorisées de câblodistribution au Canada. Quatre ans plus tard, le 31 mars 2004, leur nombre était de 663. Cette diminution est sans doute attribuable en partie à la publication de l'ordonnance, en partie aux restructurations de l'industrie. Lorsque l'ordonnance a été publiée en décembre 2001, les dossiers du Conseil indiquaient que 1 583 entreprises de câblodistribution avec moins de 2 000 abonnés répondaient aux critères d'admissibilité de l'ordonnance²⁹⁹.

Nous ne recommandons aucun changement à ces ordonnances d'exemption. Elles constituent d'excellents exemples de la façon dont la réglementation et le fardeau réglementaire peuvent être atténués grâce à une ordonnance d'exemption bien structurée.

²⁹⁷ Avis public CRTC de radiodiffusion 2001-121

²⁹⁸ Avis public de radiodiffusion 2002-74

²⁹⁹ Annexe II de l'avis public CRTC 2001-121

10g) Radio commerciale

La radio commerciale est l'un des secteurs assujetti par le CRCT à une réglementation des plus minutieuses depuis la création du Conseil en 1968. Cependant, et c'est important de le noter, la version actuelle du *Règlement de 1986 sur la radio* (tel que modifié), qui s'applique tant aux stations de radio AM que FM, représente un fardeau beaucoup moins lourd que le règlement qui s'appliquait à la radio commerciale il y a 30 ans.

En effet, l'énoncé de politique du Conseil sur la radio FM, publié en 1975 et intitulé *La radio MF au Canada: Énoncé de politique pour un service radiophonique diversifié*³⁰⁰ était non seulement détaillé et complexe, mais constituait aussi sans doute la réglementation la plus explicite relative à un secteur particulier du système canadien de radiodiffusion. Cette politique sur la radio FM, énoncée dans une version antérieure du *Règlement sur la radio*, était extrêmement contraignante et interventionniste. La pensée sous-jacente était la suivante : le législateur a raison. Au coeur de ce système de réglementation très lourd, la Promesse de réalisation imposée aux titulaires de radio FM énonçait de façon très détaillée les engagements relatifs aux émissions, lesquelles devaient respecter des concepts aussi particuliers que « la programmation de formule premier plan » ou encore la « formule mosaïque ».

Les temps ont bien changé et c'est avec plaisir que nous notons que le CRTC s'est bien adapté et a changé (et assoupli) sa façon de réglementer la radio commerciale au Canada.

Au fil du temps, la tendance a été de favoriser une réglementation plus souple et un plus grand nombre de mécanismes d'autoréglementation de l'industrie.

Il y a 40 ans, lors de la création du CRTC, on ne pouvait même pas imaginer la vaste panoplie de choix de médias dont jouissent aujourd'hui les Canadiens. À cette époque, les stations de radio, tant privées que publiques, jouaient un rôle beaucoup plus important dans la diffusion de nouvelles et d'information; elles avaient également beaucoup plus d'influence sur l'opinion publique. Cette situation prévalait encore davantage dans de petites collectivités, là où le choix de journaux, de radio ou de télévision était souvent très limité.

C'est pourquoi le Conseil a développé, dès le début de ses activités, un bon nombre de politiques et de règlements contraignants sur la propriété et l'attribution de licence, afin de garantir l'existence, dans des marchés donnés et dans la mesure du possible, d'une diversité des voix assurant l'expression de points de vue différents sur des questions d'intérêt public. Cette politique du CRCT est bien entendu conforme à l'objectif de politique de première importance énoncé à l'alinéa 3(1)*i* de la Loi.

Les bulletins de nouvelles radiodiffusés représentaient une source de nouvelles et d'information relativement plus importante avant l'arrivée des chaînes de télévision d'information continue ainsi que, à plus forte raison, des ressources illimitées d'Internet.

Lorsqu'il a commencé à élaborer sa réglementation sur la radio, le Conseil ne s'est pas seulement assuré de l'existence d'une diversité des voix éditoriales sur les questions d'intérêt public (surtout les questions locales et régionales), mais il a aussi adopté des règlements fort précis sur ce qu'on appelle aujourd'hui de la programmation controversée. Cela touchait notamment la publicité de produits comme les boissons alcoolisées, les méthodes de contrôle des naissances, ou même les intérêts financiers dans l'exploitation de mines, de pétrole ou de gaz naturel!

Il a fallu attendre 1990 pour que soit créé le Conseil canadien des normes de la radiotélévision. Cette initiative digne de mention en matière d'autoréglementation de l'industrie, de même que bon nombre d'autres codes d'autoréglementation en radiodiffusion et en publicité faisant l'objet de

³⁰⁰Déclaration du CRTC, 20 janvier, 1975.

commentaires ailleurs dans ce rapport, ont permis au CRTC de se retirer graduellement de l'activité directe de réglementation de la publicité à la radio (autre que les publiereportages).

Au cours des années 1980, la bande FM a commencé à supplanter la bande AM. Le Conseil a alors jugé qu'il n'était plus nécessaire de réglementer de façon aussi contraignante les titulaires de radio AM, beaucoup d'entre eux éprouvant de grandes difficultés à survivre face à leurs nouveaux concurrents FM.

Pour toutes ces raisons, le Conseil a, au cours des 30 dernières années, progressivement assoupli les politiques et règlements s'appliquant à la radio commerciale au Canada, surtout à l'égard des services AM.

En réalité, avec la publication de son énoncé de politique de 1990, *Une politique MF pour les années 90*³⁰¹, le Conseil a relevé les stations de radio AM des exigences réglementaires les plus importantes et a également réduit de façon significative le fardeau d'ordre réglementaire imposé aux titulaires de radio FM.

Comme on l'a noté ci-dessus, en 17 ans depuis 1990, il y a eu trois autres examens publics complets des politiques et des règlements du CRTC sur la radio commerciale. Le dernier examen a donné lieu à la publication en décembre dernier de la *Politique de 2006 sur la radio commerciale*³⁰².

Dès le premier paragraphe d'introduction de cet avis public, le CRTC déclare ce qui suit :

Le Conseil considère que les dispositions de cette politique, notamment la nouvelle approche de création de contenu canadien, aideront la radio commerciale à contribuer plus efficacement à l'atteinte des objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* tout en favorisant son efficacité dans l'environnement de plus en plus concurrentiel de la distribution d'émissions sonores.

Ce document a été publié à la suite d'une instance publique au cours de laquelle on a déposé 194 commentaires écrits; de plus, 48 personnes intéressées ont fait des représentations orales lors de l'audience publique tenue en mai 2006 dans la région de la capitale nationale. Des représentants de l'industrie canadienne de la musique, de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), des radiodiffuseurs communautaires ou sans but lucratif, de l'industrie de la publicité, des syndicats, des guildes et des agences de perception de droits d'auteur, ainsi que des particuliers, ont comparu et se sont exprimés à cette audience publique.

L'avis public dans lequel on trouve la *Politique de 2006 sur la radio commerciale* identifie les défis auxquels fait face la radio commerciale en raison de l'avènement d'un grand nombre de nouvelles technologies sonores non réglementées et en constante évolution. Celles-ci comprennent les baladeurs MP3, les I-pods, les services de musique par Internet et la radio en transit, la baladodiffusion, le téléchargement et le partage de fichier poste-à-poste ainsi que la radio sur téléphone portable. Le Conseil conclut néanmoins, dans le même paragraphe, « que l'industrie canadienne de la radio demeure cependant financièrement saine ».

Cette conclusion générale, expliquée et complétée plus loin dans l'avis public, semble être confirmée par les résultats financiers de l'industrie canadienne de la radio commerciale de l'année 2006, publiés par le Conseil le 16 mai 2007, de même que par les données financières sur la radio publiées par le CRTC dans le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*³⁰³.

Les statistiques du Conseil indiquent que le revenu total des stations de radio AM et FM a augmenté de 5,7 % en 2006, passant de 1,3 milliards de dollars en 2005 à 1,4 milliards de dollars en

³⁰¹ Avis public de radiodiffusion CRTC 1990-111.

³⁰² Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-158.

³⁰³ Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion du CRTC, 2007

2006. Bien que les bénéfices avant intérêts et impôts (BAII) aient augmenté de 2,7 % pour atteindre 284,5 millions de dollars en 2006, la marge des BAII est demeurée à 20 % en 2006, soit le même pourcentage qu'en 2005.

Il n'appartient pas aux auteurs de ce rapport d'évaluer si une marge moyenne de BAII de 20 % est adéquate ou appropriée pour l'industrie. Mais si l'on en juge par le nombre de demandes concurrentes déposées au cours des dernières années en vue d'obtenir des licences d'exploitation de nouvelles stations de radio, et ce, même dans les petits et moyens marchés canadiens (on compte présentement onze demandes concurrentes en vue d'exploiter une nouvelle station de radio FM à Kelowna), on peut croire qu'un bon nombre d'entrepreneurs et de sociétés de radiodiffusion exploitant des systèmes multiples estiment que la radio commerciale au Canada (à tout le moins sur la bande FM) reste un domaine lucratif. Et cela en dépit des défis concurrentiels posés par la panoplie sans cesse grandissante des plateformes de distribution numérique non réglementées.

La question de politique ou de réglementation la plus importante abordée lors du récent processus d'examen de la politique sur la radio commerciale a été, bien sûr, celle de savoir si au moins 35 % ou 40 % des pièces musicales de catégorie 2 diffusées entre 6 h et 18 h du lundi au vendredi, chaque semaine de radiodiffusion, devaient être des pièces canadiennes.

Il est évident que les objectifs de politique très précis énoncés aux alinéas 3(1)c), (f) et (s) de la Loi autorisent le Conseil à imposer aux radiodiffuseurs canadiens de radio commerciale des pourcentages minimaux de contenu canadien. Ces trois objectifs de politique font état du fait que le système canadien de radiodiffusion doit non seulement offrir des pourcentages appropriés de programmation canadienne, mais aussi faire appel de façon prépondérante aux ressources créatrices et autres canadiennes.

Parce que l'accent mis sur la réglementation des émissions parlées à la radio (dont les publicités) a diminué au cours des dernières décennies, pour les raisons indiquées ci-dessus, un grand nombre de règlements régulièrement adoptés par le CRTC au sujet de la radio commerciale ont trait à des mesures de renforcement et de soutien de l'industrie canadienne de la musique, y compris des nouveaux artistes.

Dans le cadre de notre mandat, nous devons nous questionner sur le raisonnement qui sous-tend les politiques et les règlements du CRTC. N'eût été de l'existence très claire des objectifs de politique de radiodiffusion énoncés à l'article 3 de la Loi mentionné ci-dessus, nous aurions pu nous demander, dans une perspective de simplification de la réglementation et de rapport des forces du marché, s'il était encore nécessaire que le CRTC applique rigoureusement d'une part les politiques et règlements de radiodiffusion visant à ce qu'un pourcentage minimum de contenu canadien soit diffusé et, d'autre part, les autres politiques visant à ce que les nouveaux artistes canadiens aient accès aux ondes publiques canadiennes et y soient diffusés.

La réponse à cette question démontre bien qu'il est impossible de comprendre la réglementation de la radiodiffusion au Canada sans être familier avec les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion prévue par la loi.

Les chansonniers canadiens, les compositeurs et les artistes ne sont pas des titulaires en vertu de la Loi, mais celle-ci en fait sans aucun doute ses bénéficiaires. (En vertu de la loi, ils ont une relation avec l'industrie canadienne de la radio assez semblable à celle qui existe entre les producteurs de télévision canadiens indépendants et l'industrie canadienne de la télévision.) Ces deux groupes de créateurs sont les bénéficiaires désignés d'un système de réglementation de radiodiffusion que le Parlement a conçu en vue de favoriser et d'encourager l'utilisation et la présentation des ressources créatives canadiennes.

Dès qu'il a commencé à réglementer la radiodiffusion, le CRCT a reconnu la relation de synergie entre les radiodiffuseurs canadiens et l'industrie canadienne de la musique.

En réalité, on estime généralement que c'est grâce aux politiques et aux règlements du CRTC sur la diffusion, tant par les stations AM et FM, de pourcentages minimaux de musique canadienne qu'un si grand nombre de musiciens populaires dans le monde entier sont des Canadiens.

On ne saura jamais si des stars canadiennes de musique populaire, comme Shania Twain, Céline Dion, Bryan Adams, Daniel Bélanger, Avril Lavigne, Nelly Furtado, Nickelback or Diana Krall, auraient réussi une percée mondiale n'eût été des exigences réglementaires qui, au début de leur carrière, leur ont permis d'être en ondes, et ce, en vertu des normes minimales sur la diffusion de musique canadienne par les stations de radio canadiennes.

On ne sait pas si, comme le véhicule une certaine légende urbaine, les Prix Junos, qui récompensent chaque année des artistes canadiens de musique populaire, doivent leur nom au premier président du CRTC; par contre, personne ne songe à nier que la réglementation du CRTC dans le secteur de la radio a grandement contribué au renforcement de l'industrie canadienne de la musique populaire au cours des 40 dernières années.

Le premier *Règlement sur la radio* qui imposait aux stations de radio AM des pourcentages minimaux de contenu canadien (30 %) a été adopté par le Conseil en 1970³⁰⁴.

Depuis lors, les discussions se poursuivent chez les radiodiffuseurs, les représentants de l'industrie canadienne de la musique et le Conseil pour savoir quel est le pourcentage minimum de musique canadienne approprié selon les diverses classes de stations de radio canadiennes.

La majorité des Canadiens croit qu'il appartient au CRTC de fixer le pourcentage approprié, 30 %, 35 % ou 40 %, de musique canadienne de catégorie 2 que doivent diffuser les stations FM. Personne ne conteste la nécessité d'un minimum réglementaire de musique canadienne, même si ce minimum est beaucoup plus bas, comme sur les stations de radio canadiennes de formule spécialisée ou à caractère ethnique.

Le soutien du CRTC à l'industrie canadienne de la musique ne se limite pas à réglementer les pourcentages de musique canadienne à diffuser sur les stations de radio commerciale. Au cours des années, le Conseil a élaboré un ensemble de règlements et de politiques relatifs à la création, au soutien et à la promotion des musiciens canadiens, y compris les artistes en émergence.

Depuis plus de 30 ans, les radiodiffuseurs commerciaux canadiens sont engagés par leurs conditions de licence respectives dans la promotion des artistes canadiens, ce que le CRTC appelle maintenant le développement du contenu canadien (DCC). Certaines de ces obligations à l'égard de la promotion des artistes canadiens ou du DCC tirent leur origine de promesses faites au CRTC au cours des audiences d'attribution de licence; d'autres proviennent d'engagements relatifs à des avantages, souscrits lors de demandes présentées au Conseil pour obtenir l'autorisation de transférer la propriété ou le contrôle d'entreprises de radio autorisées. Un grand nombre d'engagements à l'égard du DCC proviennent d'une entente négociée en 1996 entre le CRTC et l'ACR qui représentait l'ensemble de l'industrie de la radio commerciale.

Afin de clarifier pour les titulaires ce qu'il estime être un projet admissible au titre du DCC, le Conseil publie régulièrement des avis public précisant ses politiques dans ce domaine. Le dernier avis public à ce sujet a été publié en juillet 2007³⁰⁵.

De même, parce que la radio est généralement reconnue comme étant d'abord et surtout un média « local » de communications, les politiques et les règlements du CRTC ont dès le début mis l'accent sur la nécessité que toutes les titulaires de radio commerciale diffusent des émissions locales,

³⁰⁴ Décision CRTC 70-99, DORS/70-256.

³⁰⁵ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-79

par exemple des nouvelles locales, des bulletins météo, des sports et la promotion d'activités ou d'événements locaux.

En exigeant des titulaires de radio des pourcentages minimaux de programmation locale, le Conseil contribue à la réalisation de l'objectif de politique prévu à l'alinéa 3(1)) de la loi, qui énonce que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait « puiser aux sources locales, régionales, nationale et internationales » (notre soulignement). La radio est d'abord et avant tout un média local et c'est pourquoi le CRCT s'assure qu'elle offre de la programmation locale.

La politique de soutien de la programmation locale à la radio contribue aussi à la réalisation d'un autre objectif de politique de radiodiffusion prévu à l'alinéa 3(1)) de la loi, qui énonce que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait notamment,

(iv) dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent.

Par conséquent, même si le Conseil a, au fil des années, assoupli sa réglementation sévère concernant le pourcentage minimal de programmation locale à la radio commerciale, il exige toujours des titulaires de radio FM que le tiers de leurs émissions soient locales. Un titulaire qui n'offre pas d'émissions locales à une collectivité ne peut pas solliciter de publicité dans cette collectivité.

En raison de l'incroyable augmentation, à notre ère numérique, des types de médias et des sources possibles de nouvelles, d'information et d'opinions éditoriales, le Conseil estime maintenant que la plupart des Canadiens, où qu'ils vivent, ont accès à un grand nombre de choix et de voix. Les préoccupations sur la propriété commune de plus d'une station AM ou FM exploitées dans la même langue et le même marché étant moins pressantes depuis les années 1990, le Conseil a considérablement assoupli sa politique sur cette question dans sa *Politique sur la radio commerciale* de 1998. Ces modifications ont été bien reçues de façon générale et elles ont contribué au renforcement financier de l'industrie de la radio commerciale.

La promotion de la diversité de la programmation est certes l'un des éléments clés de la réglementation du CRTC, mais celui-ci, a reconnu dès 1995 que les forces du marché avaient un rôle à y jouer, les radiodiffuseurs d'un même marché cherchant naturellement à se démarquer les uns des autres. Déjà, après l'*Examen de certaines questions concernant la radio*³⁰⁶ de 1995, on a accordé aux stations de radio FM l'autorisation de changer leur formule de programmation sans autorisation préalable du Conseil. (Il est intéressant de noter que les radiodiffuseurs américains ne sont pas tenus de faire autoriser le changement de formule par le FCC, mais que les radiodiffuseurs du Royaume-Uni doivent obtenir l'autorisation de l'organisme de réglementation Ofcom).

Nous sommes donc généralement d'avis que le secteur de la radio commerciale est l'un de ceux où le Conseil a considérablement modifié ses règlements et ses politiques, au fil des années et ce, en réponse aux changements techniques et financiers incessants, qui ont transformé le contexte d'exploitation et de concurrence des entreprises de radio commerciale.

Les radiodiffuseurs canadiens en tant que groupe ont eu tendance à soutenir vigoureusement leur association d'industrie; de plus, l'ACR et les diverses associations de l'industrie de la musique au Canada ont fait, au nom de leurs membres, des représentations efficaces auprès du CRTC. Ces faits expliquent peut-être pourquoi ce secteur de l'industrie de la radiodiffusion a toujours reçu une grande attention de la part du CRTC.

À compter du début des années 1980, les modifications successives au *Règlement sur la radio* ont plutôt eu l'effet de diminuer, et non d'augmenter, le fardeau de la réglementation imposé aux titulaires

³⁰⁶ Avis public de radiodiffusion CRTC 1995-60.

canadiens de radio commerciale, et, dans la majorité des cas, ont tenu compte des développements pertinents sur les plans technique et financier.

Il reste néanmoins un secteur de la politique sur la radio commerciale qui exige un examen, celui sur la radio numérique.

Radio numérique

Le 15 décembre 2006, en même temps qu'il publiait sa *Politique sur la radio commerciale*³⁰⁷, le Conseil publiait un avis public distinct intitulé *Politique en matière de radio numérique*³⁰⁸.

Le Conseil ne pouvait pas simplement incorporer dans la *Politique de 2006 sur la radio commerciale* ses décisions et ses recommandations sur une future politique en matière de radio numérique, parce que le CRTC ne peut contourner la compétence du ministère de l'Industrie (le Ministère) sur les questions de politique et de gestion du spectre.

En effet, la compétence de réglementation en matière de politique et de gestion du spectre des fréquences radio appartient au Ministère, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*³⁰⁹.

En 2006, au moment de l'examen de la *Politique sur la radio commerciale*, les radiodiffuseurs canadiens étaient encore soumis à la *Politique régissant l'implantation de la radio numérique* de 1995, laquelle était une source de conflits.

Cette politique d'implantation de 1995³¹⁰ avait été adoptée par le Conseil à la suite d'une consultation avec les fonctionnaires du Ministère responsables de la politique sur le spectre. Le Ministère avait pris la décision, très controversée à l'époque, d'établir un plan d'attribution des fréquences de la bande L, en réservant les fréquences de 1452 à 1492 MHz aux entreprises canadiennes de radiodiffusion audionumérique (DRB).

Le plan d'attribution des fréquences de la bande L a suscité la controverse surtout parce qu'il était évident que la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis favorisait une approche technologique différente pour soutenir la radio commerciale dans sa transition au numérique. Les technologies privilégiées par la FCC en vue de favoriser la transition au numérique sont connues sous le nom de In-Band-On-Channel (IBOC). Cette technologie IBOC a permis aux stations américaines AM et FM de passer du mode analogique au mode numérique en demeurant dans leur propre attribution de spectre, c'est-à-dire sur leurs bandes AM et FM respectivement.

La solution adoptée par le Canada en 1995, soit de réserver des fréquences de la bande L aux entreprises de DRB, prévoyait une première étape de transition au cours de laquelle les titulaires de stations AM et FM devaient mettre en place de nouveaux émetteurs et installations numériques qui seraient exploités parallèlement à leurs stations existantes. Une fois cette première étape de transition complétée, on devait, dans une deuxième étape, adopter une nouvelle politique qui tiendrait compte de tous les aspects liés aux entreprises de DRB. Cette politique devait s'appliquer tant aux nouveaux venus qu'aux titulaires existants.

En réalité, la *Politique de 1995 régissant l'implantation de la radio numérique* a été un échec. Au cours des dix dernières années, on a assisté à un déploiement qualifié dans divers avis publics d'extrêmement lent de la radio numérique sur la bande L. On pourrait croire qu'il s'agit d'une marche funèbre.

³⁰⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-158.

³⁰⁸ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-160.

³⁰⁹ *Loi sur les Télécommunications* L. R. (1985), ch. R-2, telle que modifiée.

³¹⁰ Avis public de radiodiffusion CRTC 1995-184 (*Politique régissant l'implantation de la radio numérique*).

La lenteur du déploiement relève de plusieurs facteurs inter reliés. Le plus important est sans doute la rareté des receveurs de radio numérique sur la bande L, appareils par ailleurs relativement coûteux. Aucun constructeur n'installe encore, en 2007, de récepteur de radio numérique sur la bande L dans ses automobiles, et ce, plus de dix après l'adoption de la politique de transition. La situation est un peu celle de la poule et de l'œuf : peu de stations canadiennes de radio ont lancé leur service numérique sur la bande L parce qu'il y a trop peu de receveurs numériques sur le marché, alors que le manque de programmation numérique diminue la demande déjà faible pour les receveurs numériques sur la bande L. Il en résulte qu'au Canada, la transition de la radio analogique à la radio numérique fait du sur place, alors qu'aux États-Unis, elle progresse à un bon rythme avec les technologies IBOC.

Certains énoncés de la *Politique en matière de radio numérique* publiée le 15 décembre 2006 indiquent que le CRTC prend finalement le taureau par les cornes sur cette question de réglementation inappropriée et qu'il envisage maintenant d'implanter les technologies IBOC au Canada, si le Ministère est d'accord.

On peut lire sur le site Internet du CRTC une lettre adressée au Conseil le 28 mai 2007 par le sous-ministre adjoint du Ministère. Cette lettre semble suggérer, en termes bureaucratiques, que l'attribution de fréquences de la bande L aux entreprises de radio numérique en vue de la transition vers le numérique était une erreur sur le plan commercial et que, sous réserve de consultations ultérieures avec l'industrie, le Canada pourrait adopter la technologie IBOC. La lettre contient la phrase annonciatrice suivante :

(Traduction) De même, le Ministère est actuellement en train de développer une norme pour l'implantation de la technologie IBOC.

Compte tenu du temps perdu au cours des dix dernières années à cause de l'infortuné plan d'attribution de fréquences de la bande L aux entreprises de radio numérique, nous croyons qu'une nouvelle politique de réglementation sur la radio numérique est sans doute la question la plus pressante dans le secteur de la radio commerciale dont le Conseil doit s'occuper aujourd'hui.

Dans son avis public sur la *Politique en matière de radio numérique* du 15 décembre dernier, le Conseil a reconnu que :

...il pourrait envisager d'accorder des licences liées à l'utilisation de la technologie IBOC, laquelle permet de passer au numérique sans accaparer une part supplémentaire du spectre et de fournir davantage d'information sur la programmation et davantage de services de multi-diffusion.

Avant d'en arriver à l'étape d'attribution de licence, le Conseil doit convaincre le Ministère que le passage de la radiodiffusion de l'analogique au numérique est une priorité de réglementation de la plus haute importance.

Recommandation 10(g)-1

Nous recommandons au Conseil de vérifier de façon urgente auprès d'Industrie Canada son échéancier de développement d'une norme pour l'implantation de la technologie IBOC, et de préciser ses propres intentions relatives à toute future attribution de licences liées à l'utilisation de la technologie IBOC.

Outre la politique sur la radio numérique, il existe trois autres questions de politique sur la radio commerciale qui, selon nous, méritent réflexion dans l'intérêt de la réglementation intelligente et qui sont décrites ci-dessous.

Formules de programmation

Comme on l'a vu ci-dessus, en 1995 le Conseil a dans son *Examen de certaines questions concernant la radio*³¹¹, supprimé toute exigence réglementaire pour les radiodiffuseurs de radio FM qui voulaient changer leurs formules de programmation. Cette déréglementation digne de mention en faveur des forces du marché ne s'appliquait pas aux titulaires (généralement récemment autorisées) qui avaient adopté une formule dite « spécialisée », c'est-à-dire, les stations à caractère ethnique ou celles privilégiant la musique de catégorie 3, comme du jazz ou de la musique classique.

Sur le plan historique, le but visé par le Conseil en réglementant et en surveillant les formules de programmation des radiodiffuseurs de radio commerciale était évidemment de promouvoir la diversité de la programmation au sein du système, ainsi que dans les marchés individuels.

Comme on l'a noté ci-dessus, en 1990, le Conseil avait déjà déréglementé les formules des radiodiffuseurs de radio AM. Par conséquent, en 1995, lorsque le Conseil a cessé de réglementer affectivement les formules des radiodiffuseurs de radio FM, son personnel n'a plus été tenu d'exercer une surveillance des formules des radiodiffuseurs FM concurrents en place dans un marché donné.

Malgré cette déréglementation intervenue il y a 12 ans, on discute encore abondamment des formules des nouvelles stations de radio FM commerciale, au cours des audiences d'attribution de licences de radio FM concurrentes. Une partie importante de ces audiences est consacrée à défendre le choix de formule des requérants concurrents et à expliquer pourquoi il y a lieu de combler la « lacune » du marché à cet égard.

Le fait qu'un requérant ayant eu gain de cause à la suite d'une audience concurrentielle puisse lancer sa nouvelle station dès l'obtention de sa licence avec une formule de programmation complètement différente de celle proposée et examinée au cours de l'audience, semble indiquer que cette préoccupation constante du Conseil à l'égard des formules de programmation des nouvelles stations de radio FM jette du discrédit sur le processus de réglementation. Cette situation amène les conseillers à consacrer beaucoup trop de temps, pendant des audiences qui coûtent très cher, à une question qui n'est plus assujettie, et avec raison selon nous, à une réglementation active de la part du CRTC.

Nous comprenons que la formule choisie par un requérant de radio FM soit pertinente à l'analyse du plan d'affaires de chaque requérant. Cependant, nous croyons qu'il est temps que le Conseil reconnaisse publiquement que, sauf peut-être en présence de circonstances exceptionnelles, il consacrerait peu de temps au cours des audiences publiques à la question des formules proposées par les nouvelles stations de radio FM, et qu'il se fierait davantage aux forces du marché.

Recommandation 10(g)-2

Nous recommandons que la question des formules de programmation soit rapidement traitée au cours des audiences publiques concurrentielles portant sur l'attribution de licences aux nouvelles stations FM de radiodiffusion, puisqu'aucun règlement ou condition de licence n'oblige dorénavant les titulaires de stations FM à programmer leur station selon une formule donnée.

Politique des grands succès (Hits)

En 1975, le Conseil introduisait dans *La radio MF au Canada : Énoncé de politique pour un service radiophonique diversifié*³¹² un concept de surveillance et de réglementation du pourcentage de grands succès diffusés par chaque station FM de radio commerciale. L'idée était d'accroître la diversité

³¹¹ Avis public CRTC 1995-60.

³¹² Déclaration du CRTC, 20 janvier 1975.

en ondes ainsi que le temps d'antenne des nouveaux artistes canadiens émergents. Visant l'ensemble des stations FM qui diffusaient de la musique populaire, la politique des grands succès limitait l'utilisation des grands succès musicaux à la radio FM à moins de 50 % de toutes les pièces musicales diffusées chaque semaine. L'application de cette politique s'est faite par l'intégration d'un engagement en ce sens à la Promesse de réalisation des titulaires, qui est devenu une condition de licence.

Au fil des années, le Conseil a réduit par étapes le champ d'application de cette politique. En 1990, il accordait aux stations de langue française une exemption des restrictions à l'égard des grands succès³¹³ ; en 1997, il limitait les effets de cette politique pour la plupart des stations commerciales mais maintenait cette règle pour les stations commerciales anglophones de Montréal et d'Ottawa³¹⁴. Le Conseil tentait ainsi d'aider les radiodiffuseurs de langue française et de langue anglaise, tous désireux d'attirer vers eux les auditeurs et les annonceurs de ces marchés bilingues, à se battre à armes égales. Le problème était le suivant : les radiodiffuseurs FM francophones de ces deux marchés, qui devaient aussi diffuser 65 % de pièces vocales de langue française (voir plus loin), subiraient une concurrence inégale de leurs équivalents anglophones si l'utilisation des « grands succès » à moins de 50 % était éliminée.

Bien que cette politique protège dans une certaine mesure la radio commerciale francophone FM des marchés de Montréal et d'Ottawa/Gatineau, nous croyons qu'elle devrait être réévaluée par le Conseil lors des prochains ajustements à la règle du 65/55 de musique vocale de langue française. Le Conseil pourrait penser qu'un assouplissement des restrictions imposées aux stations FM commerciales de langue française concernant le pourcentage de diffusion des pièces vocales de langue française pourrait rendre inutile sa politique des grands succès visant les marchés d'Ottawa et de Montréal. Nous proposons une recommandation en ce sens à la fin de la prochaine section.

Musique vocale de langue française

La politique traditionnelle du Conseil que reflète l'article 2.2 du *Règlement sur la radio* prévoit que les stations de radio francophones (AM et FM) doivent consacrer au moins 65 % de leurs pièces musicales vocales de catégorie 2 à des pièces musicales de langue française au cours d'une semaine de radiodiffusion.

En outre, au moins 55 % de ces pièces musicales vocales de langue française doivent être diffusées intégralement entre 6 h et 18 h, du lundi au vendredi, dans n'importe quelle semaine donnée.

Les radiodiffuseurs francophones et les représentants de l'industrie du disque appellent parfois cette exigence la « règle du 65/55 ».

L'objectif de cette règle est évidemment d'augmenter l'offre de temps d'antenne accordé aux artistes vocaux francophones et de s'assurer, conformément aux objectifs stratégiques énoncés au paragraphe 3(1) de la loi, notamment à l'alinéa 3(1)m), que la radio reflète la dualité linguistique du Canada.

Nous comprenons le bien-fondé de cette politique ainsi que des règles qui permettent son application et nous sommes conscients que cette règle du 65/55 a été entièrement révisée en marge de l'instance sur la *Politique de 2006 sur la radio commerciale*. Toutefois, nous croyons qu'il convient d'en réévaluer les implications dans le contexte du marché extrêmement concurrentiel de la radiodiffusion d'aujourd'hui. Ainsi que le Conseil l'a noté dans la *Politique de 2006 sur la radio commerciale*, les nouvelles techniques audio numériques telles que les MP3, les iPods, la radio par satellite ou les services de musique par Internet permettent aux jeunes d'accéder par de nombreuses sources à la musique qu'ils veulent écouter et au moment où ils veulent l'écouter.

³¹³ Avis public de radiodiffusion CRTC 1990-11

³¹⁴ Avis public de radiodiffusion CRTC 1997-42.

Par ailleurs, les auditeurs des stations de radio francophones au Canada ont toujours démontré un vif intérêt pour la musique populaire anglophone. À cet égard, le marché de la radio commerciale diffère considérablement de celui de la télévision qui se distingue par une préférence marquée des téléspectateurs pour des émissions dans leur propre langue.

Il est donc compréhensible que les radiodiffuseurs francophones, surtout ceux des marchés bilingues tels qu'Ottawa et Montréal, se plaignent de la concurrence défavorable qu'ils subissent de la part des stations de langue anglaise dans leur marché du fait de l'application de la règle du 65/55 à la musique vocale de langue française.

Tel que noté plus haut, cette concurrence est la raison principale du maintien de la politique des grands succès pour les radiodiffuseurs anglophones de Montréal et d'Ottawa – le CRTC ayant voulu établir des règles du jeu équitables. Toutefois, nous nous interrogeons sur l'utilité actuelle de cette approche extrême et sur sa compatibilité avec des principes de réglementation intelligente.

Recommandation 10(g)-3

Nous recommandons que le Conseil réévalue toutes les implications commerciales et toutes les conséquences sur les politiques de radiodiffusion de sa politique portant sur les grands succès et de son maintien de l'application de la règle du 65/55 concernant la musique vocale de langue française dans les marchés de Montréal et d'Ottawa.

Les artistes canadiens émergents

Le CRTC a souligné dans la *Politique de 2006 sur la radio commerciale* qu'il s'attendait à ce que les radiodiffuseurs appuient davantage les artistes canadiens et la musique canadienne émergents. Selon nous, il s'agit là d'une façon louable et appropriée de renforcer la culture musicale canadienne tant en français qu'en anglais. Il convient cependant de rappeler certaines réalités.

Tout d'abord, il est impératif d'élaborer des définitions plus pratiques des expressions « musique émergente » et « artiste émergent ». Le meilleur moyen de définir ces termes, selon nous, est d'obtenir que des représentants de l'industrie canadienne de la radiodiffusion et de l'industrie canadienne du disque s'entendent entre eux sur leur formulation. Par ailleurs, nous pensons que les marchés francophone et anglophone peuvent chacun demander une définition distincte reflétant des réalités différentes.

(Comme nous le savons, il n'est pas toujours commode de n'utiliser qu'une seule définition de « succès » musical dans des marchés radiophoniques linguistiques différents.)

Il convient aussi de noter que, s'agissant plus particulièrement des artistes et de la musique émergente, le secteur de la radio commerciale n'est pas le seul à pouvoir agir. La radio communautaire, la radio publique et la radio par satellite devraient toutes pouvoir s'exprimer et jouer un rôle en proposant du temps d'antenne aux artistes canadiens émergents.

En outre, nous croyons que les industries du disque et de la radiodiffusion devraient s'entendre sur les meilleurs moyens de promouvoir les artistes émergents. Ainsi, nous ne croyons pas que la simple imposition de quotas suffirait à régler leurs problèmes.

Dans la *Politique de 2006 sur la radio commerciale*, le Conseil a indiqué qu'il préférerait traiter cette question au cas par cas en passant par l'application de conditions de licence plutôt que par une réglementation uniforme. Cette approche nous paraît salutaire.

Une certaine souplesse sera aussi nécessaire pour rendre compte des formules spécialisées de la radio commerciale. Par exemple, les stations de radio spécialisée qui ont des licences les autorisant à

diffuser de la musique « rétro » ne peuvent évidemment pas participer à la promotion de la musique émergente.

Recommandation 10(g)-4

Nous recommandons que le Conseil incite les représentants des industries canadiennes du disque et de la radiodiffusion à élaborer ensemble des définitions plus pratiques des expressions « artistes émergents » et « musique émergente » qui pourraient servir à des fins de réglementation tant dans le secteur anglophone que francophone du système canadien de la radiodiffusion.

Radio par abonnement

Outre l'accès gratuit aux stations de radio en direct AM et FM publiques et privées, la plupart des Canadiens peuvent également s'abonner à un service de radio payante ou à un service sonore payant.

Ils peuvent recevoir, moyennant un tarif mensuel, l'un ou l'autre des services canadiens concurrents de radio par satellite par abonnement; ils peuvent aussi s'abonner à un bloc de services de programmation comprenant un service sonore payant offert par leur fournisseur de télévision par câble ou par satellite.

Deux entreprises de radio par satellite par abonnement seulement (Sirius Canada et XM Canada) ont été autorisées en 2005, alors que quatre services sonores payants (les deux seuls encore en exploitation sont Galaxie et MaxTrax) seulement l'ont été en 1995. En raison de ce petit nombre, le Conseil n'a pas encore promulgué de règlements sur les entreprises de radio par satellite par abonnement ou sur les services sonores payants.

Les deux titulaires concurrents de radio par satellite par abonnement ainsi que les deux entreprises concurrentes de services sonores payants sont assujettis à un ensemble de conditions de licence faisant partie de leur licence respective.

Ces conditions de licence sont, comme l'exige l'alinéa 9(1)*b* de la Loi, liées à la situation du titulaire que le Conseil

- (i) (...) estime indiquées pour la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

Cette forme de réglementation directe des titulaires par conditions de licence, en y incorporant la référence à tout article pertinent du *Règlement de 1986 sur la radio*, plutôt que par la promulgation d'un ensemble de règlements additionnels s'appliquant à une classe de petites entreprises spécialisées, permet au Conseil d'individualiser chaque licence en vue de satisfaire à ses objectifs de réglementation.

10h) Radio communautaire

Au Canada, la radio communautaire a une longue histoire derrière elle. Tout comme dans le cas de la radio commerciale, la réglementation de la radio communautaire a été marquée par un allègement ou une « simplification » progressive de ses exigences. En 2000³¹⁵, le Conseil a rendu publiques de nouvelles politiques sur la radio communautaire, incluant ce qu'on appelle la radio de « campus ». Le seul but de ces politiques était de mettre l'accent sur des exigences en matière de programmation simples, efficaces et facilement mesurables pour ces deux types de service radiophonique distincts, mais apparentés. Ceci avait pour but d'accroître leurs sources de revenu potentielles et d'alléger le fardeau administratif associé à la réglementation.

Présentement, le Conseil répartit les services radiophoniques communautaires en deux catégories générales. La première s'appelle simplement « radio communautaire ». Elle se distingue par sa structure de propriété appartenant largement à la communauté. Elle se subdivise en deux sous-catégories : les stations de radio communautaire de type A ne font face à aucune autre station de radio diffusant dans la même langue sur une partie ou la totalité de leur territoire, si ce n'est une station de la SRC. Les stations de radio communautaire de type B font face à au moins une autre station, qui n'est pas une station de la SRC, diffusant dans la même langue sur une partie ou la totalité de leur territoire.

La deuxième catégorie générale de services de radio communautaire est celle des « radios de campus ». Comme leur nom l'indique, ces services sont associés aux maisons d'enseignement post-secondaires. Cette catégorie se subdivise, elle aussi, en « stations de campus axées sur la communauté » et « stations d'enseignement ». Bien que reliée à une maison d'enseignement post-secondaire, l'exploitation des stations de campus axées sur la communauté est semblable à celle des radios communautaires conventionnelles en ce que la programmation est accessible à l'ensemble de la collectivité et conçue pour la refléter. Les stations d'enseignement, quant à elles, ont comme objectif principal la formation d'étudiants dans le cadre de cours de radiodiffusion. Elles proposent une programmation axée sur la collectivité, mais offrent aussi au moins quelques émissions éducatives conventionnelles.

Comme autre « sous-sous-catégorie » de radios communautaires et de campus, le Conseil accorde, au cas par cas, des licences d'exploitation de stations « expérimentales ». Elles doivent devenir des stations à part entière dans leur catégorie après trois ans d'exploitation (période au terme de laquelle la licence expérimentale expire).

Le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007* indique que le nombre suivant de stations appartenant aux diverses catégories ont obtenu une licence :

Catégorie	Total	Français	Anglais	Autre
communautaires de type A	45	34	10	1 (bilingue)
communautaires de type B	50	26	23	1 (multiculturelle)
expérimentales	10	0	9	1 (bilingue)
Total, communautaires	105	60	42	3
de campus axées sur la communauté	41	5	36	0
d'enseignement	9	Non précisé		

³¹⁵ Avis public CRTC 2000-12 (*Politique relative à la radio de campus*); Avis public CRTC 2000-13 (*Politique relative à la radio communautaire*).

expérimentales	1	
Total, campus	51	

Il y a, et il y a toujours eu, à quelque moment que ce soit, une tendance à ce qu'il existe plus de stations de radio communautaire de langue française et plus de stations de campus axées sur la communauté de langue anglaise. Ce fait témoigne de la croissance précoce de la radio communautaire au Québec, sous l'impulsion d'un programme de financement provincial.

Les radios communautaires et les radios de campus sont, dans l'ensemble, soumises à un régime réglementaire similaire, mais il y a de subtiles différences dans les politiques relatives à chaque secteur, comme le démontre le tableau ci-dessous :

Critères	Radios communautaires	Radios de campus
Propriété et exploitation	Organisme sans but lucratif permettant aux membres de la collectivité en général d'y adhérer et de participer à son exploitation et à sa programmation.	Organisme sans but lucratif associé à un établissement d'enseignement post-secondaire. Le conseil d'administration devrait représenter de façon équilibrée les étudiants, l'établissement, les bénévoles et la collectivité en général.
Rôle des bénévoles et accès de la collectivité	L'accès des bénévoles et de la collectivité joue un rôle important, mais il n'est <u>pas</u> obligatoire (par définition) que la programmation soit essentiellement confiée aux bénévoles; on s'attend à ce que les stations donnent à la collectivité accès à la programmation et à une formation continue.	<i>Axées sur la communauté</i> : Programmation faite <u>essentiellement</u> par des bénévoles (étudiants ou collectivité); peut donner accès aux membres de la collectivité à la programmation (mais n'est pas tenue de le faire). <i>D'enseignement</i> : Rôle principal : former des étudiants. Les deux types de stations doivent préciser leur rôle dans la formation des étudiants et autres bénévoles, et le pourcentage approximatif de programmation confiée aux étudiants pour qu'ils satisfassent aux exigences du cours.
Rôle général	Permettre l'accès de la collectivité aux ondes et offrir une programmation diversifiée reflétant les besoins et intérêts de ladite collectivité. Offrir de la diversité en programmation musicale et de créations orales.	Offrir une programmation différente en style et en substance de celle que proposent les stations commerciales et la SRC, autrement dit une alternative en musique et en créations orales. Servir de compléments aux autres stations communautaires et de campus existantes.
Créations orales	<i>Type A</i> : 15 % de la semaine de radiodiffusion, avec accent sur les créations orales axées sur la collectivité. <i>Type B</i> : 25 % de la semaine de radiodiffusion, avec accent sur les créations orales axées sur la collectivité.	25 % de la semaine de radiodiffusion, avec des émissions spécialisées, notamment sur les affaires publiques et communautaires. <i>D'enseignement</i> : Deux heures par semaine de radiodiffusion doivent être consacrées aux émissions éducatives conventionnelles et 4 % des heures totales consacrées aux « nouvelles », avec accent sur les nouvelles locales.
Musique	20 % des pièces musicales, au cours de chaque semaine de radiodiffusion, doivent appartenir à des sous-catégories autres que celle de « musique populaire, rock et de danse » (sous-catégorie 21). 5 % des pièces musicales, au cours de chaque semaine de radiodiffusion, doivent appartenir à la catégorie de teneur 3.	Aucune limite quant à la sous-catégorie de « musique populaire, rock et de danse ». 5 % des pièces musicales, au cours de chaque semaine de radiodiffusion, doivent appartenir à la catégorie de teneur 3. <i>Axées sur la communauté</i> : dans le cas des stations de langue anglaise, un maximum de 10 % des pièces musicales, au cours de

Critères	Radios communautaires	Radios de campus
		chaque semaine de radiodiffusion, peuvent être des « grands succès ». <i>D'enseignement</i> : dans le cas des stations de langue anglaise, un maximum de 30 % de toutes les pièces musicales, au cours de chaque semaine de radiodiffusion, peuvent être des « grands succès ».
Contenu canadien	35 % de musique de catégorie de teneur 2, au cours de chaque semaine de radiodiffusion. Mais le Conseil est prêt à considérer des seuils plus bas pour les genres musicaux dans lesquels il y a peu de musique canadienne; il « s'attend » à ce que cette musique soit répartie uniformément au cours de la journée de radiodiffusion. 12 % de musique de catégorie de teneur 3, répartie au cours de chaque semaine de radiodiffusion.	35 % de musique de catégorie de teneur 2, au cours de chaque semaine de radiodiffusion. Mais le Conseil est prêt à considérer des seuils plus bas pour les genres musicaux dans lesquels il y a peu de musique canadienne; il « s'attend » à ce que cette musique soit répartie uniformément au cours de la journée de radiodiffusion. 12 % de musique de catégorie de teneur 3, répartie au cours de chaque semaine de radiodiffusion.
Musique vocale de langue française (stations de langue française)	65 % de musique de catégorie de teneur 2, au cours de chaque semaine de radiodiffusion. Le Conseil « s'attend » à ce que cette musique soit répartie de façon raisonnable au cours de la journée de radiodiffusion.	65 % de musique de catégorie de teneur 2, au cours de chaque semaine de radiodiffusion. Le Conseil « s'attend » à ce que cette musique soit répartie de façon raisonnable au cours de la journée de radiodiffusion.
Publicité	Aucune restriction	Un maximum de 504 minutes par semaine de radiodiffusion et un maximum de 4 minutes dans l'heure.
Émissions réseau et émissions achetées	Pas de plancher pour le nombre d'émissions produites par la station. <i>Type A</i> : Sont autorisées à acheter de la programmation d'appoint ou à s'en procurer auprès d'un affilié. <i>Type B</i> : Ont l'obligation de démontrer, au moment de leur demande ou de leur renouvellement de licence, que les émissions réseau et les émissions acquises complèteront, sans les remplacer, les émissions locales.	Au cours de chaque semaine de radiodiffusion, au moins les deux tiers des émissions doivent être produites par la station.
Heures de diffusion	Doivent préciser, au moment de leur demande ou de leur renouvellement de licence, le nombre d'heures de diffusion par semaine et sont autorisées à s'en écarter de 20 % au plus, au cours de chaque semaine, sans autorisation supplémentaire.	Le Conseil s'attend à ce qu'elles offrent un service « complet » (de 126 heures par semaine), sauf exception accordée durant les périodes de vacances.
Développement de talents locaux	Le Conseil s'attend à ce que ces stations fassent la promotion et mettent en vedette la musique de nouveaux artistes canadiens, d'artistes locaux et d'artistes rarement entendus ailleurs. La planification sera précisée lors de l'attribution et(ou) du renouvellement de la licence.	Le Conseil s'attend à ce que ces stations fassent la promotion et mettent en vedette la musique de nouveaux artistes canadiens, d'artistes locaux et d'artistes rarement entendus ailleurs. La planification sera précisée lors de l'attribution et(ou) du renouvellement de la licence.
Diversité culturelle	Le Conseil s'attend à ce que ces stations poursuivent et accroissent leurs efforts afin d'offrir une programmation diversifiée reflétant les besoins et les intérêts de leur collectivité (comme de la musique peu souvent entendue sur les ondes des radios commerciales et des émissions de créations orales consacrées à des groupes culturels minoritaires) et en faisant la promotion de la diversité culturelle dans leurs pratiques d'embauche.	Le Conseil s'attend à ce que ces stations poursuivent et accroissent leurs efforts afin d'offrir une programmation diversifiée reflétant les besoins et les intérêts de leur collectivité (comme de la musique peu souvent entendue sur les ondes des radios commerciales et des émissions de créations orales consacrées à des groupes culturels minoritaires) et en faisant la promotion de la diversité culturelle dans leurs pratiques d'embauche.

Critères	Radios communautaires	Radios de campus
	<p><i>Type A</i> : Autorisées à diffuser un maximum de 40 % d'émissions dans une langue tierce, sans autorisation préalable du Conseil.</p> <p><i>Type B</i> : Autorisées à diffuser jusqu'à 15 % d'émissions dans une langue tierce, sans autorisation préalable du Conseil.</p>	<p>Les radios de campus, en l'absence d'une station ethnique locale, sont autorisées à diffuser un maximum de 40 % d'émissions dans une langue tierce, sans autorisation préalable du Conseil. Les autres stations sont autorisées à un maximum de 15 % sans autorisation préalable du Conseil.</p>

Les stations expérimentales, à la fois dans le cas des radios communautaires et de campus, sont assujetties à des exigences réglementaires moins contraignantes, surtout en ce qui a trait aux créations orales. Elles ont l'obligation de se conformer aux dispositions générales de propriété, pertinentes à la catégorie de service à laquelle elles appartiennent, de même qu'aux exigences minimales en matière de contenu canadien. La puissance ou PAR des stations expérimentales est limitée à cinq watts ou moins.

L'objectif global du cadre réglementaire décrit ci-haut est de faire en sorte que les services de radio communautaire et de campus constituent une source de programmation différente de celle que proposent les radiodiffuseurs commerciaux et la SRC.

Le Conseil a jugé que la composante bénévole et sans but lucratif des radios communautaires et de campus était importante pour qu'elles assument bien leur rôle. Le Conseil a déclaré, à propos des stations de campus, qu'un « secteur sans but lucratif sain et dynamique est essentiel pour atteindre les objectifs de la Loi. » Il a souligné, à propos des stations communautaires, que leur caractère sans but lucratif devrait les aider à atteindre leur objectif de proposer une programmation à la fois différente et complémentaire sur le même marché.

Au nombre des autres éléments de la politique, on compte l'accès de la communauté (dans le cas des radios communautaires), le recours aux bénévoles (dans le cas des radios de campus), une limite au pourcentage de diffusion de musique populaire (radios communautaires) et de grands succès (radios de campus), un pourcentage minimum d'émissions de création orale (variable en fonction du type de radio), un pourcentage minimum de pièces musicales de catégorie de teneur 3, une restriction du nombre de publicités dans le cas des radios de campus et un « plafond » imposé à la diffusion d'émissions en langue tierce dans les marchés plus importants et les marchés desservis par des radios ethniques. Ces exigences réglementaires sont toutes conçues pour différencier les services radiophoniques communautaires et de campus de la radio commerciale – et à un degré moindre de la SRC – et pour veiller à ce que ces services offrent de la diversité en contenu musical et de création orale. Un autre objectif, qui n'est pas expressément formulé dans la politique du Conseil, nous semble être celui de protéger les radiodiffuseurs commerciaux de la concurrence des radios communautaires.

Ces éléments de la politique du Conseil ont porté fruits, mais certains aspects nous semblent discutables.

Exigences relatives au contenu de la programmation

Les radios communautaires sont autorisées à tirer au maximum 20 % de leurs émissions musicales de la catégorie « musique populaire, rock et de danse ». Les stations de campus, qui ne sont pas limitées quant au genre musical, le sont quant au pourcentage de « grands succès » qu'elles diffusent.

Le raisonnement qui justifie de limiter la quantité de « musique populaire, rock et de danse » sur les ondes des radios communautaires n'est pas clair. Supposons, par exemple, qu'une station de radio communautaire veuille diffuser des pièces d'un goût différent, quoique appartenant à la même catégorie de teneur que la station commerciale traditionnelle : à notre avis, cela n'empêcherait pas la station de radio communautaire de se distinguer de la radio traditionnelle et de refléter la communauté qu'elle dessert. Ce pourrait être le cas, par exemple, d'une radio communautaire souhaitant desservir un

auditoire plus jeune (celui d'une station de campus, en termes d'âge), mais à l'extérieur du territoire d'une maison d'enseignement post-secondaire.

Il se pourrait que la différence de traitement entre stations de campus et stations communautaires soit en partie attribuable au fait que ces dernières jouent un rôle plus important dans les marchés de langue française (particulièrement au Québec) et qu'il n'existe pas, en français, de définition absolue pour l'expression « grands succès ». Il serait cependant possible d'élaborer des critères pour les pièces vocales de langue française, semblables à ceux des « grands succès », qui garantiraient que les pièces de musique populaire, de rock et de danse diffusées par les radios communautaires sont différentes des pièces grand public diffusées par la radio commerciale.

Exiger des radios communautaires qu'elles restreignent la diffusion de pièces musicales appartenant au genre le plus populaire auprès des jeunes va à l'encontre du but recherché, si l'on cherche à atteindre des auditeurs dans cette tranche d'âge. Cela équivaut au fond à établir à l'avance quel type de « collectivité » sera desservie par les services de radio communautaire.

Recommandation 10(h)-1

Nous recommandons qu'il soit permis à toutes les stations de radio communautaire et de campus de jouir d'une plus grande souplesse dans leur offre de pièces musicales tirées de différentes catégories, y compris la sous-catégorie « musique populaire, rock et de danse », si le titulaire les considère comme appropriées à sa communauté.

Une des exigences les plus importantes en matière de contenu pour les radios communautaires et de campus est le seuil minimal de programmation de créations orales. Un quart de la programmation d'une radio communautaire de type B et d'une radio de campus doit être constitué d'émissions de création orale. Même les radios communautaires de type A, qui desservent des marchés dans lesquels par définition elles sont (ou ont été) les premiers arrivants, à l'exception de la SRC, ont l'obligation de mettre en ondes 15 % de contenu de créations orales.

L'intention du Conseil est claire : il souhaite que cette programmation de créations orales soit centrée sur la collectivité locale et traite les sujets « en profondeur », surtout dans le cas des radios de campus. Il ne fait aucun doute qu'une exigence comme celle-là aide à différencier les radios communautaires et de campus de leurs homologues commerciales. La composition de la programmation qu'on retrouve dans les radios communautaires et de campus est différente de celle des radios commerciales. Il ne fait également aucun doute que la qualité des émissions de création orale contribue à l'image qu'une communauté se fait d'elle-même et contribue à la diversité des voix entendues sur les ondes. Par ailleurs, il est tout à fait justifié d'exiger que les stations d'enseignement offrent un minimum de nouvelles, car les étudiants qui s'initient aux rudiments de la radiodiffusion devraient savoir en quoi consiste l'une des composantes fondamentales de notre système de radiodiffusion, à savoir une émission de nouvelles.

Reste à savoir si les seuils minimaux imposés par le Conseil continuent d'être justifiés, voire nécessaires. En d'autres mots, les points de vue du Conseil sur le pourcentage idéal d'émissions de création orale devraient-ils prévaloir sur les propres opinions de la communauté, lorsqu'elles s'expriment par la voix du conseil et de la direction d'une station de radio lui appartenant ? Il ne nous apparaît pas évident que les points de vue du Conseil soient toujours la façon d'arriver aux meilleurs résultats.

Alors qu'un contenu minimal de créations orales semble nécessaire pour préserver la composante « accès communautaire » du mandat d'une radio communautaire, exiger un seuil de 25 % – soit 4,5 heures en moyenne par journée de radiodiffusion – de la part de toutes les stations de radio communautaire nous apparaît excessif.

Recommandation 10(h)-2

Nous recommandons que le Conseil envisage la possibilité de diminuer le pourcentage de créations orales imposé aux stations de radio communautaire et de campus à un niveau permettant de garantir le reflet et l'accès de la communauté sans pour autant exclure d'autres type d'émissions que la station communautaire estime souhaitables.

Publicité

Le dernier vestige des restrictions imposées à la publicité en radio communautaire est la limite de quatre minutes par heure de radiodiffusion, dans le cas des radios de campus. Les restrictions en matière de publicité datent de tout débuts de la politique relative à la radio communautaire. Le raisonnement qui les sous-tend (encore que ces restrictions aient été plus contraignantes alors qu'aujourd'hui) est formulé de la façon suivante :

Le Conseil estime que les stations de campus devraient continuer à tirer leurs fonds de diverses sources. Selon lui, si ces stations en venaient à trop dépendre de la publicité, elles auraient tendance à adopter des stratégies de programmation qui ressembleraient à celles des stations commerciales et la diversité des émissions offertes aux auditeurs en serait réduite.

Le Conseil est aussi conscient du fait qu'un grand nombre de stations commerciales éprouvent de graves difficultés financières et il hésite à accroître la concurrence au chapitre de la publicité.³¹⁶

Alors qu'à l'origine, les restrictions sur la publicité s'appliquaient à la fois à la radio communautaire et à la radio de campus, le Conseil a fini par éliminer les premières. Aujourd'hui, les stations communautaires de type A et de type B ne sont plus réglementées au chapitre du contenu publicitaire et ont accès à la publicité locale et nationale. Lorsqu'il a levé les dernières restrictions imposées aux radios communautaires de type B (c'est-à-dire celles qui sont exploitées dans un marché où il y a des stations de radio commerciales), le Conseil a fait remarquer ce qui suit :

L'ACR s'est fortement opposée à ce que la limite de publicité soit éliminée pour les stations communautaires de type B. Le Conseil estime toujours que, pour permettre aux stations communautaires de type B de remplir le rôle et le mandat proposés, elles doivent disposer de sources de revenus plus adéquates, plus sûres et plus constantes, favorisant une meilleure planification. Le Conseil est aussi d'avis que limiter la publicité n'est pas la meilleure façon de garantir que les stations communautaires offrent un service de programmation dont le style et la substance les distinguent des autres types de stations. Le Conseil considère que des exigences simples et efficaces servent mieux cet objectif. (Le soulignement est de nous.)³¹⁷

Nous sommes d'accord avec cet énoncé. Il semble néanmoins s'appliquer avec tout autant de justesse à la radio de campus.

La différence majeure entre les deux secteurs réside peut-être dans la possibilité qu'ont les radios de campus, en vertu de la politique existante, de mettre en ondes plus de musique « populaire, rock et de danse » que leurs homologues communautaires. Il se pourrait (même si cela n'est pas expressément mentionné) que le maintien de la limite sur la publicité imposée aux stations de campus traduise la crainte que la plus grande souplesse dont elles jouissent en programmation musicale, si elle se conjugue à la publicité, les inciterait à opter pour une programmation plus « grand public », au lieu de s'en tenir au style complémentaire d'émissions pour lequel elles sont connues.

Nous croyons que les autres composantes de la politique relative à la radio communautaire – notamment le caractère sans but lucratif des stations autorisées et leur structure de propriété et de contrôle communautaires – atténuent considérablement le risque que les stations de campus se

³¹⁶ Avis public CRTC 1991-118.

³¹⁷ *Politique relative à la radio communautaire*, avis public CRTC 2000-13.

commercialisent à outrance. De plus, si le Conseil tient particulièrement à ce que ces stations ne deviennent pas plus commerciales, et qu'elles fassent plus de place aux artistes canadiens locaux et aux artistes de la relève, par exemple, que leurs homologues commerciales, ces objectifs en particulier pourraient être atteints par le biais d'autres restrictions ou d'autres exigences de portée plus directe. Réglementer la formule et l'orientation de la programmation d'une station *d'une façon détournée* en restreignant la publicité, n'est sûrement pas la meilleure façon d'assurer la diversité dans la programmation d'une station de radio de campus.

Recommandation 10(h)-3

Nous recommandons que les restrictions visant la publicité sur les stations de campus soient éliminées.

11. PRINCIPALES POLITIQUES DE DIFFUSION DU CRTC

11a) Propriété

Exigences statutaires

Un grand nombre de dispositions statutaires justifient la réglementation du Conseil sur la propriété et le contrôle des entreprises de radiodiffusion. Le premier des objectifs de politique discutés dans le chapitre 3 de ce rapport, énoncé à l'alinéa 3(1)a) de la Loi, prévoit que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle. »

L'alinéa 3(1)b) de la Loi fait état du fait que le système canadien de radiodiffusion « utilise des fréquences qui sont du domaine public ». Cette utilisation du domaine public impose des limites à la propriété privée des entreprises de radiodiffusion.

L'alinéa 3(1)d) de la Loi prévoit que le système canadien de radiodiffusion devrait notamment « servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada » et « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes ». L'alinéa 3(1)i) énonce que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait être « variée et aussi large que possible », puiser à des sources géographiques diversifiées et « dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ». En outre, les alinéas 3(1)d) et 3(1)i) combinés constituent la base légale des politiques sur la propriété et la promotion de la diversité que le Conseil applique depuis des années.

En vertu des alinéas 22(1)a) et 26(1)c) de la Loi, le gouverneur en conseil (i.e. le Cabinet) a le pouvoir de donner des instructions au Conseil en ce qui touche « les catégories de demandeurs non admissibles à l'attribution, à la modification ou au renouvellement de licences ». Deux décrets d'instructions sont présentement en vigueur.

Le premier, *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)*³¹⁸ prévoit que le Conseil ne peut délivrer, modifier ou renouveler une licence de radiodiffusion à un non-Canadien, ce qui est conforme à l'objectif de politique énoncé à l'alinéa 3(1)a) de la Loi. Les Instructions contiennent des exigences précises afin que divers types d'entités puissent se qualifier de canadiennes. De plus, l'article 3 des Instructions se lit ainsi :

Dans les cas où le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes détermine que le demandeur est sous contrôle non canadien en raison de relations personnelles, financières, contractuelles ou d'affaires, ou de tout autre facteur utile à la détermination du contrôle, sauf la propriété effective et le contrôle, par une entreprise canadienne ou son acquéreur, des actions avec droit de vote d'un ayant droit qualifié, le demandeur est réputé être un non-Canadien³¹⁹.

Cet article accorde au Conseil le pouvoir discrétionnaire d'appliquer le test du « contrôle de fait », comme on l'appelle parfois, afin de décider si un demandeur peut se qualifier de Canadien.

En vertu du deuxième décret, *Instructions au CRTC (Inadmissibilité aux licences de radiodiffusion)*³²⁰, le Conseil ne peut délivrer de licences de radiodiffusion ou accorder un renouvellement à une province, à un mandataire d'une province ou à une administration municipale, à moins que le requérant (i) soit un distributeur indépendant de télécommunications qui, de l'avis du Conseil, n'est pas

³¹⁸ DORS/97-192, 8 avril 1997.

³¹⁹ *Id.*

³²⁰ DORS/85-627, 27 juin 1985.

directement sous le contrôle de la province et jouit d'une certaine indépendance (ii) soit une société indépendante qui, de l'avis du Conseil, n'est pas sous le contrôle direct d'une province ou d'une administration municipale et qui est désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province pour radiodiffuser des émissions à caractère éducatif, ou (iii) projette de retransmettre de la programmation dans une région qui n'est pas autrement desservie par une entreprise de distribution de radiodiffusion.

Ces Instructions sont étudiées dans le chapitre de ce rapport qui traite de la politique du Conseil en matière de programmation à caractère éducatif, parce qu'elles ont été mises en vigueur en 1972 surtout en vue de faciliter l'arrivée dans le système canadien de radiodiffusion d'une programmation éducative offerte par des sociétés provinciales indépendantes de radiodiffusion à caractère éducatif.

Politiques et règlements actuels en matière de propriété

Les règlements adoptés par le Conseil à l'égard de différents types d'entreprises de radiodiffusion, soit le *Règlement de 1986 sur la radio*, le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, le *Règlement sur les EDR*, le *Règlement de 1990 sur la télévision payante* et le *Règlement de 1990 sur les services spécialisés*, – exigent tous l'approbation préalable du Conseil à tout changement de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion autorisée ou à (i) l'acquisition de 30 % ou plus des actions avec droit de vote d'un titulaire ou de toute personne qui le contrôle, ou à (ii) l'acquisition de 50 % ou plus des actions ordinaires d'un titulaire ou de toute personne qui le contrôle. Un avis doit être envoyé au Conseil dans les 30 jours de la transaction dans le cas de l'acquisition de 20 % ou plus, ou de 40 % ou plus, des actions avec droit de vote d'un titulaire ou de toute personne qui le contrôle. Cet avis permet au Conseil de surveiller les changements de propriété d'un titulaire de radiodiffusion qui pourraient, au fil du temps, donner lieu à un changement de contrôle effectif du titulaire.

Même si les règlements prévoient que le contrôle des actions avec droit de vote par une personne comprend les cas où cette personne est *directement ou indirectement* propriétaire de ces actions, la pratique du Conseil dans l'administration de ces règlements sur la propriété est de ne tenir compte que de la propriété directe. Par conséquent, l'approbation préalable du Conseil est nécessaire lorsqu'une filiale à part entière d'une personne acquiert toutes les actions avec droit de vote d'un titulaire, d'une autre filiale à part entière appartenant à cette même personne, et ce, même si en réalité aucun changement n'intervient dans le contrôle ou la propriété ultime de ce titulaire.

Dans certains cas, le Conseil approuve l'utilisation de conventions fiduciaires à l'égard de transactions mettant en cause des sociétés ouvertes, et ce, avant l'approbation du Conseil exigée par les règlements³²¹. (Paradoxalement, cette politique fait parfois en sorte que des transactions très importantes, mettant en cause des transferts d'actions de sociétés ouvertes, sont conclues très rapidement en vertu des conventions fiduciaires et avant l'approbation du Conseil, alors que la conclusion de plus petites transactions est souvent retardée parce qu'on attend cette approbation.)

Le Conseil impose à tous les titulaires de radiodiffusion une condition standard interdisant tout transfert de licence. En raison de la manière dont cette condition est rédigée, dans le cas d'un projet d'acquisition d'une entreprise de radiodiffusion autorisée qui doit se réaliser par le transfert d'éléments d'actif, on doit demander l'attribution d'une nouvelle licence, avec ce que cela comporte, soit la tenue d'une audience publique et les délais en conséquence. Par contre, une acquisition par voie de transfert d'actions peut faire l'objet d'une approbation administrative, un processus beaucoup plus court. Alors qu'il peut y avoir peu de différence entre un transfert d'éléments d'actif et un transfert d'actions, les exigences réglementaires et les délais d'approbation qui en découlent respectivement sont souvent très différents.

³²²

³²¹ Avis public CRTC 1999-196.

³²² Nous savons que le Conseil est d'avis qu'il doit délivrer une nouvelle licence (et donc tenir une audience publique en vertu de l'article 18 de la loi) lors d'une transaction d'acquisition d'actif. (Circulaire de radiodiffusion CRTC 2007-4). Cependant, nous divergeons d'opinion avec le CRTC et ne pensons pas que la loi l'exige.

Le Conseil impose aux entreprises de radiodiffusion quelques restrictions « opérationnelles » liées en partie à la propriété des entreprises. Premièrement, le Conseil impose une condition de licence standard selon laquelle l'entreprise « sera exploitée de fait par le titulaire lui-même ». Deuxièmement, le *Règlement de 1986 sur la radio* et le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* exigent tous deux qu'un titulaire de radio traditionnelle ou de télévision traditionnelle possède et exploite son émetteur. Troisièmement, les titulaires de radio sont assujettis à une autre restriction, prévue à l'article 11.1 du *Règlement de 1986 sur la radio*, et qui interdit à un titulaire, à moins que l'une de ses conditions de licence ne l'y autorise, d'exploiter sa station en vertu d'une convention de gestion locale (CGL). Une CGL est une entente entre deux titulaires sur tout aspect de la gestion, de l'administration ou de l'exploitation de deux stations ou plus qui diffusent dans le même marché. Dans la *Politique de 2006 sur la radio commerciale*, le Conseil confirme, à l'exception de quelques modifications mineures, sa politique antérieure d'examen au cas par cas des CGL; il conclut également ce qui suit : « Pour cette raison, les titulaires de stations de radio commerciale desservant un même marché qui désirent signer une CGL, ou toute autre entente commerciale semblable, qu'elle soit formelle ou informelle, doivent d'abord demander l'approbation du Conseil et obtenir les conditions de licence les y autorisant »³²³.

En vue d'assurer le respect des *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)* et d'appliquer des politiques sur la propriété destinées à garantir une « diversité des voix » dans le système (voir ci-dessous), et parce que c'est la politique du Conseil de réglementer chaque participant à la chaîne de propriété (du titulaire jusqu'à la personne détenant la propriété et le contrôle ultime), on exige des renseignements très détaillés relatifs à la propriété dans toute demande d'approbation de changement de propriété. Le Conseil a récemment publié un avis sollicitant les commentaires du public sur un projet de dépôt annuel unique des renseignements de propriété. L'adoption d'une telle proposition rendrait inutile le dépôt de renseignements de propriété complets lors de chaque demande soit de nouvelle licence, soit de renouvellement ou soit encore d'approbation de changement de propriété ou de contrôle³²⁴.

Le Conseil applique présentement un certain nombre de politiques sur la propriété au regard des questions suivantes :

- Propriété commune d'entreprises de radiodiffusion desservant le même marché
- Concentration de la propriété
- Propriété croisée de médias
- Intégration verticale
- Trafic de licences
- Avantages

Ces politiques ont été résumées dans l'avis d'audience publique qui a lancé l'instance sur la Diversité des voix³²⁵. L'audience publique, qui commence le 17 septembre 2007, donnera l'occasion au Conseil d'examiner, avec un bon échantillonnage des parties intéressées, des points de vue fort différents sur plusieurs questions de politique identifiées dans l'avis.

L'exigence selon laquelle un requérant doit payer des avantages publics lors d'une demande de transfert de propriété et de contrôle de certaines classes d'entreprises de radiodiffusion est l'aspect

³²³ Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-158

³²⁴ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-64.

³²⁵ Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-5.

particulier de la politique sur la propriété qui exige, à notre avis, une attention plus immédiate. Le chapitre suivant de ce rapport traite de l'historique et du raisonnement du Conseil au regard de sa politique sur les avantages; on y trouvera aussi nos recommandations à ce sujet. En résumé, nous estimons que certaines incohérences de la politique du Conseil sur les avantages doivent être corrigées, et ce, de façon prioritaire.

Nous avons pris connaissance des observations déposées dans le dossier public de l'instance prochaine sur la Diversité des voix et nous constatons l'existence d'opinions très différentes sur la plupart des questions soulevées.

Nos préoccupations relatives à l'administration et à l'application actuelles de la politique sur les avantages ne s'étendent pas aux autres questions de politique énumérées dans l'avis d'audience publique. Par exemple, au sujet de questions potentiellement importantes comme l'intégration verticale ou la propriété croisée de médias, surtout dans les cas de propriété commune d'un quotidien et d'une entreprise de télévision ou de radio en direct dans un même marché, nous notons que le Conseil fait preuve de prudence et examine ces situations cas par cas; il impose généralement des conditions de licence en vue de garantir que les équipes de collecte de nouvelles et les salles de nouvelles restent distinctes. Ces mesures semblent bien acceptées par l'industrie et elles ont d'ailleurs fait leurs preuves au cours des années³²⁶.

Sur la question du trafic de licences de radiodiffusion, là encore le Conseil tend à examiner cas par cas d'éventuelles infractions; nous ne croyons donc pas à la nécessité d'imposer une période minimale de propriété sans aucune exception. Il se produira inévitablement des situations où des changements de propriété mettant en cause de grandes sociétés de radiodiffusion exploitant des systèmes multiples (ESM) toucheront une ou plusieurs filiales constituées de petites entreprises récemment autorisées. Le Conseil a cependant toujours su traiter ces situations de façon appropriée, cas par cas, et nous sommes d'avis qu'il continuera à le faire.

Pour ce qui est des restrictions sur la propriété commune de stations de radio dans le même marché, comme on l'a noté dans le chapitre de ce rapport qui traite de la radio commerciale, le Conseil a, en 1998, considérablement assoupli sa politique sur la propriété multiple de licences de stations de radio commerciale. Cette nouvelle approche a contribué au renforcement global de l'industrie de la radio, sans qu'on remarque par ailleurs de diminution significative de la diversité des formules de programmation. La *Politique de 2006 sur la radio commerciale* conserve cette approche.

Comme beaucoup de participants à l'instance sur la Diversité des voix l'ont fait remarquer, le Conseil serait bien avisé de conserver le pouvoir discrétionnaire de s'écarter, dans certains cas, de cet aspect de sa *Politique sur la propriété commune* qui restreint généralement la propriété à une station de télévision en direct dans la même langue dans un marché donné. Le Conseil a déjà examiné cette question cette année, lors de l'instance sur le transfert de propriété mettant en cause BGMctv/CHUM; de plus, il ne fait aucun doute que l'instance prochaine sur la Diversité des voix sera l'occasion d'autres discussions animées à ce sujet.

En ce qui concerne le sujet plus vaste de la politique publique sur la concentration de propriété dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion, nous sommes persuadés que le Conseil saura davantage à quoi s'en tenir après l'audition de septembre, à savoir s'il devrait adopter des mesures quantitatives ou des indices de concentration ou encore promulguer des règles sur un degré de concentration de propriété autorisé dans certains secteurs de la radiodiffusion, sinon dans tous.

Nous devons cependant faire remarquer que, plus l'industrie canadienne de la radiodiffusion se consolide, surtout dans les secteurs des EDR et des services spécialisés, plus on risque d'assister à des (des deux côtés) tentatives d'exploitation de la force du marché. C'est en partie pourquoi le Conseil a non seulement promulgué des règles en matière d'accès, mais a aussi inclus dans le *Règlement sur les EDR*

³²⁶ Voir Décision CRTC 2001-457, et Décision CRTC 2001-458.

et dans le *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* des dispositions interdisant d'accorder des préférences indues ou d'imposer des désavantages indus. C'est aussi pourquoi, tel qu'on en traite ailleurs dans ce rapport, nous sommes d'avis que le Conseil devrait renforcer ces dispositions.

Recommandation 11(a)-1

Nous recommandons de remplacer la condition de licence standard qui interdit tout transfert de licence par une condition qui interdirait un tel transfert « sans l'approbation préalable du Conseil ».

Recommandation 11(a)-2

Nous recommandons que le Conseil modifie les dispositions réglementaires sur la propriété, en vue d'adopter l'approche couramment utilisée dans le domaine du droit des sociétés et des valeurs mobilières et qui consiste à présumer qu'une personne est la propriétaire bénéficiaire des valeurs mobilières des entités contrôlées par elle-même.

Recommandation 11(a)-3

Nous recommandons que le Conseil envisage un recours plus systématique aux ordonnances d'exemption à l'égard des entreprises de radiodiffusion; toute préoccupation relative à la propriété des entreprises exemptées pourrait simplement être prévue dans des conditions d'exemption. Le respect de ces conditions pourrait faire l'objet d'une surveillance périodique du Conseil, ou encore lors de plaintes.

Une autre recommandation réduirait le fardeau de la réglementation et rapprocherait la réglementation sur la propriété des entreprises de radiodiffusion de celle sur la propriété des entreprises canadiennes en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. Cette recommandation exigerait cependant une modification des *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)*. Elle touche aussi à des questions présentement examinées par le Conseil à la suite de son *Appel aux observations sur une proposition de système de gestion des renseignements relatifs à la propriété de radiodiffusion*³²⁷. Par conséquent, elle dépasse peut-être la portée de notre mandat.

Recommandation 11(a)-4

Nous recommandons que le Conseil, à la suite de modifications aux Instructions, exige par réglementation qu'un titulaire soit en tout temps « Canadien » au sens des Instructions et qu'il dépose, sur demande du Conseil et selon ses directives, les renseignements prouvant son admissibilité; cette façon de procéder supprimerait la cueillette systématique de ces renseignements.

³²⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-64.

11b) Avantages

L'une des politiques de radiodiffusion les plus controversées a trait à ce que le CRTC appelle la politique sur « les avantages significatifs, clairs et sans équivoque », ou plus simplement, la politique sur les avantages.

Cette politique, qui s'applique lorsque le Conseil examine le projet de transfert de propriété et de contrôle de certains types d'entreprises de radiodiffusion, a beaucoup évolué au cours des 30 dernières années.

Contrairement à la plupart des autres politiques de radiodiffusion importantes, celle-ci ne tire pas directement sa source d'un objectif de politique explicite énoncé aux paragraphes 3(1) ou 5(2) de la Loi. Cependant, la portée de ces objectifs de politique étant très large, on pourrait prétendre que les objectifs de politique prévus aux alinéas 3(1)e) et 3(1)s) de la Loi s'y appliquent.

Ces objectifs de politique se lisent comme suit :

- e) tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne;
- s) les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne (...).

Le Conseil a mis en place sa politique sur les avantages dans les années 1970, soit bien avant qu'on ajoute à la Loi de 1991 les objectifs ci-dessus mentionnés. Pour adopter cette politique, le Conseil s'en est remis à la compétence générale que lui accordait son mandat statutaire, c'est-à-dire de « régler et surveiller tous les aspects du système canadien de radiodiffusion ». La compétence du Conseil d'imposer une politique sur les avantages dans les cas de demandes de transfert n'a jamais été formellement contestée. Cette politique a pourtant donné lieu, au cours des 30 dernières années, à un transfert de plus d'un milliard de dollars à différents fonds de production d'émissions, organisations de l'industrie de la musique comme la FACTOR, MusicAction et Radio Starmaker Fund; elle a également permis la mise à niveau et la reconstruction des réseaux de télévision par câble, tout en contribuant d'une part à la réalisation d'autres projets destinés à renforcer et à améliorer le système canadien de radiodiffusion et, d'autre part, à l'augmentation du nombre et de la qualité des services de programmation offerts aux Canadiens.

La politique sur les avantages a été développée par le Conseil au milieu des années 1970, à l'occasion d'une série de décisions sur le transfert de propriété : le Conseil n'avait publié à l'époque aucun énoncé de politique générale sur les avantages.

Dans une décision charnière de 1977, le Conseil a refusé une demande de Maclean Hunter Cable TV Limited en vue d'acquérir Western Cablevision Limited³²⁸. Il a alors développé un test à trois volets auquel les acquéreurs devraient satisfaire pour obtenir l'autorisation de tels transferts :

(traduction) (...) un tel transfert ne doit pas nuire à la capacité du titulaire de maintenir les services de radiodiffusion existants; il doit bénéficier aux abonnés et aux collectivités desservies et il doit être dans l'intérêt public.

À cette époque, parce que la politique du Conseil sur les avantages évoluait sur une base de cas par cas, les acquéreurs d'entreprises de radiodiffusion ne savaient pas toujours ce que le Conseil exigerait d'eux au titre des avantages « significatifs et sans équivoque », et ce, tant pour ce qui est des sommes en cause que de la nature précise de ces avantages.

³²⁸ Décision CRTC 77-456.

Qui plus est, le Conseil n'était pas disposé à suggérer qu'un pourcentage minimal de la valeur de la transaction devait être consacré par l'acquéreur aux avantages clairs et supplémentaires afin qu'il soit autorisé à procéder au transfert demandé. Le Conseil a maintes fois répété que ses attentes en ce qui concerne les avantages lors de transferts ne constituaient ni une forme de taxe ni un prélèvement; il a plutôt insisté sur le fait qu'il évaluait le bien-fondé de chaque demande de transfert ou de contrôle.

Dans bon nombre de décisions de transfert, le Conseil a déclaré que, parce que ce n'était pas sa politique de solliciter des demandes concurrentes de licences lors des demandes de transfert, il s'attendait à ce que les requérants fassent « la meilleure proposition possible dans les circonstances ». Faisait partie intégrante de cette meilleure proposition possible un forfait d'avantages publics clairs, supplémentaires, significatifs et sans équivoque, compatibles avec la nature et l'importance de la transaction. Le fardeau réglementaire de l'acquéreur l'obligeait à faire en sorte que les avantages publics résultant du transfert soient au moins comparables à ce qui aurait pu être offert par des requérants si le Conseil avait tenu un processus concurrentiel *de novo* d'attribution de licence à l'égard des entreprises de radiodiffusion faisant l'objet du transfert. Les avantages proposés devaient bénéficier aux abonnés et aux collectivités desservies par l'entreprise, de même qu'au système canadien de radiodiffusion dans son ensemble.

Étant donné que le Conseil n'avait jamais publié de points de repère ou de directives sur la nature ou la somme des avantages auxquels il s'attendait lors d'une demande de transfert, on remarquait des différences considérables dans l'importance et la composition des forfaits d'avantages proposés. Un requérant dont la demande ne respectait pas entièrement la politique, par exemple le cas où une concentration ou une propriété mixte de médias découleraient de la transaction, proposait alors souvent un forfait d'avantages très importants, dans l'espoir d'influencer le Conseil en sa faveur.

Dans une décision importante de 1986, le Conseil a refusé la demande de la société montréalaise Power Corporation en vue d'acquérir le contrôle effectif de Télé-Métropole Ltée, alors titulaire de CFTM-TV Montréal et actionnaire majoritaire du Réseau TVA³²⁹. Le motif principal du refus de la demande était l'insuffisance des avantages publics tangibles directs proposés.

Le prix des actions faisant l'objet de la transaction était de 97,8 millions \$ et le Conseil avait évalué le forfait des avantages publics supplémentaires tangibles à moins de 4 millions \$. En motivant sa décision, le Conseil a implicitement invité Power Corporation à faire une nouvelle demande en proposant un meilleur forfait d'avantages. Le Conseil a insisté sur le fait que les avantages proposés devaient « correspondre à l'ampleur de la transaction ».

Afin d'aider ses membres à mieux comprendre les exigences de la politique du Conseil sur les avantages, l'ACR a commandé, en 1987, un volumineux rapport intitulé « Significant and Unequivocal Benefits ». Ce rapport comporte une analyse exhaustive des décisions du Conseil sur les transferts, examine le raisonnement à la base du critère des avantages ainsi que les critères appliqués par le Conseil en vue de déterminer si une demande de transfert ou de contrôle est dans l'intérêt public.

En 1992, le Conseil a publié un avis public très attendu, intitulé *Évaluation des répercussions de l'application du critère des avantages au moment du transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radiodiffusion*³³⁰. Cet avis public énonçait la conclusion suivante :

Pour l'instant, le Conseil estime qu'en l'absence d'un processus concurrentiel, l'application du critère des avantages demeure le meilleur moyen de s'assurer que les demandes de transfert de contrôle ou de propriété sont les meilleures propositions possibles dans les circonstances et qu'elles sont profitables au public desservi par les entreprises et au système canadien de radiodiffusion dans son ensemble.

³²⁹ Décision CRTC 86-367.

³³⁰ Avis public CRTC 1992-42.

Depuis 1992, le Conseil a publié plusieurs avis publics se rapportant, en tout ou en partie, à des aspects plus précis de sa politique sur les avantages³³¹. Ces quatre avis publics, publiés entre 1992 et 2000, ont beaucoup aidé à clarifier, à peaufiner et à démystifier la politique du Conseil sur les avantages. L'une des questions importantes clarifiées au cours de cette période touche au fait que, bien qu'il n'y ait pas de pourcentage fixe de la valeur de la transaction dans tous les cas, le Conseil, de façon générale, est d'avis que 10 % de la valeur de la transaction est une norme acceptable relativement aux avantages.

Dans l'avis public *Politique de 1998 concernant la radio commerciale*, le Conseil a réitéré sa ligne de pensée voulant que chaque demande soit évaluée « individuellement » et qu'il n'y ait pas pour ces transactions « de lignes directrices ou de points de référence concernant ce qui constitue un niveau acceptable d'avantages tangibles »; mais il poursuit en soulignant (ce que l'ensemble de l'industrie savait déjà) que ces avantages représentent en général près de 10 % de la valeur de la transaction (soit la norme officieuse)³³². Le Conseil explique de plus qu'en ce qui concerne les futures transactions mettant en cause des entreprises de radio commerciale profitables, il réduirait les avantages à 6 % de la valeur totale de la transaction.

La modification sans doute la plus significative de la politique du Conseil sur les avantages, annoncée dans un avis public de 1996³³³, exemptait à l'avenir toutes les entreprises de distribution de l'application du critère des avantages.

L'objectif de cette décision de 1996 de ne plus appliquer le critère des avantages lors des futures demandes de transfert de contrôle des entreprises de distribution était d'accroître la concurrence qui avait déjà commencé à se manifester dans le secteur de la distribution. En annonçant cette modification importante de sa politique, le Conseil a fait remarquer qu'il avait depuis peu supprimé « en tout ou en grande partie les restrictions actuelles touchant l'accès au marché » dans ce secteur et qu'il y encourageait la concurrence « des télédistributeurs utilisant des SRD et des SDM ».

Le Conseil a récemment réexaminé sa politique sur les avantages tant à l'occasion de sa *Politique de 2006 sur la radio commerciale* que de son examen 2006/2007 de sa politique télévisuelle³³⁴.

Encore plus récemment, à l'occasion de l'instance en cours sur la « Diversité des voix »³³⁵, le Conseil a sollicité les commentaires des parties intéressées, non sur l'efficacité globale de sa politique sur les avantages, mais sur la façon dont cette politique favorise la diversité des voix dans le système de radiodiffusion.

Au cours des 30 dernières années, grâce à la politique du Conseil sur les avantages, d'énormes sommes ont été versées à diverses tierces parties comme la FACTOR, MusicAction et le Radio Starmaker Fund et à divers fonds de production d'émissions de télévision destinés à soutenir l'industrie de la production indépendante de télévision au Canada. Les avantages approuvés lors des transferts de propriété et de contrôle d'entreprises de câblodistribution avant 1996 ont aussi contribué au financement de la mise à niveau et de la numérisation des réseaux de distribution terrestre de radiodiffusion. (Au cours des 20 années précédant 1996, un pourcentage très important des avantages liés aux transferts dans le domaine de la câblodistribution a été consacré à la reconstruction et à la mise à niveau des systèmes.)

En outre, au niveau des communautés locales, ce sont littéralement des milliers d'artistes du spectacle et de groupes de créateurs qui ont été et qui continuent d'être les bénéficiaires directs du financement résultant de la politique du Conseil sur les avantages.

³³¹ Avis publics CRTC 1993-68, 1996-69, 1998-41 et 1999-97.

³³² Avis public CRTC 1998-41.

³³³ Avis public CRTC 1996-69.

³³⁴ Avis public CRTC 2006-158.

³³⁵ Avis public CRTC 2007-5.

On trouve dans le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*³³⁶, un tableau révélant que, du 11 juin 1999 au 31 décembre 2006, un total de 545,6 millions \$ d'avantages ont été associés aux demandes de transferts de propriété et de contrôle de différents types de stations de télévision de langue française et anglaise. Ces chiffres n'incluent évidemment pas le forfait d'avantages très important lié au transfert en cours, récemment approuvé par le Conseil, de la propriété et du contrôle d'une partie de l'actif de CHUM limitée à BGM/CTV, ni les avantages proposés dans la demande en cours de Canwest en vue d'acquérir le contrôle d'Alliance Atlantis, la demande en cours de Rogers Broadcasting en vue d'acquérir du fiduciaire la propriété et le contrôle des stations Citytv, ni la demande d'Astral en vue d'acquérir les stations de radio appartenant à Standard Broadcasting.

Également, on doit se rappeler que d'importants forfaits d'avantages liés à de nombreuses demandes de transfert de propriété et de contrôle ont été approuvés au cours des 30 années qui ont précédé 1996, alors que l'industrie canadienne de la câblodistribution se consolidait. Il faut reconnaître qu'une grande partie de ces avantages a été consacrée à la mise à niveau et à la reconstruction des systèmes de câble, bien que des sommes importantes aient aussi été versées à divers fonds de production d'émissions de télévision, à des entreprises de sous-titrage et à des organismes de l'industrie dignes d'appui comme l'Association canadienne des femmes en communications, Aboriginal Voices Radio, Innoversity et Réseau Éducation-Médias pour ne nommer qu'eux.

Compte tenu du grand nombre et de l'importance des transferts au sein des entreprises de câblodistribution dans les années 1980 et au début des années 1990 et du fait que les avantages directs qui en ont découlé représentaient rarement, pour ne pas dire jamais, moins de 10 % de la valeur des transactions, nous croyons qu'on peut estimer, sans exagérer, la valeur totale des avantages des 30 dernières années à plus d'un milliard de dollars.

Évaluation de la politique sur les bénéfiques tangibles

Bien que la politique du Conseil sur les avantages aient rapporté des sommes très significatives, nous sommes d'avis qu'elle manque d'uniformité tant dans sa portée que dans son application. Elle donne des résultats parfois inattendus et elle devrait être réexaminée.

La plus grande critique à l'égard de la politique actuelle a trait au manque d'uniformité de son application. Comme on l'a mentionné, en 1996, le Conseil a décidé que sa politique sur les bénéfiques tangibles ne s'appliquerait plus aux transferts des EDR, parce que les obstacles à l'entrée dans le domaine de la distribution avaient été supprimés et que les câblodistributeurs étaient en concurrence directe avec les distributeurs de SRD et de SDM.

Compte tenu de l'augmentation constante de la part d'auditoire et des revenus publicitaires des services de télévision payante et des services sur Internet ou sur d'autres systèmes numériques de distribution à large bande, les auteurs de ce rapport ne saisissent pas bien les raisons pour lesquelles le Conseil n'a pas aussi exempté le secteur de la télévision en direct de l'exigence relative aux bénéfiques tangibles lors des demandes de transfert. La concurrence est certainement aussi forte dans le secteur de la télévision en direct que dans celui de la distribution de radiodiffusion.

Qui plus est, la décision du Conseil en 1998 de réduire de 10 % à un minimum de 6% le montant des bénéfiques attendus lors des transferts d'entreprises de radio commerciale rentables, tout en maintenant ses attentes historiques de 10 % lors des transferts de toutes les entreprises de télévision, qu'il s'agisse de télévision en direct ou de télévision spécialisée, semble quelque peu arbitraire. Effectivement, une comparaison entre la marge moyenne des BAII des radiodiffuseurs de radio commerciale en 2006 et celle de leurs homologues de la télévision en direct ne justifie pas l'écart significatif entre les deux secteurs en ce qui a trait aux avantages attendus.

³³⁶ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*, disponible au <http://www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/policymonitoring/2007/bpmr2007.htm>

Une troisième critique à l'égard de la politique sur les bénéfices tangibles, et le Conseil n'exerce que peu de contrôle sur cet élément, concerne l'extrême irrégularité des investissements d'argent dans le système canadien de radiodiffusion. Par exemple, dans le cas d'une année exceptionnelle comme 2007, au cours de laquelle le Conseil examine plusieurs demandes importantes de transfert de contrôle, on peut assurément s'attendre à ce que des bénéfices tangibles très importants soient attribués au cours des sept prochaines années à des tiers admissibles comme la FACTOR, MusicAction, le Radio Starmaker Fund, le Fonds canadien de télévision, divers fonds de production d'émissions de télévision et d'autres organismes liés à l'industrie canadienne de la radiodiffusion.

Toutefois, pour une série de raisons indépendantes de la volonté du Conseil, l'année 2008 pourrait fort bien voir s'interrompre le flux des transferts de propriété et par conséquent des bénéfices tangibles dans les secteurs de la télévision ou de la radio, ou encore dans les deux. Le mode de fonctionnement du système fait en sorte que les bénéfices tangibles sont entièrement tributaires du nombre de transferts conclus au cours d'une période donnée.

Pour ces raisons, nous croyons que la politique sur les avantages ne respecte pas les principes d'une réglementation intelligente.

Recommandation 11(b)-1

Nous recommandons que le Conseil lance un processus public afin d'examiner l'ensemble de sa politique sur les bénéfices tangibles, y compris le raisonnement qui la sous-tend, la manière dont elle est mise en application, les classes d'entreprises auxquelles les exigences en matière de bénéfices tangibles devraient être imposées lors de transferts et les types d'entités qui devraient en bénéficier. Toute politique de remplacement devrait avoir pour objectif de s'appliquer de manière plus équitable et rationnelle aux entreprises concurrentes et d'assurer un financement plus prévisible aux bénéficiaires envisagés.

11c) Politique en matière de radiodiffusion autochtone

La politique énoncée dans la Loi mentionne en toutes lettres la radiodiffusion autochtone et la présence des peuples autochtones dans le système de radiodiffusion. Le sous-alinéa 3(1)d)iii) de la Loi précise que la programmation et les emplois offerts par le système doivent refléter, entre autres choses, « la place particulière [qu']occupent les peuples autochtones dans la société canadienne ». L'alinéa 3(1)o) ajoute que « le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens ».

Avant d'être modifiée en 1991, la Loi était muette à ce propos. Cela n'a pas empêché le CRTC d'élaborer des pratiques et des politiques en matière de radiodiffusion autochtone bien avant que la Loi ne l'y oblige. Ces politiques, qui concernaient surtout la programmation de la radio et de la télévision autochtones dans le Nord et les régions éloignées, tenaient compte des innovations technologiques de l'époque.

Ces innovations, en permettant la distribution de nombreux nouveaux signaux de radiodiffusion dans le Nord et en régions éloignées, présentaient de formidables possibilités mais menaçaient en même temps les langues et les cultures autochtones. Un critique a comparé l'envahissement du Nord par la télévision du Sud à une bombe à neutrons. « qui détruit l'âme d'un peuple et ne laisse qu'une coquille vide »³³⁷.

Si l'on se reporte 25 ans en arrière, la façon dont le CRTC et le gouvernement fédéral ont coordonné leurs efforts en réponse à ces possibilités et à cette menace est tout à fait remarquable. En 1979 et en 1980, le CRTC a tenu des audiences publiques dans plusieurs localités du Nord pour étudier la situation de la radiodiffusion nordique et autochtone. Le gouvernement fédéral, après avoir mené ses propres consultations, établissait en 1983 une politique cadre formelle pour appuyer et financer une programmation autochtone dans le Nord, appelée Programme d'accès des Autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR). Le financement du PAANR a permis de constituer treize sociétés de communications de propriété et de gestion autochtone, réparties sur l'ensemble du territoire, pour fournir des programmations de radio ou de télévision, selon le cas, en langues autochtones.

Au cours des années 1980, la radiodiffusion autochtone s'est considérablement développée dans le Nord. En 1989, le Conseil estimait le temps venu de revoir son approche à la réglementation de la radiodiffusion autochtone. Il en résulta la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone*³³⁸ qui constitue encore aujourd'hui le fondement des politiques du Conseil à l'égard de la radiodiffusion autochtone.

Cette politique s'appliquait à tout le Canada et visait à simplifier le plus possible les obligations réglementaires régissant les entreprises autochtones, généralement de petite taille. Le Conseil y insiste pour dire que « ce sont les radiotélédiffuseurs autochtones qui sont les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs auditoires et y répondre ». Selon cette politique, une entreprise autochtone doit être un organisme sans but lucratif, qui s'adresse spécifiquement à la population autochtone et tient compte des intérêts et des besoins particuliers des auditoires autochtones que l'entreprise est autorisée à desservir. Il n'y a pas de directives précises concernant l'utilisation des langues ancestrales, compte tenu de la diversité de ces langues et de leur degré d'utilisation dans la vie courante, mais leur préservation demeure l'un des objectifs essentiels d'une entreprise autochtone. Le Conseil ne réglemente pas non plus la « musique autochtone », mais s'attend à ce que les stations autochtones jouent un rôle déterminant dans la carrière des artistes autochtones.

³³⁷ Rosemarie Kuptana, ex-présidente de l'Inuit Broadcasting Corporation, citée dans le rapport de la commission *Caplan-Sauvageau*.

³³⁸ Avis public CRTC 1990-89

Radio autochtone

La *Politique du CRTC en matière de radiotélédiffusion autochtone* insiste surtout sur les services de radio autochtone. Elle les répartit en deux types : le type A, qui qualifie une station exploitée dans une localité où il n'y a aucune station commerciale AM ou FM autorisée ; et le type B, qui désigne une station exploitée dans un marché où il y avait au moins une station de radio commerciale AM ou FM autorisée au moment où sa licence a été attribuée ou renouvelée. Il va de soi qu'une station de type A subit moins de contraintes réglementaires qu'une station de type B, en ce qui a trait notamment au dépôt de documents et aux limites de publicité. Les stations de type B doivent déposer des promesses de rendement (qui correspondent à des « attentes » dans la réglementation) au moment où elles reçoivent leur licence, et la publicité doit se limiter à 4 minutes par heure. Les stations des deux types sont assujetties par ailleurs au règlement sur la radio concernant, par exemple, le contenu canadien et les bandes-témoins.

Pour l'essentiel, le Conseil continue d'adhérer à sa politique de 1990 en matière de radio autochtone bien qu'il ait allégé la réglementation au cours des années. Une station de radio de type A est maintenant exemptée de détenir une licence, de conserver des bandes-témoins, et de se conformer aux dispositions du règlement sur la radio comme les quotas de contenu canadien³³⁹, tandis qu'une station de type B n'est plus restreinte quant à la publicité. Il n'y a plus de promesses de rendement. Dans un domaine toutefois, la réglementation s'est resserrée : les stations de type B qui avaient l'habitude de présenter des émissions commerciales « d'appoint » pour compléter la programmation produite localement en diffusant par exemple, à la fin de la journée de radiodiffusion, des émissions populaires achetées à des stations de radio commerciales éloignées, sont maintenant « encouragées » à utiliser des émissions provenant d'une autre station ou d'un réseau autochtone, voire parfois « obligées » de le faire³⁴⁰. En pratique, il semblerait que si le Conseil s'empresse d'imposer par condition de licence la programmation autochtone d'appoint, ou un minimum de programmation spécifiquement autochtone, c'est souvent pour calmer les doléances des radiodiffuseurs commerciaux œuvrant dans le même marché.³⁴¹

L'instance la plus remarquable pour l'application de la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone* du Conseil dans le secteur de la radio a été l'attribution de licences en 2000 (et par la suite) à Aboriginal Voices Radio Inc. (AVR) en vue d'exploiter un réseau radiophonique autochtone avec des stations FM de Type B dans les villes de Toronto, Kitchener-Waterloo, Vancouver, Calgary, Edmonton, Ottawa-Gatineau et Montréal. L'objectif déclaré de ce réseau est de desservir la population autochtone urbaine.

En plus des éléments de la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone* dont il a été question ci-dessus, le Conseil a imposé aux stations AVR des obligations spécifiques concernant la programmation locale (25 % par semaine de radiodiffusion), les bulletins de nouvelles locales (fournir des bulletins quotidiens dans les 12 mois de la décision), le pourcentage d'émissions « enrichies par des créations orales structurées » (2 % d'émissions de créations orales par semaine de radiodiffusion) et le pourcentage de pièces musicales vocales dans une langue autochtone (2 % des pièces vocales diffusées au cours de la semaine de radiodiffusion)³⁴².

Ces engagements spécifiques ont été pris par AVR dans le contexte de demandes concurrentielles pour des fréquences FM hautement convoitées dans des marchés urbains, et pour répondre à certaines préoccupations du Conseil quant au rendement de la titulaire dans sa période initiale de licence. Il est cependant difficile de rallier les particularités de ces conditions, et dans certains

³³⁹ Avis public CRTC 1998-62, *Ordonnance d'exemption concernant certaines entreprises radiophoniques autochtones*

³⁴⁰ Avis public CRTC 2001-70, *Changements aux conditions de licence de certaines entreprises de radio autochtone*

³⁴¹ *Renouvellement de licence de CFNR-FM*, décision CRTC 2001-346; *Nouvelle entreprise à Dolbeau-Mistassini*, décision CRTC 2001-354; *Nouvelle entreprise à Fort Frances*, décision de radiodiffusion CRTC 2003-571.

³⁴² Les conditions de licence dont il est question touchent uniquement les stations de Toronto, Vancouver, Calgary et Ottawa, décision de radiodiffusion CRTC 2007-121.

cas, l'hésitation d'AVR à s'y engager, avec le principe énoncé par le Conseil lui-même dans sa politique de 1990 à l'effet que les Autochtones seraient « les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs auditoires et y répondre ». Alors que la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone* du Conseil prône un minimum d'interférence auprès des stations de radio autochtones, on voit qu'AVR a dû s'engager à respecter des conditions très détaillées pour ses différentes licences.

Dans l'ensemble, la politique du Conseil en matière de radiodiffusion autochtone paraît fonctionner convenablement, du moins pour le genre plus traditionnel de stations locales et de réseaux autochtones. Selon le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*, il y a 46 titulaires de stations de radio autochtones et 7 titulaires de réseaux de radio autochtones. (Le Conseil ne déclare plus le nombre de stations de type A.) Pour les stations de type B qui font rapport au Conseil, plus de 80 % des revenus proviennent de sources autres que la publicité, notamment des subventions du gouvernement ou du conseil de bande et d'autres revenus générés par la station.

Alors que les stations en régions éloignées ou desservant des communautés autochtones circonscrites semblent bien s'en tirer et offrir des services appréciés, surtout en langues autochtones, AVR n'offre toujours pas de services complets dans les centres urbains que dessert le réseau.

Télédiffusion autochtone

Le secteur de la télédiffusion n'est pas encore aussi répandu dans les communautés autochtones que celui de la radio. Cela s'explique par les coûts plus élevés pour exploiter des installations télévisuelles et pour acheter et produire des émissions télévisées.

À l'introduction, en 1990, de la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone*, quelques rares services de télévision autochtones étaient déjà autorisés dans le Nord. Ces services consistaient en quelques heures de programmation par semaine, souvent en langue autochtone, qui étaient distribuées en direct dans les localités du Nord où les installations le permettaient. En outre, le service de télévision du Nord de la SRC, TV Ontario et certains diffuseurs locaux inséraient dans la semaine quelques heures d'émissions autochtones fournies par les sociétés de communications autochtones.

Les télédiffuseurs, les producteurs et les téléspectateurs autochtones se montraient critiques de ces arrangements, à leur avis insuffisants et programmés aux mauvaises heures. Pour améliorer l'accès à la programmation autochtone, le gouvernement fédéral a donc mis sur pied un programme de distribution dans le Nord et financé en grande partie l'acquisition d'un répéteur de satellite servant expressément à transmettre des émissions de télévision redistribuées ensuite par un réseau d'émetteurs terrestres dispersés partout dans le Nord. Le CRTC attribuait en 1991 une licence à ce réseau, nommé Television Northern Canada ou TVNC³⁴³.

En bref, le réseau fonctionnait grâce à la mise en commun des émissions de télévision fournies par ses sociétés membres (six des sociétés de communication autochtones du Nord œuvrant à l'époque en télévision) pour être distribuées via satellite dans tout le Nord.

Au cours des années 1990, TVNC parvint à s'établir comme service de base pour les langues autochtones dans le Nord. Néanmoins, tandis que la politique du gouvernement – tout comme celle du CRTC – se concentrait sur la situation dans le Nord, et très certainement à cause des coupures effectuées dans les programmes de financement alimentant les installations de radiodiffusion et autres médias dans le Sud, le service aux communautés autochtones accusait un grave retard dans le Sud.

Instituée en 1991, la Commission royale sur les peuples autochtones, après avoir étudié de près la situation des médias autochtones au Canada, fit état de cet écart nord-sud dans son rapport de 1996. La Commission royale, sur la recommandation antérieure d'un comité précédent, déclara que l'établissement d'un troisième réseau national autonome, en langues autochtones, sur le modèle des

³⁴³ Décision CRTC 91-826

réseaux nationaux français et anglais de Radio-Canada, serait la meilleure solution au problème d'accès pour le Sud. En même temps, la Commission royale prévenait que le coût d'un tel réseau risquait d'être prohibitif, et qu'il faudrait négocier avec les radiodiffuseurs publics et commerciaux des tarifs désignés ou une certaine forme d'entreprise commune pour tenter de compenser les coûts.

Deux ans après la publication du rapport de la Commission royale, le CRTC invita TVNC à soumettre une demande en vue d'exploiter un service de télévision qui serait diffusé dans tout le Canada pour répondre aux besoins des diverses collectivités autochtones et à ceux d'autres Canadiens³⁴⁴.

TVNC répondit à l'invitation et le CRTC accorda la licence en 1999 à l'Aboriginal Peoples Television Network (le Réseau des peuples autochtones, ou APTN)³⁴⁵. APTN est un réseau national dont le mandat est de télédiffuser une programmation qui reflète les besoins de tous les peuples autochtones, Premières Nations, Inuits et Métis.

APTN étant un service unique au Canada, il est assujéti, comme il se doit, à un ensemble unique de conditions de licences et d'attentes. Néanmoins, un certain nombre d'éléments de la *Politique en matière de radiodiffusion autochtone* de 1990 se reflètent dans le mode de réglementation d'APTN.

APTN est exploité sans but lucratif; en fait, il est enregistré en tant qu'organisme de bienfaisance. Sa structure de propriété prévoit la représentation des peuples autochtones de partout au Canada. En vertu d'une condition de licence, le conseil d'administration d'APTN doit être composé de 22 membres dont 10 représentent le sud du Canada et 10 autres le nord, et au moins un administrateur est choisi par les sociétés de communications autochtones appuyées par le PAANR.

Bien qu'APTN soit tenu de se conformer au *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, le CRTC régit ses activités principalement par le biais de conditions de licence et d'« attentes » réglementaires qui sont consignées dans la décision originale et le premier renouvellement de licence d'APTN. Les conditions de licence traitent de la proportion d'émissions en langues autochtones (30 heures par semaine de radiodiffusion, pour passer à 35 heures en 2012), des émissions en langue française (18 heures par semaine de radiodiffusion, puis 20 heures en 2012), de la diffusion de programmation classée prioritaire par le CRTC durant les heures de grande écoute en soirée (7 heures par semaine de radiodiffusion, pour passer à 8 heures en 2007-2008), du recours au secteur indépendant pour produire les émissions (au moins 80 % des émissions autres que les nouvelles, les actualités et les sports), de la fourniture de vidéodescription pour les émissions dramatiques en anglais et en français (à partir de 2007-2008, obligatoire pour toute nouvelle dramatique en première diffusion) et de la fourniture de sous-titres codés pour malentendants (toutes les nouvelles en anglais et 90 % des autres émissions en anglais, ainsi que, à partir de 2007-2008, 25 % de toutes les nouvelles émissions en français en première diffusion). APTN est également assujéti aux conditions de licences en suspens s'appliquant à tous les radiodiffuseurs quant au respect de codes de l'ACR en matière de stéréotypes sexuels, de publicité destinées aux enfants et de violence à la télévision.

Par ordonnance de distribution en vertu de l'alinéa 9(1)h) de la Loi³⁴⁶, le CRTC oblige toutes les entreprises de classe 1, de classe 2, les entreprises de distribution multipoints et les entreprises de distribution par SRD à distribuer le service d'APTN dans leur service de base. Les entreprises de câblodistribution exemptées qui desservent entre 2 000 et 6 000 abonnés doivent se conformer à cette même obligation, comme le prévoit l'ordonnance d'exemption qui les régit.

Par condition de licence, APTN est autorisé à percevoir un tarif de gros allant jusqu'à 0,25 \$ par abonné auprès des entreprises de distribution de radiodiffusion. Ce tarif de gros constitue l'essentiel des

³⁴⁴ Autres réseaux nationaux de télévision - rapport au gouvernement du Canada conformément au décret C.P. 1997-592, avis public CRTC 1998-8.

³⁴⁵ Décision CRTC 99-42.

³⁴⁶ Ordre de distribution 1999-2 (annexé à l'avis public CRTC 1999-70)

revenus d'APTN, qui est aussi autorisé par condition de licence à diffuser des messages et des émissions publicitaires. APTN continue à bénéficier d'une subvention du gouvernement fédéral par l'entremise du programme de distribution dans le Nord qui réduit une part de ses coûts de distribution, et bénéficie également de l'appui de Cancom et de Star Choice Television Network Inc., qui lui attribuent expressément une portion du financement que le CRTC les oblige à consacrer à la programmation canadienne.

APTN est devenu le principal instrument du Conseil pour refléter directement la culture autochtone à la télévision et promouvoir la présence autochtone dans l'industrie de la radiodiffusion. En dehors d'APTN, le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007* fait état de sept autres stations émettrices et d'un réseau, Wawatay Native Communications. Les activités de ces autres services sont néanmoins limitées.

Outre les stations de télévision appartenant à des Autochtones, il existe d'autres projets dans le domaine de la télédiffusion qui concernent les Autochtones, notamment des propositions concrètes faites par des télédiffuseurs commerciaux en vue d'appuyer la programmation et la représentation autochtones (généralement dans le contexte des avantages tangibles liés aux transferts de propriété ou de contrôle dans le secteur de la télévision), et des possibilités d'accès à des médias communautaires comme les canaux communautaires locaux. Aucun de ces projets n'atteint le statut d'APTN, ni le succès avec lequel il présente les points de vue des Autochtones et leur donne l'occasion d'évoluer dans le domaine de la télédiffusion.

Évaluation

L'approche du Conseil à l'égard de la réglementation en matière de radiodiffusion autochtone pour la radio et la télévision est déjà simplifiée dans le cas des stations de radio en régions éloignées, qui sont exemptées de détenir une licence et de se conformer à la plupart des règlements.

D'autres stations de radio autochtones et Aboriginal Voices Radio doivent cependant demander une licence et se conformer aux exigences plus rigoureuses du *Règlement de 1986 sur la radio*. Il y a obligation de détenir une licence du moment qu'il existe dans la localité une forme quelconque de service radiophonique commercial, peu importe s'il est émis sur place ou transmis d'ailleurs. (La redistribution d'un service de radio commerciale par une entreprise locale de distribution de radiocommunication ou la retransmission par un service non local justifient l'imposition d'une licence.) La licence devient également obligatoire du moment qu'un nouveau service commercial est autorisé, ou qu'un service commercial est transmis ou redistribué dans la localité.

De toute évidence, le Parlement a voulu que le système canadien de radiodiffusion reflète la culture autochtone et la place unique des peuples autochtones dans la société canadienne.

Nous croyons que des progrès ont été réalisés à cet égard au cours de la dernière décennie et que le système reflète plus justement ces objectifs clés. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, le service offert aux autochtones n'est pas le même dans toutes les régions du Canada.

Nous croyons aussi que le Conseil est allé trop loin dans ses efforts de réglementation du contenu des services de radiodiffusion à caractère autochtone et qu'il n'a pas donné aux services détenus par des autochtones la marge de manœuvre qui leur aurait permis de décider de la meilleure façon de desservir leur auditoire cible.

Nous sommes d'avis que l'on s'est trop efforcé de veiller à ce que les services de radiodiffusion autochtone ne nuisent pas à la viabilité financière des services de radiodiffusion commerciale qui existent dans la même localité.

La politique actuelle tend également à appuyer uniquement les diffuseurs autochtones sans but lucratif, ce qui semble incompatible avec la politique du gouvernement fédéral d'offrir des incitatifs aux entreprises admissibles détenues par des Autochtones³⁴⁷.

Nous sommes d'avis que si le Conseil adoucissait certaines de ces politiques restrictives, le secteur de la radiodiffusion autochtone serait plus dynamique et pourrait mieux répondre aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Finalement, il semble que le succès des politiques du Conseil en matière de radiodiffusion autochtone soit souvent tributaire d'autres programmes du gouvernement fédéral qui fonctionnent de manière indépendante. Par exemple, APTN n'aurait peut-être jamais vu le jour n'eût été de Television Northern Canada, directement subventionné par le gouvernement fédéral. Malgré la relation étroite entre les programmes fédéraux et la radiodiffusion autochtone, il y a un manque évident de coordination entre les objectifs et l'implantation des programmes fédéraux et les objectifs du CRTC dans ce domaine.

Recommandation 11(c)-1

Nous recommandons au Conseil de revoir son ordonnance d'exemption de manière à n'y inclure que les localités où il n'y a aucun service local de radio commerciale. Les services retransmis ou redistribués ne devraient plus être « protégés » contre la concurrence non réglementée d'un service appartenant à des Autochtones dans des localités où aucun autre service local autorisé n'est dispensé. On devrait penser aussi à exempter des stations autochtones de l'obligation de détenir une licence dans les marchés où il y a une station locale, mais pas encore de service de propriété autochtone, pourvu bien sûr qu'il y ait suffisamment de fréquences libres.

Recommandation 11(c)-2

Le Conseil devrait donner aux stations autochtones plus de latitude pour programmer leurs propres services. Cette approche serait conforme à la politique du Conseil selon laquelle « les radiotélédiffuseurs autochtones sont les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs auditoires et y répondre ».

Recommandation 11(c)-3

Une fois qu'un service autochtone exempté est en exploitation, l'arrivée d'un service local commercial sur le même marché ne devrait pas automatiquement mettre fin à son exemption. Nous recommandons plutôt que les services qui se conforment aux critères d'exemption continuent à bénéficier de leur exemption.

Recommandation 11(c)-4

Nous recommandons que l'ordonnance d'exemption soit modifiée de façon à obliger les entreprises exemptées à faire rapport ou à s'inscrire auprès du Conseil. À l'heure actuelle, le Conseil encourage les stations exemptées de licence à s'inscrire, mais on ne sait pas combien d'entre elles le font.

Recommandation 11(c)-5

Nous recommandons que le Conseil donne plus de latitude aux entrepreneurs autochtones pour jouer un rôle dans le secteur de la radiodiffusion, au bénéfice de leurs communautés. Le Conseil devrait revoir sa politique imposant au radiodiffuseur

³⁴⁷ Voir, par exemple, les politiques d'admissibilité pour le programme Entreprise autochtone Canada administré par les Affaires indiennes et du Nord Canada (http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/abc-eac.nsf/fr/h_ab00229f.html).

autochtone d'être un organisme à but non lucratif pour bénéficier de certains privilèges. Le Conseil devrait laisser aux collectivités autochtones le soin de décider elles-mêmes de la meilleure façon de structurer leurs exploitations, et les entreprises autochtones pourraient être traitées sur le même pied que les organismes autochtones à but non lucratif quand vient le temps de lancer de nouveaux services.

Recommandation 11(c)-6

Nous recommandons que tout examen des politiques du Conseil en matière de radiodiffusion autochtone tienne compte des projets du gouvernement fédéral dans le même secteur et que le Conseil en profite pour élaborer une politique meilleure et plus transparente.

11d) Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique

Les assises de la politique du Conseil relative à la radiodiffusion à caractère ethnique se situent dans le sous-alinéa 3(d)iii) de la Loi où il est dit que le système canadien de radiodiffusion devrait « refléter la condition et les aspirations » de tous les Canadiens et notamment « le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ».

Pour remplir cet objectif imposé par la Loi, le Conseil a autorisé, à la fin des années 1990, un grand nombre de services de radio et de télévision à caractère ethnique dont la programmation s'adresse à ce qu'il est convenu d'appeler un auditoire « ethnique ». En fait, plusieurs services ethniques – surtout ceux de la radio et de la télévision en direct – détiennent leur licence depuis la fin des années 1970, le Conseil ayant alors reconnu la diversité ethnique, raciale et culturelle qui commençait à se manifester dans la société canadienne, en particulier dans les grands centres urbains de l'Ontario, du Québec et de l'Ouest canadien.

Le vice-président du CRTC à l'époque, feu Réal Therrien, a été l'un des premiers à percevoir l'importance de fournir des services de radiodiffusion dans la langue d'origine des différentes communautés ethniques. Il voyait clairement que ces communautés allaient s'agrandissant et qu'il fallait qu'elles soient desservies par le système canadien de radiodiffusion et qu'elles en fassent partie.³⁴⁸

Compte tenu de la taille acquise par ces communautés et des objectifs de politique imposés par l'article 3 de la Loi, le Conseil a émis, au cours des derniers vingt ans, deux avis distincts concernant la radiodiffusion à caractère ethnique au Canada. La première *Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique* remonte à 1985, la seconde date de 1999³⁴⁹. Cette dernière, qui est le fruit d'une série de consultations publiques menées dans tout le Canada, est une version revue et simplifiée de la politique originale de 1985.

Portrait d'ensemble des services actuels

Actuellement, vingt et une stations de radio à caractère ethnique desservent des communautés de langues tierces dans sept des plus grandes villes canadiennes. À mesure que la diversité ethnique s'intensifie au Canada, la demande pour de telles stations s'accroît. À titre d'exemple, dans la décision de radiodiffusion CRTC 2007-217 rendue le 6 juillet 2007 à l'issue d'un processus de demandes concurrentielles, le Conseil autorisait l'exploitation d'une cinquième station de radio à caractère ethnique sur le marché radiophonique de Montréal.³⁵⁰

Il en résulte que dans les grands marchés urbains du Canada, les services radiophoniques diffusant en direct en langues tierces font partie du paysage local de la radiodiffusion. En ce sens, on peut dire que les services à caractère ethnique font partie des grands courants du système canadien.

Dans les grands marchés urbains, plusieurs stations radiophoniques FM louent aussi leur canal du système d'exploitation multiplex de communications secondaires (EMCS) à un service radiophonique de langue tierce. Ces canaux EMCS servent souvent à distribuer des services de radio « sur la bande latérale » dans toute une variété de langues comme le tamoul, l'indo-pakistanaï, le chinois, le coréen, le perse et le grec.

Quant aux stations de télévision à caractère ethnique en direct, il y en a quatre pour l'instant, à Toronto, Montréal et Vancouver. La première station ethnique de Toronto – OMNI 1 – a été autorisée par

³⁴⁸ For a breakdown of ethnic populations in Canadian metropolitan centres, please refer to the Commission's Report on the *Carriage of Ethnic Services by Canadians Broadcasting Distribution Undertakings*, January 2003. Statistics Canada will also be releasing updated ethnic population numbers from the 2006 census in December 2007.

³⁴⁹ Avis public CRTC 1999-117

³⁵⁰ Décision de radiodiffusion 2007-217

le Conseil sous le nom de CFMT-TV (canal 47) en 1979 et occupe une place importante dans le paysage local de la télévision à Toronto. En 2002, le Conseil a autorisé une seconde station ethnique à Toronto, communément appelée OMNI 2, dont l'indicatif est CJMT-TV. Les deux stations OMNI sont détenues et gérées par Rogers Broadcasting Limited.

Les stations de télévision à caractère ethnique de Montréal (CJNT-TV) et de Vancouver (CHNM-TV, « Channel M »), autorisées respectivement en 1995 et en 2005, s'attirent elles aussi des auditoires croissants et sont devenues des sources vitales de nouvelles, d'information et de divertissement en langues tierces dans leurs villes respectives.

Enfin Rogers Broadcasting Limited, déjà titulaire d'OMNI 1 et 2 à Toronto, a été autorisée dernièrement³⁵¹ à exploiter de nouvelles stations de télévision à caractère ethnique à Calgary et à Edmonton et s'apprête à acheter, moyennant consentement du CRTC, la station CHNM-TV de Vancouver.

Le Conseil a aussi attribué des licences dans les années 1980 et 1990 à plusieurs services d'intérêt général de télévision spécialisée en langues tierces en vertu de son régime d'attribution de licences analogiques. Cinq services spécialisés de langue tierce à caractère ethnique desservent les téléspectateurs canadiens en italien et espagnol, en cantonais, en mandarin, en hindi et en grec en mode analogique : il s'agit respectivement du réseau Teletatino, de Fairchild Television, de Talentvision, de South Asian Television (ATN) et du réseau de télévision Odyssey.

En mode numérique, il existe déjà plusieurs services canadiens spécialisés de catégorie 2 à caractère ethnique. Ces services numériques desservent notamment les communautés dont la langue d'origine est le coréen, le tagalog, le vietnamien, le russe, l'allemand, le perse ou l'hébreu. Au total, plus de 189 services canadiens spécialisés et payants de catégorie 2 numériques à caractère ethnique ont été autorisés par le Conseil, dont 26 services spécialisés et 4 services de télévision payante sont exploités à ce jour.³⁵²

Au cours des années, le Conseil a également autorisé la distribution au Canada de services de télévision non canadiens en diverses langues tierces. La façon dont le CRTC procède pour autoriser la distribution de ces services de télévision étrangers consiste à les inscrire sur des listes de services par satellite admissibles pour distribution (les listes de services par satellite) fréquemment remises à jour. Ces listes comportent des sections distinctes pour les services non canadiens de langue tierces, selon qu'ils sont autorisés en mode analogique ou en mode numérique.

Si le Conseil admet la distribution de ces services de langues tierces, c'est parce qu'ils contribuent à la diversité de la programmation de l'ensemble du système canadien de radiodiffusion en répondant à une demande évidente pour des services de télévision dispensés dans la langue maternelle de nombreux téléspectateurs, considérée comme leur « langue de réconfort ». En se servant des outils de réglementation que sont les blocs de service, l'assemblage et l'achat préalable, le Conseil utilise ces services non-canadiens pour faire la promotion des services canadiens spécialisés desservant les auditoires de la même langue. Ces questions sont discutées en détail dans le chapitre 10(d) sur les services spécialisés.

Enfin, à la suite de la décision du Conseil d'exempter les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias³⁵³, de nombreux services étrangers de télévision en langues tierces peuvent être vus au Canada par le biais de l'Internet. Ces services, dont les émissions souvent ne jouissent pas toujours de droits de diffusion au Canada, utilisent un mode distribution non réglementé de plus en plus courant.

³⁵¹ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-166

³⁵² CRTC Rapport de surveillance de la politique de radiodiffusion du CRTC, juillet 2007

³⁵³ Avis public CRTC 1999-197

Le service Internet que les Canadiens connaissent le mieux est sans doute JumpTV.com, un site Web accessible par abonnement, qui appartient à des Canadiens établis à Toronto et offre plus de 240 canaux de télévision émanant de quelque 70 pays. JumpTV prétend être le « principal télédiffuseur sur Internet », grâce à qui les abonnés restent « en contact avec leur pays d'origine ».

Les modifications apportées par le Conseil en 1999 à la politique de 1985 en matière de radiodiffusion ethnique avaient surtout pour but d'alléger le fardeau réglementaire des radiodiffuseurs ethniques et de leur faire une place dans le système canadien de radiodiffusion. Le Conseil a toutefois conservé le cadre fondamental de sa politique antérieure de 1985, qui avait fait ses preuves en stimulant la croissance et le nombre des services canadiens de radiodiffusion à caractère ethnique.

Le Conseil a commencé par simplifier la définition d'une « émission à caractère ethnique » qui, dans l'ancienne politique, comportait cinq catégories différentes. Une émission à caractère ethnique est devenue tout simplement « une émission, dans une langue donnée, s'adressant directement à un groupe à caractéristiques culturelles ou raciales distinctes, autre que du Canada autochtone, ou encore de la France ou des îles Britanniques ».

Pourcentage d'émissions à caractère ethnique

Pour veiller à ce que les entreprises de radiodiffusion à caractère ethnique continuent de servir les communautés au cœur de leurs mandats respectifs, la *Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique* de 1999 du Conseil exige qu'elles consacrent au moins 60 % de leur contenu de programmation radiophonique ou télévisuelle à des émissions à caractère ethnique.

Pour les stations de radio, ce pourcentage se calcule sur une semaine de radiodiffusion, tandis que pour les stations de télévision, il se calcule sur un mois. Lorsqu'il le juge approprié, le Conseil peut hisser le pourcentage d'un radiodiffuseur en particulier par condition de licence.

L'exigence de 60 % de programmation à caractère ethnique laisse aux entreprises de radiodiffusion à caractère ethnique 40 % du temps d'antenne pour diffuser des émissions qui, étant à caractère non ethnique et souvent en anglais ou en français, réussissent généralement à leur assurer les revenus de publicité dont elles ont besoin pour financer la composante ethnique de leur grille horaire. En effet, rien n'empêche d'utiliser les revenus générés par les émissions non ethniques pour défrayer la portion ethnique de la programmation d'une station de radio ou de télévision à caractère ethnique.

Cette formule 60-40 s'est révélée très fructueuse pour permettre à de nombreuses stations de radio et de télévision à caractère ethnique de défrayer les coûts considérables que représente la production locale d'émissions canadiennes en langues tierces. Sans cette formule, ces entreprises auraient difficilement pu dégager les recettes publicitaires brutes nécessaires pour exploiter leur service ethnique. Nous recommandons que ce modèle de programmation (et de financement) soit retenu, quitte à le scruter de plus près cas par cas.

Diversité des groupes de langues desservis

Compte tenu de la rareté des fréquences que connaissent encore la radio et la télévision traditionnelles en direct, le Conseil a pris l'habitude d'exiger que les stations de radio et de télévision en direct à caractère ethnique desservent plus d'un groupe ethnique ou linguistique. Cette exigence vient du fait qu'il n'y a tout simplement pas assez de fréquences de radiodiffusion en direct pour desservir individuellement toutes les langues tierces.

En imposant cette exigence, le Conseil voulait s'assurer que les petites communautés ethniques reçoivent des services de radio et de télévision qui auraient été impensables autrement pour des motifs financiers. En agissant de la sorte, le Conseil a vu à ce que les petits groupes linguistiques soient desservis par le système de radiodiffusion, tout en assurant une « masse critique » d'émissions de haute qualité aux groupes ethniques plus importants.

En déterminant le nombre minimum de groupes qu'une entreprise de radiodiffusion à caractère ethnique est censée desservir, le Conseil doit chaque fois trouver le compromis idéal entre deux objectifs rivaux, soit 1) maximiser le nombre de groupes ethniques desservis et 2) respecter les critères de qualité pour l'ensemble de la programmation à caractère ethnique.

Pourcentage d'émissions en langues tierces

Comme on l'a vu plus haut, le Conseil continue d'exiger par règlement qu'au moins 50 % de l'ensemble de la programmation diffusée par les stations à caractère ethnique soient des émissions en langues tierces. On parle ici d'émissions dans des langues autres que le français, l'anglais ou les langues autochtones. Le but de ce minimum de 50 % est de voir à ce que les stations de radio et de télévision à caractère ethnique diffusent un nombre suffisant d'émissions dans une variété de langues tierces, peu importe que ces émissions se qualifient ou non en tant qu'émissions à caractère ethnique (ce qui n'a rien à voir avec la langue utilisée). Le Conseil n'en garde pas moins le privilège de modifier ce pourcentage en l'augmentant ou en le diminuant par condition de licence pour une station en particulier.

Contenu canadien

Compte tenu du mandat de programmation spécifique des stations de radio ethniques en direct, et de la rareté relative des enregistrements canadiens s'adressant aux auditoires de langues tierces, le Conseil impose à ces stations de radio un contenu canadien allégé, soit 7 % pour les pièces musicales diffusées durant la semaine de radiodiffusion en périodes de programmation ethnique. Durant les émissions non ethniques, toutefois, le contenu canadien doit être d'au moins 35 % des pièces musicales que le Conseil range dans la catégorie 2 (musique populaire) et 10 % des pièces de catégorie 3 (musique traditionnelle ou pour auditoire spécialisé).

Pour ce qui est des stations de télévision en direct, le Conseil exige le même contenu canadien—60 % dans l'ensemble et 50 % pour la période de radiodiffusion en soirée—que pour les stations de télévision traditionnelle de langues anglaise ou française. Ici encore, les pourcentages peuvent varier selon les circonstances, si le Conseil en décide ainsi.

Diffusions à caractère ethnique par des stations non ethniques

Tout en encourageant les stations de radio et de télévision en direct non ethniques à refléter leurs marchés, au besoin avec des émissions à caractère ethnique, le Conseil est conscient de l'incidence que des émissions de cette nature pourraient avoir sur les stations locales à caractère ethnique quand elles se retrouvent face à ce qu'on pourrait qualifier de concurrence déloyale de la part des stations grand public.

En vue d'en arriver à un compromis, la *Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique* de 1999 a fixé un maximum de 15 % de la programmation les émissions à caractère ethnique que peuvent diffuser les stations de radio et de télévision non ethniques, peu importe qu'il existe ou non une station à caractère ethnique dans leur marché.

Pour faire suite à la publication de la politique de 1999, le Conseil a apporté un certain nombre de modifications au *Règlement de 1986 sur la radio*, au *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, au *Règlement de 1990 sur la télévision payante* et au *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* afin d'appliquer la politique révisée.

Selon nous, les politiques de 1985 et de 1999 relatives à la radiodiffusion à caractère ethnique ont toutes deux servi de catalyseurs pour l'introduction de toute une variété de différents services de radio et de télévision en langues tierces dans le marché canadien de la radiodiffusion. Comme la politique de 1999 représente déjà une version « simplifiée » de la politique antérieure puisqu'elle allège ce qu'on appelle le fardeau réglementaire, nous ne voyons pas de changements à apporter dans la *Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique* de 1999.

Services canadiens spécialisés en langues tierces

Comme noté plus haut, le Conseil a autorisé depuis le début des années 1980 cinq services analogiques de télévision payante et spécialisée d'intérêt général à caractère ethnique de catégorie 1. Il s'agit de Telelatino, Fairchild, Talentvision, ATN et Odyssey.

Lorsque les systèmes de distribution numérique ont commencé à se généraliser, le Conseil a opté pour un mode d'attribution de licence fondé sur la libre concurrence dans le cas des services canadiens spécialisés de catégorie 2 en langues tierces. Ce mode d'attribution promettait d'augmenter la diversité et le choix pour les consommateurs parmi les services de langues tierces. Le Conseil voit dans ces nouveaux services « des moyens essentiels pour répondre aux besoins et intérêts des groupes ethniques utilisant une langue tierce au Canada et satisfaire aux objectifs primordiaux »³⁵⁴ de la Loi.

Jusqu'à tout récemment, le Conseil évaluait les demandes pour ces services de catégorie 2 en langues tierces en se demandant s'ils faisaient ou non directement concurrence à un service canadien analogique en langue tierce. Puis, en 2005, le Conseil a revu son approche à l'attribution de licences à des services canadiens spécialisés et payants de catégorie 2³⁵⁵. Dans son avis public, le Conseil apporte certains changements à ses politiques dans l'espoir d'accroître le nombre de ces services de langues tierces dans le système canadien de radiodiffusion tout en protégeant l'intérêt des services analogiques déjà en place, lesquels doivent se plier à des exigences plus onéreuses en matière de diffusion et de financement de contenu canadien.

Pour arriver à accroître le nombre des licences accordées à des services numériques spécialisés de catégorie 2 en langues tierces tout en protégeant les services analogiques en place, le Conseil a mis au point un mécanisme baptisé « l'achat préalable ».

Depuis que les licences sont attribuées selon le principe de l'entrée libre sur le marché, tout requérant pour un service de catégorie 2 de langue tierce doit consacrer au moins 90 % de sa grille horaire à une programmation dont la langue est autre que l'anglais ou le français. S'il consacre plus de 40 % de sa grille horaire à une langue qui se trouve être celle d'un service analogique de langue tierce – soit l'italien, l'espagnol, le cantonais, le mandarin, le hindi ou le grec – l'EDR qui souhaiterait le distribuer doit voir à ce que l'abonné achète d'abord le service de catégorie 1 qui est exploité dans la même langue.

En ce qui concerne les demandes pour des services de catégorie 2 de langues tierces n'offrant pas au moins 90 % de leur programmation dans une langue tierce, celles-ci continuent d'être évaluées d'après l'ancienne politique énoncée dans l'avis public CRTC 2000-6. Cette politique prévoit un examen cas par cas par le Conseil pour déterminer si le service entre ou non en concurrence directe avec un service existant analogique spécialisé ou payant, ou avec un service spécialisé de catégorie 1.

Services non canadiens en langues tierces

La distribution de services de programmation spécialisés non canadiens de langues tierces par les EDR est intimement liée au problème de l'attribution des licences à des services de télévision canadiens en langues tierces. À cet égard, depuis qu'il est question des listes de services par satellite, le Conseil est aux prises avec l'épineux problème de décider lesquels de ces services – et combien de ces services – devraient être admis dans le système canadien.

Il s'agit bien sûr de trouver le compromis entre la contribution que font ces services à la diversité de l'ensemble du système canadien de radiodiffusion (ainsi que leur faculté à répondre à la demande du consommateur) et la menace qu'ils constituent à l'endroit des services canadiens spécialisés à caractère ethnique déjà autorisés. Pour régler le problème, la politique du Conseil consistait jusqu'à récemment à

³⁵⁴ Avis public de radiodiffusion CRTC 2005-104

³⁵⁵ *Ibid.*

interdire l'entrée à un service non canadien du moment qu'il faisait totalement ou partiellement concurrence à un service canadien déjà en place.

Cette politique a changé à cause d'une série de facteurs, comme la demande croissante pour des émissions de télévision en langues tierces, la demande des téléspectateurs voulant accéder à des émissions de sources étrangères diverses en langues tierces, la menace du « marché gris » où les Canadiens s'abonnent de manière illicite à des services non canadiens transmis par satellite et l'introduction de services non réglementés sur le web comme JumpTV.

Ce changement de politique de la part du Conseil n'a pas été spontané. De toute évidence, il a été précipité par les protestations du public à la suite du refus par le Conseil d'une demande présentée par une EDR en vue d'ajouter RAI International, un service par satellite non canadien, aux listes des services par satellite admissibles à une distribution en mode numérique. Le Conseil craignait que l'arrivée du service de RAI international au Canada menace directement Telelatino, un service analogique canadien diffusant en italien et en espagnol depuis une vingtaine d'années, ainsi que d'autres services ethniques de catégorie 2 qui n'étaient pas encore entrés en exploitation. Au milieu de l'orage politique qui s'en est suivi, le Conseil a été forcé de modifier sa politique.

C'est ainsi que le Conseil a revu son approche de longue date de l'évaluation des demandes afin d'ajouter de services de télévision non canadiens de langues tierces à ses listes de services par satellite.³⁵⁶

Tout en libéralisant sa politique à l'égard de la distribution des services étrangers par satellite, (assujettis à l'exigence d'achat préalable à l'égard des titulaires de services analogiques) le Conseil continue d'insister sur le fait qu'attribuer des licences à des services canadiens de langues tierces reste le moyen à privilégier pour dispenser au public canadien des émissions de télévision en langues tierces.

Recommandation 11(d)-1

Nous recommandons au Conseil d'être plus réceptif à la demande des consommateurs en services ethniques plutôt que de protéger la viabilité financière des titulaires de services spécialisés « canadiens » en langues tierces.

Le modèle de distribution de JumpTV sur Internet constitue une autre solution viable pour les services canadiens à caractère ethnique en langues tierces puisqu'il permet d'offrir une programmation linéaire provenant de plus de 240 télédiffuseurs de 70 pays. L'exemple de Jump TV nous amène à penser que d'une façon ou d'une autre, les téléspectateurs trouveront le moyen de regarder les stations de télévision qui leur plaisent, et non pas celles qui conviennent au Conseil.

Nous pensons que la politique actuelle de l'assemblage avec des services spécialisés canadiens suivant la règle du un pour un dans la même langue tierce pourrait réduire la demande des services distribués par des EDR.

Au Canada, les abonnés des EDR, qui doivent d'abord acheter le service de base des services de télévision pour accéder à des services à caractère ethnique en langues tierces, ont donc accès à un nombre relativement élevé de services canadiens de programmation. Nous proposons dans d'autres chapitres des façons d'améliorer les droits de distribution des services canadiens de programmation comprenant un pourcentage élevé de contenu canadien.

Le système réglementaire actuel a permis la création d'un large éventail de services spécialisés domestiques dans nombre de langues tierces. Quelques-uns de ces services ont presque 25 ans d'existence. Dans ces circonstances, nous estimons que le marché canadien spécialisé de langues

³⁵⁶ Avis publics de radiodiffusion CRTC 2004-96 et 2005-51

tierces est parvenu à une maturité telle que les services qui sont restés en demande au cours du temps continueront à attirer leur auditoire.

Nous craignons que si les Canadiens ne peuvent accéder plus librement aux services facultatifs de leur choix, certains groupes délaisseront le système canadien de radiodiffusion qui perdra une partie de son auditoire au profit de médias plus ouverts aux consommateurs.

Recommandation 11(d)-2

Nous recommandons au Conseil d'envisager la suppression des règles d'assemblage et d'achat préalable concernant les services analogiques en langues tierces afin que les Canadiens abonnés au service de base d'une EDR puissent accéder au service en langue tierce de leur choix.

11e) Politique sur la diversité culturelle à la télévision

Le souci de refléter la diversité culturelle du Canada à la télévision s'inscrit dans le même ordre d'idée que la politique en matière de radiodiffusion autochtone. À cet égard, le Conseil reconnaît depuis longtemps le rôle déterminant que peut jouer la télévision en amenant les Canadiens à se voir et apprendre à se connaître à la télévision.

Tout comme pour la radiodiffusion autochtone, le point de vue du Conseil sur la diversité culturelle à la télévision prend racine dans le sous-alinéa 3(d)iii) de la Loi qui mentionne que le système canadien de radiodiffusion devrait, entre autres choses, « refléter la condition et les aspirations » de tous les Canadiens et notamment « le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ».

Pour veiller à ce que toutes les stations de télévision canadiennes reflètent le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne sur les écrans de télévision du pays, le Conseil a commencé, en 2001, à imposer aux titulaires de la télévision des attentes concernant la diversité culturelle.

De plus, en août 2001, le Conseil a demandé à l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)³⁵⁷ de mettre sur pied un groupe de travail composé de représentants de l'industrie et de la collectivité pour examiner diverses questions et élaborer une série de « pratiques exemplaires » à l'usage des télédiffuseurs en matière de diversité culturelle, définir des cibles et trouver des moyens pratiques de présenter un portrait réaliste de la diversité culturelle du Canada à la télévision.

Au cours des trois années suivantes, ce groupe de travail, appelé groupe de travail sur la diversité culturelle à la télévision (le Groupe de travail), s'est livré à des recherches empiriques et à des analyses de contenu concernant la représentation à la télévision de la diversité ethnoculturelle et autochtone; il a examiné les pratiques exemplaires des entreprises reconnues pour leur engagement à la cause de la diversité et pour leur leadership dans le domaine; et a rencontré un large éventail de parties prenantes afin de connaître leurs impressions sur la justesse du portrait de la diversité culturelle à la télévision.

Le Groupe de travail a déposé son rapport au Conseil en juillet 2004. Après l'avoir soigneusement étudié, celui-ci faisait paraître ses réactions en mars de l'année suivante³⁵⁸. Dans sa réponse au Groupe de travail, le Conseil insistait sur la conclusion du rapport à l'effet que les principaux télédiffuseurs continuaient de présenter un portrait inexact de la diversité culturelle du Canada, en particulier dans les nouvelles et les émissions dramatiques. Cette conclusion sautait aux yeux dans l'analyse de contenu exécutée par le Groupe de travail où l'on pouvait constater, notamment, que les groupes ethnoculturels et les autochtones ne comptaient que pour 9 % chez les « experts » appelés à se prononcer sur des questions d'actualité aux nouvelles de langue anglaise, par rapport à un pourcentage cible de 19,3 %. Du côté français, le pourcentage était de 1,6 % par rapport au pourcentage cible de 8 %.

En ce qui a trait à la diversité culturelle dans les dramatiques de langue anglaise, 13,5 % des rôles étaient tenus par des membres de la minorité visible. Dans les rôles principaux, le pourcentage baissait à 10,3 %. Quant aux Autochtones, ils étaient pour ainsi dire absents de l'écran, en anglais comme en français.

Dans l'ensemble, il est apparu au Conseil qu'il y avait abondance de fausses représentations et de stéréotypes à la télévision canadienne. C'est pourquoi le Conseil a laissé savoir aux télédiffuseurs qu'ils avaient une lourde tâche devant eux pour corriger le problème, en particulier du côté des nouvelles et des dramatiques de langue anglaise, « parce qu'elles influencent la façon dont les téléspectateurs se perçoivent eux-mêmes et perçoivent les autres ».

³⁵⁷ Avis public CRTC 2001-88

³⁵⁸ Avis public de radiodiffusion CRTC 2005-24, 21 mars 2005.

Le rapport du Groupe de travail comportait un autre élément important, la liste exhaustive des pratiques exemplaires dont il recommandait d'adopter aux stations de radio et de télévision canadiennes dans l'espoir d'améliorer la représentation à l'écran de la diversité ethnoculturelle et raciale au Canada.

Le Groupe de travail ayant tôt fait de conclure que ce que l'on voit à l'écran reflète en grande partie ce qui se passe dans les bureaux du radiodiffuseur et chez ceux qui se trouvent « derrière la caméra », les pratiques exemplaires recommandées touchaient à peu près tous les rouages d'une entreprise télévisuelle. Le Groupe de travail insistait en particulier sur les pratiques suivantes au sein de l'entreprise :

- Un engagement de la part de la direction de l'entreprise à répondre aux objectifs de la diversité culturelle et raciale;
- la reconnaissance par les employés du fait qu'il existe un lien entre le succès financier d'une entreprise et sa poursuite des objectifs de diversité;
- une évaluation constante des progrès réalisés en regard des objectifs de la diversité, fondée sur le principe que « si l'on veut le mesurer, il faut d'abord le faire »;
- au niveau de la direction, une compensation financière liée à l'atteinte d'objectifs prédéterminés pour la diversité de l'embauche.

Réagissant aux pratiques exemplaires élaborées par le Groupe de travail de l'ACR, le Conseil a noté qu'elles constituaient « une bonne source d'information » pour les télédiffuseurs canadiens qui auraient l'intention de mettre sur pied leur propre plan d'action, ou d'améliorer celui qu'ils ont déjà.

Bien que l'ACR, dans son rapport final, ait réclamé au Conseil de soustraire ses membres à l'obligation de présenter des rapports d'étape sur leurs plans d'entreprise concernant la diversité, le Conseil a estimé, vu la gravité des problèmes perçus par le Groupe de travail, qu'il fallait que les télédiffuseurs continuent de faire rapport annuellement au Conseil.

Le Conseil prévoit se servir de ces rapports pour surveiller les progrès accomplis en vue de réduire les écarts systémiques exposés par le Groupe de travail, tout particulièrement en matière de diversité culturelle et raciale à l'écran dans les nouvelles et les dramatiques de langue anglaise.

En terminant, le Conseil ordonnait à l'ACR de faire elle-même rapport annuellement sur l'implantation de divers projets d'industrie annoncés dans le rapport final du Groupe de travail. Il était notamment question de décerner annuellement des prix reconnaissant l'excellence en programmation autochtone et les réalisations en matière de diversité dans la programmation. Cette exigence avait pour but de veiller à ce que les projets suggérés par le groupe de travail soient réalisés de manière diligente. L'ACR a déposé son premier rapport annuel en avril 2006 et le second en mai 2007.

Le Conseil s'appuiera sur les rapports annuels des télédiffuseurs concernant le succès du plan d'action de leurs entreprises individuelles, ainsi que sur les rapports annuels de l'ACR concernant les projets d'industrie, pour juger s'il convient de commander une nouvelle étude pour refaire une analyse de contenu semblable à celle du Groupe de travail et dresser un tableau comparatif de la situation « avant » et « après ».

Nous croyons que le travail d'équipe et le concours actif de l'ACR et de ses membres qui ont mené à l'élaboration et à l'implantation de la politique du Conseil relative à la représentation de la diversité culturelle à la télévision est louable. Le Conseil et l'industrie disposent maintenant d'une étude « de base » solidement étayée (préparée par le Groupe de travail de l'ACR). Ils devront aussi revoir avec tous les titulaires de la télévision une série de rapports annuels lors des renouvellements de licence. Bien qu'il soit trop tôt pour commenter son efficacité, cette approche semble certainement préférable à l'imposition d'un style descendant de réglementation.

11f) Politique en matière de radiodiffusion éducative

Consistency is the last refuge of the unimaginative

Oscar Wilde

On ne peut certainement pas accuser le CRTC de constance ou de manque d'imagination dans sa politique en matière de radiodiffusion éducative. Il est d'ailleurs difficile de discerner quelque constance que ce soit dans l'approche du CRTC envers la programmation éducative.

Cela s'avère en dépit de l'objectif de politique spécifique qu'énonce l'alinéa 3(1)) de la Loi :

3.(1) j) la programmation éducative, notamment celle qui est fournie au moyen d'installations d'un organisme éducatif indépendant, fait partie intégrante du système canadien de radiodiffusion.

Cela s'avère aussi nonobstant l'existence de deux décrets du Conseil exécutif, en vigueur depuis plus de trente années, qui traitent spécifiquement de la programmation éducative.

Le premier³⁵⁹ interdit au Conseil d'attribuer une licence de radiodiffusion ou de renouveler la licence d'un requérant se classant dans l'une des catégories suivantes :

- a) Sa Majesté du chef d'une province;
- b) les mandataires de Sa Majesté du chef d'une province;
- c) les administrations municipales.

Suit une description assez détaillée de ce qui constitue une « société indépendante » susceptible de détenir une licence pour exploiter l'entreprise de radiodiffusion éducative d'une province, et qui n'empêche pas cette « société indépendante » d'être subventionnée par la province.

Le second décret³⁶⁰ enjoint au CRTC de voir à ce que toutes les entreprises autorisées de réception de radiodiffusion (par exemple, les réseaux de câblodistribution) réservent suffisamment de capacité d'antenne pour pouvoir distribuer un service provincial de programmation éducative, advenant qu'il soit accordé à l'une de ces « sociétés indépendantes ».

Ce même décret donne aussi, dans une annexe, la description de ce qu'il faut entendre par « radiodiffusion éducative »³⁶¹.

Il existe donc un cadre de réglementation ayant force de loi, institué par des décrets adoptés en vertu de la Loi, qui établit les critères d'admissibilité pour le genre de « société indépendante » (publique ou privée) susceptible d'exploiter dans une province un service de radiodiffusion éducative, et garantit en même temps l'accès au système canadien de radiodiffusion à ces services provinciaux de radiodiffusion éducative.

À l'heure actuelle, de tels services provinciaux de radiodiffusion éducative existent dans cinq provinces : Ontario, Québec, Alberta, Colombie-Britannique et Saskatchewan. En Ontario, il y a même deux services de radiodiffusion éducative autorisés séparément : TV Ontario (TVO) et son pendant de langue française, TFO.

³⁵⁹ *Instructions au CRTC (Inadmissibilité aux licences de radiodiffusion)*

³⁶⁰ *Instructions au CRTC (Réservation de canaux de transmission par câble)*

³⁶¹ *Ibid.*, appendice, paragraphe 1

Il existe aussi un service spécialisé national de télévision, Canadian Learning Television (CLT), de propriété privée, qui se targue d'être le premier service éducatif national et poursuit des buts lucratifs.

En outre, on trouve dans le système des programmations éducatives diffusées par la SRC et par un certain nombre de stations de radio non commerciale, autorisées à l'origine en tant que stations de radiodiffusion éducative.

Néanmoins, comme on l'a dit, il y a un manque de constance en ce qui concerne la nature de la programmation fournie par ces diverses entreprises, leurs méthodes de financement et leurs structures d'entreprise ou de gouvernance.

Certaines de ces entreprises sont des sociétés privées à buts lucratifs, d'autres sont subventionnées directement par une province, d'autres encore sont autorisées par condition de licence à recevoir des commandites, tandis que d'autres enfin peuvent solliciter de la publicité.

Il n'y a pas comme tel un ensemble de règlements de la CRTC s'adressant à une classe précise d'entreprises de radiodiffusion éducative. Chaque entreprise de radiodiffusion éducative est régie par un ensemble de conditions de licence taillées sur mesure pour la titulaire.

La principale raison derrière ce manque apparent de constance dans la réglementation du secteur de la radiodiffusion éducative au Canada, c'est qu'en vertu de la Constitution, la radiodiffusion est de juridiction fédérale tandis que l'éducation relève des provinces. Les politiques et priorités en matière de radiodiffusion éducative diffèrent d'une province à l'autre.

Après que le gouvernement fédéral ait renoncé, en 1970, à son intention discutable de constituer une entité nationale de radiodiffusion éducative, par le biais des deux décrets mentionnés ci-dessus, il a plutôt créé une structure réglementaire ayant force de loi pour permettre à des autorités provinciales désignées en matière de radiodiffusion éducative d'obtenir des licences de radiodiffusion et un accès garanti à la câblodistribution dans le système canadien réglementé de la radiodiffusion.

Toutefois, comme il est dit plus haut, il n'y a pas de modèle constant pour indiquer comment ces entreprises de radiodiffusion éducative devraient être structurées, régies, financées ou programmées.

Compte tenu de la nature nettement litigieuse de ce domaine de compétence partagée, et puisque l'ensemble actuel d'entreprises disparates qui composent la radiodiffusion éducative semble donner de bons résultats, nous ne recommandons pas au Conseil d'envisager une révision approfondie de sa politique dans le domaine. Il n'y a pas de règlements du CRTC concernant la radiodiffusion éducative et les deux décrets qui sont en vigueur depuis les années 1970 semblent très bien fonctionner.

Nous croyons qu'au moment de procéder à un nouvel examen du *Règlement sur la distribution de la radiodiffusion*, il conviendrait d'étendre l'accès prioritaire des entreprises provinciales de radiodiffusion éducative au système de distribution – qui ne s'applique pour l'instant qu'à la câblodistribution – à toutes les EDR, y compris les réseaux de distribution par SRD.

Peut-être à cause d'un oubli³⁶² dans la *Règlement sur les EDR*, la garantie de distribution prioritaire dont jouissent les télédiffuseurs éducatifs dans leurs provinces respectives n'a pas été imposée aux entreprises de distribution par SRD. Autrement dit, la protection accordée aux télédiffuseurs éducatifs pour leur distribution par câble, en vertu de l'alinéa 17(1)b) du règlement des EDR, n'a pas son équivalent dans l'article 37 de ce même règlement qui traite de la distribution par SRD. Il serait néanmoins non seulement équitable, mais conforme à l'esprit des *Instructions au CRTC (Réservation de canaux de transmission par câble)* de 1970, d'appliquer le principe de la distribution prioritaire des services de radiodiffusion éducative à toutes les plateformes de distribution.

³⁶² Il se pourrait aussi que ce ne soit pas un oubli et que le CRTC ait voulu éviter ainsi que le signal du diffuseur éducatif officiel d'une province ne soit dispensé par satellite dans une autre province.

Une autre question qui mérite étude, et pourrait être abordée au moment de renouveler la licence des différents télédiffuseurs éducatifs, est celle des limites imposées à la publicité. Rien ne justifie que certains télédiffuseurs éducatifs comme Télé-Québec et Access Media Group (ACCESS) Alberta soient autorisés à solliciter des revenus de publicité tandis que TV Ontario, TFO, Saskatchewan Communications Networks et The Knowledge Network en Colombie-Britannique ne le sont pas.

Recommandation 11(f)-1

Nous recommandons d'étendre l'accès prioritaire des entreprises provinciales de radiodiffusion éducative au système de distribution – qui ne s'applique pour l'instant qu'à la câblodistribution – à toutes les EDR, y compris les réseaux de distribution par SRD.

Recommandation 11(f)-2

Nous recommandons de lever les restrictions sur la publicité imposées aux radiodiffuseurs éducatifs provinciaux.

11g) Services offerts aux personnes handicapées et leur représentation en radiodiffusion

Le CRTC a pris certaines initiatives de réglementation afin d'accroître l'accessibilité à la programmation des personnes handicapées, particulièrement celles atteintes de déficiences sensorielles (liées à la vue et à l'ouïe). Plus récemment, avec la collaboration de l'ACR, le CRTC a commencé à examiner la question de la représentation des personnes handicapées dans les médias de radiodiffusion.

Tant la question de l'accessibilité que celle de la représentation s'inscrivent dans le sous-alinéa 3(1)d(iii) de la Loi qui prévoit que le système de radiodiffusion devrait :

(...) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones (...) (soulignement ajouté)

Bien que ce sous-alinéa ne fasse pas spécifiquement référence aux personnes handicapées, la mention de « l'égalité sur le plan des droits » reflète l'intention du législateur d'inclure, dans la politique canadienne de radiodiffusion, le respect des droits fondamentaux à l'égalité de tous les Canadiens.

De manière plus spécifique que cette référence générale à l'égalité des droits, l'alinéa 3(1)p) de la Loi énonce ce qui suit :

le système devrait offrir une programmation adaptée aux besoins des personnes atteintes d'une déficience, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;

Cette disposition aborde manifestement et directement la question de l'accessibilité des personnes handicapées à la programmation. Elle inclut la notion d'un accroissement souhaitable de l'accessibilité à la programmation « au fur et à mesure de la disponibilité des moyens »; notons cependant qu'elle ne donne pas d'indications sur la nature des moyens qui doivent devenir disponibles, ni sur la manière dont on déterminera le moment où ils le deviendront.

Sous-titrage codé

Le sous-titrage codé des émissions de télévision débute à la fin des années 70. Une grande partie du financement du sous-titrage provient des blocs d'avantages liés aux transferts de propriété et de contrôle des grands systèmes de télévision par câble. Au fil des ans, la technologie du sous-titrage codé se développe énormément, tout comme les besoins des téléspectateurs canadiens malentendants.

En 1995, le Conseil formule clairement les raisons qui sous-tendent la demande faite aux radiodiffuseurs de fournir un pourcentage important de sous-titrage codé :

La télévision est devenue un outil essentiel dans le débat animé et l'échange spontané d'idées qui nourrissent une société démocratique. Lorsque des personnes sourdes et malentendantes, dont la plupart sont incapables d'écouter les nouvelles radiodiffusées, ne peuvent par surcroît recevoir les émissions de télévision dans une forme qui leur est compréhensible, on les empêche d'exercer un privilège inhérent à leur appartenance à la collectivité³⁶³ ().

Dans cet avis public, le Conseil impose aux radiodiffuseurs privés de langue anglaise des obligations plus importantes relatives au sous-titrage et adopte une approche qui tenait compte de la différence entre les ressources financières des petites, moyennes et grandes stations. Le Conseil exige

³⁶³ *Préambule aux décisions renouvelant les licences de stations de télévision privées de langue anglaise, avis public CRTC 1995-48.*

des plus grandes stations (celles dont le revenu annuel dépasse 10 millions de dollars) qu'elles atteignent un niveau de 90 % de sous-titrage codé; il fait part aux stations de taille moyenne d'une « attente » en ce sens, alors qu'il exprime aux petites stations un « encouragement » à faire de même.

Le Conseil reconnaît que le sous-titrage codé en langue française présente des défis particuliers. Cela est dû en partie au fait que la technologie servant au sous-titrage codé a été mise au point pour l'anglais et en partie à une relative pénurie de personnel qualifié dans le domaine. Toutefois, lors de l'examen de sa *Politique télévisuelle de 1999*, le Conseil déclare que les obligations des radiodiffuseurs de langue française devraient être les mêmes que celles des radiodiffuseurs de langue anglaise³⁶⁴. Depuis, le Conseil a obligé les plus grands radiodiffuseurs de langue française à respecter le seuil des 90% exigés des plus grandes stations de langue anglaise, tout en exemptant de cette obligation certaines plus petites stations, dans des circonstances spécifiques.

D'autres types de services de télévision comme la télévision spécialisée et payante se sont vues imposer des obligations similaires, assorties de particularités tenant compte de leur programmation spécifique³⁶⁵.

À la suite de son examen de la télévision en direct de 2006-2007, le Conseil a récemment mis à jour et augmenté le pourcentage de sous-titrage codé exigé des services de télévision. La nouvelle politique du Conseil énonce que l'industrie dans son ensemble a maintenant la capacité de sous-titrer la totalité de sa programmation³⁶⁶. Aucune exception n'a été faite pour les plus petits diffuseurs.

Le Conseil souligne que l'exigence de 90 % était en vigueur depuis plus d'une décennie et que de nombreux radiodiffuseurs avaient réussi à obtenir des commandites destinées au sous-titrage. Qui plus est, il précise qu'à la suite des plaintes déposées à la Commission canadienne des droits de la personne, deux importants radiodiffuseurs (les réseaux anglais et français de la SRC et CanWest Global) s'étaient déjà engagés à sous-titrer 100 % de leur programmation à l'intérieur d'un certain délai. Le Conseil conclut donc que l'exigence de 100 % de sous-titrage codé constitue un objectif réaliste, s'il tient compte des erreurs techniques occasionnelles (mais non systématiques).

On évaluera la capacité d'autres secteurs comme la télévision spécialisée et payante à satisfaire l'exigence de 100 % lorsqu'on examinera leur rendement, ce qui a généralement lieu lors du renouvellement de la licence ou de la délivrance de nouvelles licences. En outre, le Conseil souligne encore la différence de contexte entre le sous-titrage codé en anglais et en français. Le Conseil déclare qu'il peut modifier l'exigence de sous-titrage intégral au cas par cas, en se basant sur la démonstration « preuves détaillées et renseignements financiers à l'appui » qu'il est impossible de sous-titrer la totalité de la programmation³⁶⁷.

Il faut se rappeler que les exigences du Conseil ne s'appliquent pas aux publicités télédiffusées.

Le Conseil aborde différemment la question du sous-titrage des émissions en d'autres langues que le français et l'anglais. Il n'impose pas d'exigences de sous-titrage à ce type de programmation. Cela dit, il exige généralement des services multilingues qui offrent des émissions en français et en anglais en plus de leurs émissions en langues tierces, qu'ils respectent la norme généralement établie (auparavant de 90 %) pour ce qui est de leur programmation en français et en anglais. Cette différence de traitement à l'égard de la programmation en langue tierce s'explique par les difficultés inhérentes à l'utilisation des technologies existantes de sous-titrage dans les cas d'émissions de langues qui n'utilisent pas l'alphabet

³⁶⁴ *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès*, avis public CRTC 1999-97.

³⁶⁵ *Préambule aux décisions de radiodiffusion CRTC 2004-6 à 2004-27 renouvelant les licences de 22 services spécialisés*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-2.

³⁶⁶ *Nouvelle politique de sous-titrage codé pour malentendants*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-54.

³⁶⁷ *Nouvelle politique de sous-titrage codé pour malentendants*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-54.

occidental. Le Conseil prévoit examiner la question de la faisabilité du sous-titrage codé en langue tierce avec les titulaires, au moment du renouvellement de leurs licences.

Outre le nombre d'émissions sous-titrées, les porte-parole des sourds et des malentendants ont depuis longtemps fait valoir que la qualité du sous-titrage devait être améliorée. Ils ont signalé des erreurs fréquentes dans le sous-titrage lui-même, des délais ou des interruptions (en raison par exemple de l'insertion de messages publicitaires).

Afin de régler ces problèmes, le CRTC a invité tous les radiodiffuseurs, principalement par la voie des bureaux de l'ACR, à former un groupe de travail réunissant toutes les parties intéressées et ayant comme but d'améliorer la qualité du sous-titrage. Dans un premier temps, l'industrie de la radiodiffusion devra proposer des normes universelles de qualité du sous-titrage codé qui serviront par la suite pour évaluer le rendement.

En résumé, le CRTC exigera que tous les radiodiffuseurs sous-titrent l'ensemble de leur programmation de langue française et anglaise (exception faite des messages publicitaires). Le Conseil se dit aussi prêt à accepter certaines exceptions à cette politique, au cas par cas, particulièrement à l'égard des radiodiffuseurs de langue française qui déposeront des preuves détaillées de l'impossibilité de sous-titrer la totalité de leur programmation. Le Conseil a instauré un processus qui devrait déboucher sur l'établissement de normes universelles de sous-titrage codé (en confiant à l'industrie elle-même la mission de soumettre des normes initiales qui seront examinées par le Conseil). À ce jour, le Conseil n'a imposé aucune exigence à l'égard des émissions en langues tierces.

Programmation décrite

La réglementation en matière de vidéodescription et d'audiovision à la télévision ou sur d'autres services n'est pas aussi simple que celle en matière de sous-titrage³⁶⁸. Le Conseil a plutôt développé et mis en vigueur différentes façons d'aborder la question de l'accessibilité de la programmation télévisuelle pour ce segment de l'auditoire.

Dans un premier temps, en ce qui concerne l'audiovision, depuis sa *Politique télévisuelle de 1999*, le Conseil s'attend à ce que tous les radiodiffuseurs offrent l'audiovision dans les cas où de l'information textuelle ou graphique apparaît à l'écran. Cette attente se trouve spécifiquement dans les renouvellements de licence de 2001 des plus grands groupes de radiodiffuseurs (CTV, Global et TVA) ainsi que dans les renouvellements de licence de plusieurs services de télévision payante en 2004.

La réglementation en matière de vidéodescription s'est faite au cas par cas par voie de conditions de licence. Alors qu'on estime que la vidéodescription convient bien à certains genres de programmation, par exemple les dramatiques, on estime qu'elle s'adapte mal à d'autres genres, par exemple les sports (qui comportent déjà un commentaire audio des matchs), les nouvelles ainsi que les émissions d'affaires publiques (où l'information est véhiculée principalement de façon orale).

La plupart des exigences du Conseil en matière de vidéodescription ont trait au nombre d'heures d'émissions avec vidéodescription offertes, généralement et en moyenne de deux à quatre heures par semaine aux heures de grande écoute pour les stations traditionnelles, et de deux heures par semaine pour les services spécialisés.

³⁶⁸ Le terme « audiovision » fait référence à la lecture en voix hors champ en temps réel de l'information textuelle mise à l'écran par un service de télévision. Par exemple, lorsqu'une adresse est écrite à l'écran, une voix hors champ fait la lecture de cette adresse. Le terme « vidéodescription » fait référence à un branchement audio distinct pour une émission de télévision et qui pourrait inclure une description orale de l'action apparaissant à l'écran afin de compléter les dialogues. Le branchement audio distinct est accessible en utilisant le bouton de contrôle « SCES » (ou « SAP ») sur le téléviseur ou le convertisseur, ce qui permet de recevoir un signal audio différent pour un même canal de télévision.

Le nombre limité d'heures de programmation avec vidéodescription (si on le compare, par exemple, à celui des émissions avec sous-titrage codé) est tributaire d'une série de facteurs y compris : la relative nouveauté de ce genre de programmation, les coûts de production, le nombre limité d'émissions avec vidéodescription déjà disponibles, le fait que la vidéodescription ne convienne pas également à tous les genres télévisuels et, possiblement, les changements technologiques nécessaires en raison d'un volume accru d'émissions avec vidéodescription. Le Conseil n'a toutefois pas entrepris un examen approfondi et exhaustif de la vidéodescription qui permettrait d'établir ce qui est possible et souhaitable pour l'ensemble du système.

Outre ses exigences sur le nombre d'heures d'émissions avec vidéodescription, le Conseil a encouragé la distribution de services spécifiquement destinés aux personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle. En 1990, le Conseil a attribué à la National Broadcast Reading Service (NBRS) et à La Magnétothèque une licence leur permettant de fournir des services audio en anglais et en français³⁶⁹. Ces services diffusent essentiellement des émissions d'information provenant de différentes sources. Voiceprint, le service de la NBRS en langue anglaise, est distribué dans les marchés anglophones à tous les abonnés des plus grandes EDR et entreprises de SRD, et ce, en vertu d'une ordonnance de distribution obligatoire. À cette fin, les EDR terrestres en mode analogique utilisent un canal SCES adjacent à celui de la CBC Newsworld. Voiceprint est autorisé à facturer un tarif de gros maximum de 0,04 \$ par mois par abonné et à diffuser un maximum de 4 minutes de publicité par heure. Aucune disposition similaire ne s'applique à La Magnétothèque.

Tout récemment, le Conseil a attribué une licence à la NBRS pour un nouveau service de télévision spécialisée, The Accessibility Channel. Ce dernier compilera les émissions avec vidéodescription existantes et les diffusera sur un canal dédié³⁷⁰. Ce service sera distribué sur le service numérique de base des grandes EDR, en vertu d'une ordonnance de distribution obligatoire. Il sera financé en partie par un tarif de gros maximum de 0,20 \$ par abonné par mois, s'appliquant dans les marchés de langue anglaise visés. Le service pourra diffuser jusqu'à douze minutes de publicité par heure et sera assujéti à d'autres conditions de licences liées à son service.

L'attribution d'une licence à The Accessibility Channel et l'ordonnance de distribution obligatoire dont le service bénéficie reflètent le nombre limité d'émissions décrites disponibles, bien qu'elles soient offertes par plusieurs titulaires, et les manquements de certaines EDR à diffuser une telle programmation en dépit des exigences du CRTC. The Accessibility Channel offrira une programmation avec vidéodescription en clair au moyen de la même technologie que celle des autres services de programmation, sans recourir à l'utilisation d'un canal SCES distinct.

En résumé, le Conseil aborde la question des services offerts aux personnes non-voyantes ou ayant une déficience visuelle de la manière suivante : il s'attend à ce que tous les radiodiffuseurs fournissent l'audiovision (sans pour autant en faire une obligation réglementaire), il leur impose au cas par cas l'obligation d'offrir chaque semaine un pourcentage minimal d'émissions avec vidéodescription, il attribue des licences à des services de lecture de nouvelles et rend obligatoire la distribution du service de langue anglaise, et finalement, il vient tout récemment d'attribuer une licence à The Accessibility Channel, un service qui sera exploité comme « source unique » d'émissions avec vidéodescription.

Représentation des personnes handicapées en radiodiffusion

Les politiques du Conseil sur la représentation des personnes handicapées sont « en chantier ». Mais, pour poursuivre l'analogie, les fondations sont jetées et le Conseil travaille maintenant avec plusieurs parties intéressées à « bâtir l'édifice ».

Le travail du Conseil dans ce domaine est examiné en profondeur dans sa réaction à un rapport commandé par l'ACR et dont le sujet principal est la représentation des personnes handicapées dans la

³⁶⁹ Décision CRTC 90-1060, le 16 octobre 1990.

³⁷⁰ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-246.

programmation télévisuelle et leur participation à l'industrie de la radiodiffusion³⁷¹. Le CRTC a pris note des conclusions du rapport de l'ACR selon lequel les personnes handicapées sont très sous-représentées à la télévision, qu'elles sont souvent cantonnées dans des rôles stéréotypés et qu'elles n'ont pas un accès adéquat aux emplois et autres occasions offertes par notre système de radiodiffusion.

Le Conseil a accepté le plan d'action de l'ACR en vue de régler notamment les questions suivantes : la production et diffusion de messages d'intérêt public, la mise à jour des codes volontaires de l'ACR en ce qui a trait au contenu de la programmation qui doit refléter les préoccupations sur la représentation des personnes handicapées à l'écran, l'augmentation de l'information sur l'embauche de personnes handicapées, et ce, tant pour les employeurs que pour les personnes handicapées elles-mêmes, une meilleure formation des employeurs potentiels du secteur de la radiodiffusion sur les questions d'aménagements adaptés aux personnes handicapées, ainsi que l'accroissement de la quantité et de la qualité des échanges entre les radiodiffuseurs en ce qui concerne les questions de handicap.

Les tâches plus spécifiques notées dans le rapport de l'ACR sont déjà entreprises ou en cours d'implantation. Parallèlement, le Conseil précise dans sa réaction au rapport de l'ACR que la responsabilité de la mise en application de nombreuses recommandations de l'ACR incombera à chacun des radiodiffuseurs. En conséquence, le CRTC s'attend à ce que les radiodiffuseurs mentionnent dans leurs rapports annuels les actions précises entreprises à cet égard. De plus, selon le Conseil, le rapport de l'ACR et son plan d'action serviront de référence lors de l'évaluation des rapports individuels des radiodiffuseurs sur les progrès accomplis dans les questions de représentation et de participation des personnes handicapées³⁷².

Résumé

Les politiques du Conseil sur l'accessibilité par les personnes sourdes et malentendantes et par les personnes aveugles et mal-voyantes sont toutes deux « à jour », dans la mesure où elles ont été modifiées récemment par le Conseil. La politique du Conseil - qui donne aux radiodiffuseurs la responsabilité de justifier toute déviation de la norme « idéale » de 100 % de sous-titrage – reflète l'esprit de la politique sur la radiodiffusion qui exige que les services soient fournis aux personnes handicapées « au fur et à mesure de la disponibilité des moyens ».

Les politiques du Conseil sur la vidéodescription ont eu moins de succès, ce que le Conseil lui-même reconnaît dans sa décision d'attribuer une licence et d'assurer une distribution obligatoire à The Accessibility Channel. Parallèlement, ce qui semble faire défaut à la politique globale du Conseil en la matière est une évaluation claire du nombre d'émissions avec vidéodescription que les radiodiffuseurs sont tenus d'inclure dans leurs grille-horaire (dans les genres les mieux adaptés à ce service). Par exemple, l'objectif du Conseil est-il que toutes les dramatiques soient accompagnées de vidéodescription? Le seul obstacle à la mise en application de cette politique est-il le coût de production de ce type d'émission? Quel est ce coût et de quelle façon le Conseil détermine-t-il ce qui est « trop cher » pour les radiodiffuseurs? La réponse à ces questions n'apparaît clairement ni dans les décisions d'attribution de licence ni dans la documentation du Conseil sur sa politique.

En ce qui a trait aux questions de perspectives d'emploi et de représentation des personnes handicapées en radiodiffusion, il s'est écoulé à peine plus d'un an depuis la réaction du Conseil au rapport de l'ACR sur le sujet. Il est sans doute prématuré de s'attendre à un rapport concret sur les progrès accomplis. Cela dit, rappelons-nous que le rapport de l'ACR a été commandé à la suite de remarques du Conseil, faites il y a plus de trois ans, selon lesquelles les personnes handicapées étaient mal représentées à l'écran.

³⁷¹ Réaction du Conseil au rapport final de l'Association canadienne des radiodiffuseurs sur la présence, la représentation et l'intégration des personnes handicapées à la télévision, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-77.

³⁷² Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-77.

Entretemps, les radiodiffuseurs soumettent au Conseil des rapports annuels dans lesquels ils décrivent les actions entreprises afin de répondre aux préoccupations du Conseil au sujet de la représentation et de la participation des personnes handicapées. On ignore si les attentes du Conseil, en conjonction avec les mesures d'auto-vérification des radiodiffuseurs, ont réussi à faire avancer les objectifs du Conseil, tels qu'ils sont énoncés dans son avis public de 2006.

11h) Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux

Parmi les objectifs du paragraphe 3(1) de la Loi, il n'y a rien qui concerne la radiodiffusion à caractère religieux.

Nulle part ailleurs la Loi oblige-t-elle le Conseil à avoir une politique sur la radiodiffusion à caractère religieux, ou à émettre des licences de radiodiffusion à des organismes religieux.

Toutefois, il semble que le public ait tenu à ce qu'il y ait des programmations religieuses dans le système canadien de radiodiffusion, et le CRTC a dû manœuvrer tant bien que mal dans ce domaine épineux. Maintes fois au cours des années, on l'a vu changer de cap en modifiant sa politique religieuse.

Le Conseil estime à juste titre que la religion fait partie des questions « qui intéressent le public », pour reprendre les mots du sous-alinéa 3(1)iv) de la Loi.

À chaque mise à jour de sa politique sur la radiodiffusion à caractère religieux, le Conseil s'appuie sur l'objectif suivant de la Loi:

3(1)i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :

- (iv) dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent (le soulignement est le nôtre)

Ce sous-alinéa est la pierre de touche, non seulement de la politique du Conseil en matière de radiodiffusion à caractère religieux, mais aussi de sa politique plus générale qui consiste à imposer un « équilibre » dans la programmation lorsque les sujets « qui intéressent le public » sont abordés sur les ondes publiques.

Le CRTC a énoncé sa *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* dans un avis publié en juin 1993³⁷³. Il l'a interprété et étoffé par la suite dans des décisions attribuant des licences à des stations de télévision à caractère religieux.

L'avis de juin 1993 faisait suite à une audience publique tenue en octobre 1992, pour laquelle le Conseil avait reçu plus de 2 600 mémoires dont 56 avaient été défendus sur place par des particuliers ou des organismes. La religion est un sujet sur lequel l'éventail des opinions (souvent solidement ancrées) est à la fois large et diversifié.

La *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* de 1993 apportait des modifications substantielles à la politique antérieure du Conseil sur le même sujet, élaborée dix ans plus tôt³⁷⁴.

Dans sa *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* de 1983, le Conseil concluait que la meilleure façon d'assurer une programmation équilibrée en réponse aux objectifs de l'article 3 de la Loi était de l'exiger de la part de chaque station en particulier. Le Conseil en déduisait qu'il y avait peu de chance que les entreprises « confessionnelles », c'est-à-dire vouées à une religion, une confession ou une secte en particulier, puissent se conformer à cette politique d'une programmation religieuse ouverte et équilibrée. Le Conseil décida donc de poursuivre sa politique de ne pas attribuer de licence à des entreprises de radio AM ou FM ou de télévision confessionnelles.

³⁷³ Avis public CRTC 1993-78, *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux*

³⁷⁴ Avis public CRTC 1983-112

Cela n'empêchait pas la présence d'émissions religieuses dans le système. Par exemple, la messe et les services religieux du dimanche matin étaient diffusés en direct à la radio ou à la télévision, mais aucune station de télévision ou de radio n'était autorisée au profit d'une confession en particulier.

La politique 1983 n'en a pas moins ouvert la porte à l'attribution d'une licence en 1987 à un service spécialisé de programmation de télévision multiconfessionnel du satellite-au-câble connu aujourd'hui comme Vision TV³⁷⁵.

Les protestations du public qui réclamait davantage de programmations religieuses, en particulier dans l'ouest du Canada, se firent suffisamment pressantes pour que le Conseil se voie forcé d'y répondre.

Le Conseil décida donc en 1992 de revoir sa politique de 1983, en partie pour répondre à la demande des auditeurs et téléspectateurs réclamant davantage d'émissions religieuses, en partie parce que les nouvelles technologies de distribution par satellite et par câble permettaient dorénavant d'avoir des services de programmation facultatifs.

En relisant l'avis public CRTC 1993-78, et en particulier l'opinion minoritaire de pas moins de six conseillers, on voit bien que le Conseil était fortement divisé sur la délicate question d'attribuer des licences à ce que ces conseillers appellent des services de programmation religieuse « à point de vue unique ». À notre connaissance, aucune autre décision du CRTC n'a jamais suscité l'opposition de six conseillers.

Le compromis que proposait la *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* de 1993, probablement dans le but de s'entendre sur la nécessité d'une programmation équilibrée, a été d'autoriser les organismes à point de vue unique à exploiter des services de programmation de télévision uniquement en mode encodé et de ne distribuer leur programmation que sur une base facultative, exclusivement à des abonnés. Cela signifie que toute personne désirant capter un service de programmation religieuse « à point de vue unique » devait être prête à payer un abonnement.

Tout service de télévision traditionnelle en direct qui se fait attribuer une licence pour fournir une programmation à caractère religieux est assujéti à des conditions de licence rigoureuses concernant la présentation d'une programmation équilibrée.

Les exigences en matière d'équilibre, qui résultent de l'interprétation par le CRTC de l'objectif de politique énoncé au sous-alinéa 3(1)iv), sont assez complexes. Elles consistent à dire que la politique du Conseil à l'égard de l'équilibre « ...vise à garantir qu'un téléspectateur ou un auditeur raisonnablement constant soit exposé à un éventail d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent, au cours d'une période raisonnable ». L'idée générale étant que l'auditeur qui choisirait, par exemple, de regarder uniquement une station de télévision à caractère chrétien en direct, en arriverait à la longue non seulement à se faire une bonne idée de la théologie chrétienne, mais également de ce que le Conseil décrit de façon euphémique comme un « éventail d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ».

Ce souci de la part du Conseil d'équilibrer les émissions diffusées gratuitement en direct par des stations de télévision à caractère religieux est une question qui, à notre avis, exige un nouvel examen. La politique actuelle en matière de radiodiffusion religieuse repose sur la rareté des fréquences et sur le principe que les ondes publiques ne devraient pas servir à défendre les croyances religieuses d'une personne ou d'un groupe en particulier. Les progrès réalisés depuis lors dans le domaine de la distribution numérique ont fait fondre les craintes quant à la rareté des fréquences et donné lieu à de nouveaux modes d'attribution de licence (comme les services spécialisés à caractère religieux de catégorie 2) où il y a place pour quantité d'entreprises de radiodiffusion à point de vue religieux unique – peu importe la religion prônée.

³⁷⁵ Décision CRTC 87-900

Il existe actuellement sur les ondes trois stations de télévision à caractère religieux en direct, à Toronto, à Vancouver et à Winnipeg, tandis que deux autres ont été autorisées par une récente décision³⁷⁶, à Calgary et à Edmonton. Au moins l'une de ces trois stations se sert d'émissions souscrites, comme « Everybody Loves Raymond », « Friends » ou « Full House » – des émissions populaires pour la famille –, pour satisfaire à l'exigence réglementaire d'une programmation équilibrée.

D'après le télédiffuseur religieux qui dessert en direct Fraser Valley, en Colombie-Britannique (CHNU-TV), des émissions comme celles-là « reflètent des valeurs religieuses, spirituelles, éthiques ou morales que tout le monde partage », ce qui en fait des « émissions assurant l'équilibre » conformes à ses conditions de licence.

Ce genre de sophisme réglementaire a été discuté dans une récente décision³⁷⁷ à l'issue d'une plainte à l'égard de CHNU-TV Fraser Valley déposée par une station rivale. La décision, qui conclut que neuf des émissions souscrites diffusées par CHNU-TV ne sont pas conformes aux conditions de licence de cette station en matière de programmation équilibrée, montre bien la faiblesse de cet aspect de la politique du Conseil sur la radiodiffusion à caractère religieux.

À notre avis, le Conseil est bien peu réaliste s'il croit que le titulaire d'une station à caractère religieux, qu'il s'agisse d'une station de télévision ou de radio, encodée ou en direct, va répondre à ses attentes actuelles en matière de programmation équilibrée.

Le bon sens interdit de s'attendre à ce que le titulaire d'une station de radiodiffusion ou de télédiffusion chrétienne, hindoue ou musulmane veuille bien exposer son auditoire à « un éventail d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ». Nous croyons plutôt qu'un chrétien qui syntonise sa station religieuse préférée s'attend à recevoir avant tout des émissions qui reflètent les valeurs et les enseignements de la chrétienté. Nous disons que le Conseil manque de réalisme quand il s'attend à ce que chaque station de radio ou de télévision en direct réponde individuellement à la nécessité d'équilibrer la programmation.

Le Conseil est parfaitement justifié d'entretenir une *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* et de viser l'équilibre de la programmation et des points de vue divergents sur des questions qui intéressent le public dans le système (le soulignement est le nôtre). Toutefois, compte tenu des progrès technologiques réalisés depuis quatorze ans, nous recommandons au Conseil de revoir sa politique sur la radiodiffusion à caractère religieux, de manière à intégrer au système canadien de radiodiffusion un plus grand nombre de stations uniconfessionnelles.

Recommandation 11(h)-1

Nous recommandons au Conseil de revoir sa *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* de 1993, de manière à intégrer au système canadien de radiodiffusion un plus grand nombre de stations uniconfessionnelles, tant à la radio qu'à la télévision.

³⁷⁶ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-167.

³⁷⁷ Décision de radiodiffusion CRTC 2007-210

12. PROCÉDURES DE DEMANDE ET D'ATTRIBUTION DE LICENCES, RÈGLES DE PROCÉDURE, RAPPORTS ANNUELS ET DROITS DE LICENCE

12a) 12(a) Procédures de demande et d'attribution de licences

Exigences de la Loi

L'article 19 de la Loi oblige le Conseil à aviser le public *i*) de toutes les demandes d'attribution, de modification ou de renouvellement de licences, *ii*) de toutes ses décisions d'attribuer, de modifier ou de renouveler des licences et *iii*) de toute audience publique qu'il compte tenir en vertu de l'article 18. Ces avis sont publiés dans la Gazette du Canada et dans un ou plusieurs journaux circulant dans la région touchée.

L'alinéa 18(1)a) de la Loi oblige le Conseil à tenir des audiences publiques en vue d'attribuer, de suspendre ou de révoquer une licence, d'établir des objectifs de rendement pour les titulaires qui serviront à fixer les droits de licence, et de prendre une ordonnance. Le paragraphe 18(2) prévoit la tenue d'une audience publique en vue de modifier ou de renouveler une licence, « sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas ». Enfin, le paragraphe 18(3) donne au Conseil toute latitude de décider des audiences publiques à tenir pour d'autres considérations qu'il estime être dans l'intérêt public.

Le paragraphe 32(1) de la Loi sert de fondement à l'application et à l'imposition des dispositions essentielles de la Loi. En vertu de ce paragraphe, une personne qui, en l'absence d'une exemption, exploite une entreprise de radiodiffusion sans détenir une licence délivrée par le Conseil, commet une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire³⁷⁸.

En dehors des motifs invoqués à l'article 18, la Loi n'oblige pas le Conseil à tenir des audiences publiques ou à faire paraître un avis public lorsqu'il est saisi d'une demande. L'article 21 confirme que le Conseil peut établir des règles s'appliquant au déroulement des audiences autant qu'à « la présentation des observations et des plaintes ». (Nous abordons les règles de procédures du CRTC dans la section suivante.)

En examinant le processus qui s'applique à l'attribution, à la modification et au renouvellement des licences, on retient tout d'abord que certaines entreprises sont exploitées sans licence. Le paragraphe 9(4) de la Loi demande au Conseil de soustraire les exploitants d'entreprise de radiodiffusion d'une catégorie qu'elle spécifie de toute obligation « dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ». L'annexe B du présent rapport renferme une liste d'ordonnances d'exemption déjà en vigueur.

Réglementations, politiques et mécanismes en vigueur

Dans la circulaire de radiodiffusion CRTC 2007-4, le Conseil décrit les processus auxquels il a recours pour traiter les demandes en radiodiffusion, y compris celles qui ne sont pas sujettes à des audiences publiques et sont traitées par la voie administrative ou la publication d'un avis public. La circulaire décrit les étapes – depuis l'examen initial jusqu'à la décision finale – propres à chaque mode de traitement des demandes. La circulaire décrit aussi la méthode suivie par le Conseil lors des instances portant sur des politiques, notamment les facteurs qui influencent la décision du Conseil de procéder à une instance et les étapes qu'il a l'habitude de suivre.

Les deux premières étapes sont identiques pour les trois modes de traitement. La première – réception et distribution de la demande – consiste à inscrire la demande et à en faire parvenir copie aux analystes du Conseil qui auront pour tâche de l'étudier. À la seconde étape – examen initial et recensement –, les analystes s'assurent que le requérant a bien fourni tous les renseignements exigés

³⁷⁸ En cas de verdict de culpabilité, l'amende est de 20 000 \$ au maximum pour un individu et de 200 000 \$ pour une entreprise, pour chaque jour où l'infraction se poursuit.

et réclament au besoin une information manquante ou des éclaircissements. (C'est l'étape qui démontre des lacunes, aux dires de l'industrie.) Quoique la circulaire puisse laisser entendre que la demande ne sera pas étudiée tant et aussi longtemps qu'il manque une information, et que toute demande incomplète sera retournée au requérant, cela n'est pas toujours le cas en pratique. Il est arrivé que l'information réclamée par le Conseil soit acheminée après publication de la demande. On connaît aussi des cas où le Conseil a permis au requérant d'apporter des modifications substantielles à sa demande au cours de l'audience publique.

Quoi qu'il en soit, une fois que le Conseil décide de traiter la demande, il a trois modes à sa disposition.

Les demandes traitées par voie administrative ne représentent que 20 % du total. Comme l'explique le Conseil dans sa circulaire, ces demandes concernent surtout des requêtes peu complexes, comme la prorogation du délai de mise en exploitation d'une entreprise autorisée de radiodiffusion, un changement mineur dans la répartition de l'actif d'une entreprise autorisée, ou un changement mineur aux périmètres de rayonnement autorisés d'une station en direct. Dans le cas d'un traitement par voie administrative, le processus complet prend généralement d'un à trois mois. Le Conseil fait état, dans son *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion* de 2007, d'un délai moyen d'un mois en 2006-2007.

Le second mode de traitement, l'avis public, s'applique à quelque 40 % des demandes traitées par le Conseil. Il consiste à solliciter les commentaires par écrit ou les interventions orales des parties intéressées. La circulaire 2007-4 explique que l'avis public est la façon de traiter les demandes visant à modifier une licence, et la plupart des demandes de renouvellement. (À l'étape des interventions, le Conseil peut décider qu'une demande traitée par avis public soulève des arguments qui justifient la tenue d'une audience publique, mais le cas est assez rare.) En 2006-2007, le délai moyen de traitement pour une demande traitée par avis public, plutôt que par audience publique, était de trois à cinq mois, selon qu'elle ait suscité ou non de l'opposition.

Le troisième mode de traitement des demandes, l'audience publique, s'applique lui aussi à 40 % des demandes déposées auprès du Conseil. En fonction de son niveau de complexité, la demande sera traitée comme « article sans comparution » (le requérant n'a pas besoin d'être présent) ou comme « article avec comparution », impliquant un témoignage de vive voix à l'audience. Actuellement, les *Règles de procédure du CRTC* prévoient un délai minimum de 30 à 50 jours entre la date de publication dans la *Gazette du Canada* et la date de l'audience publique où la demande sera entendue. En général, le Conseil applique le délai de préavis de 30 jours lorsque la demande ne met aucune politique en jeu. En 2006-2007, le délai moyen de traitement a été de 7,3 mois pour un article avec comparution, de 11,5 pour un article sans comparution et de 17,1 pour un article avec comparution justifiant un appel de demandes.

Depuis le 1^{er} août 2005, le Conseil réclame que toutes les demandes soient soumises sous forme électronique en utilisant le service sécurisé Epass³⁷⁹. On se procure les formulaires électroniques de demande et d'intervention sur le site Internet du Conseil³⁸⁰.

Pendant que le Conseil jure qu'il vise la rapidité, l'industrie continue de se plaindre de ce qu'elle qualifie de délais interminables dans le traitement des demandes. Puisque la Loi impose l'audience publique uniquement pour attribuer, suspendre ou révoquer une licence, et en quelques autres circonstances assez exceptionnelles, le Conseil devrait trouver façon de réduire le nombre des attributions de licence, et donc le nombre d'audiences publiques.

Une ordonnance d'exemption suit un peu le même processus que l'imposition des conditions de licence au moment d'attribuer une licence. Au lieu de se livrer à l'examen préalable des demandes de

³⁷⁹ Circulaire de radiodiffusion CRTC 2005-466

³⁸⁰ Circulaire de radiodiffusion CRTC 2005-450

licence une à une, le Conseil pourrait adopter l'examen permanent, ou l'examen en fonction des plaintes, pour toute une catégorie d'entreprises qui seraient exploitées en vertu d'une ordonnance d'exemption. Cette ordonnance d'exemption pourrait s'appliquer, par exemple, à une grande variété d'entreprises de programmation accessibles au public uniquement par le truchement d'une EDR. Il serait donc facile de veiller au respect de l'exemption au niveau de l'EDR, laquelle n'aurait qu'à interdire la distribution d'une programmation qui ne se conforme pas aux critères de l'exemption.

Recommandation 12(a)-1

Nous recommandons au Conseil de généraliser le recours à l'ordonnance d'exemption, car il s'éviterait ainsi de devoir traiter certaines demandes lors du processus d'attribution des licences.

L'une des circonstances qui obligent actuellement le Conseil à procéder à l'attribution de licences, et donc de tenir des audiences publiques, est le transfert du contrôle d'une entreprise de radiodiffusion occasionné par un transfert d'actif. Nous avons déjà abordé, au chapitre 11(a) qui traite des questions de propriété, la possibilité de traiter les demandes impliquant le transfert de l'actif par voie administrative ou par avis public, si le Conseil consent à remplacer son interdiction actuelle de transférer une licence par une condition de licence standard exigeant l'approbation préalable du Conseil pour le faire. Une recommandation à cet égard figure au chapitre 11(a).

Si cette recommandation est acceptée, seules les demandes non controversées seraient inscrites comme articles sans comparution à l'ordre du jour d'une audience publique. Nous recommandons en outre de raccourcir autant que possible, dans le cas des articles sans comparution, les délais d'avis prévus à l'article 19 de la Loi. Nous croyons que 11,5 mois en moyenne pour traiter une demande en tous points conforme aux politiques en vigueur et ne soulevant aucune opposition (ce que le Conseil qualifie d'article sans comparution) est un délai exagérément long. Nous remarquons aussi que, dans le cas d'un article sans comparution, le Conseil approuve la demande telle que présentée par le requérant. À notre avis, ce procédé qui empêche le requérant de comparaître devant le Conseil pour défendre sa demande de vive voix manque à la simple justice.

Nous croyons que le Conseil devrait avoir plus souvent recours au processus administratif pour traiter les demandes. Le cas échéant, néanmoins, il faudrait absolument donner aux parties intéressées la chance de défendre leurs points de vue, et rendre toutes les décisions publiques.

Recommandation 12(a)-2

Nous recommandons au Conseil de publier sur son site Web la liste des demandes que le personnel du CRTC compte traiter par voie administrative, et de respecter un délai de dix jours avant de procéder pour donner le temps au public d'intervenir. Toutes les décisions à l'issue d'un processus administratif seraient publiées sur le site Web du Conseil le jour même où elles sont annoncées au requérant.

Concernant les demandes pour lesquelles le Conseil sollicite les commentaires du public dans un avis public, ou un avis d'audience publique, il nous semble que le Conseil devrait avoir pour principe qu'un requérant ne peut pas modifier sa demande comme telle une fois qu'elle a été publiée. À tout le moins le Conseil devrait-il restreindre considérablement les raisons qui en permettent la modification. À notre avis, la pratique actuelle d'autoriser un requérant à reformuler sa demande une fois qu'elle a été publiée dans la Gazette est tout bonnement injuste à l'égard des parties qui souhaitent intervenir, et il en va de même pour la pratique d'autoriser la modification d'une demande qui a fait l'objet d'un avis public. À notre avis, cette pratique encourage les requérants à se livrer à des manœuvres manipulatoires auprès du Conseil et des parties intéressées, qui consistent à retarder l'annonce de certaines précisions ou à introduire des modifications en fin de processus.

Recommandation 12(a)-3

Nous recommandons au Conseil de respecter à la lettre son *Code de procédures* qui exige qu'un requérant ait rempli toutes les conditions avant de publier sa demande dans la Gazette officielle ou d'en faire part dans un avis public ou un avis d'audience publique.

Tout en applaudissant la décision du Conseil de permettre le dépôt des demandes et des interventions par voie électronique, il nous faut mentionner que le système de sécurité Epass servant au dépôt des demandes suscite beaucoup de critiques parmi les membres de l'industrie de la radiodiffusion et ses consultants. Apparemment, ce système d'usage courant au gouvernement fédéral échappe tout à fait au contrôle du Conseil.

Recommandation 12(a)-4

Nous recommandons au Conseil de consulter les parties qui ont régulièrement recours au système Epass pour des questions de radiodiffusion, et de transmettre à l'agence concernée du gouvernement du Canada leurs commentaires et leurs préoccupations à l'égard de ce système.

12b) Règles de procédure du CRTC

L'article 21 de la Loi accorde au Conseil le pouvoir d'établir des règles régissant la procédure applicable à la présentation des demandes de licence de radiodiffusion, à celle des observations et des plaintes, et au déroulement des audiences.

En juillet 1971, le Conseil a promulgué les *Règles de procédure du CRTC*³⁸¹ (les « règles de procédure ») pour remplacer les *Règles de procédures du BGR*³⁸². Au cours des trente-six dernières années, ces règles ont été modifiées à deux reprises, en 1978 et en 2000.

Les règles de procédure ont été conçues expressément pour rendre le processus réglementaire accessible au grand public et pour encourager la participation directe des personnes intéressées aux délibérés, sans avoir toujours à recourir aux services d'un avocat.

Par exemple, bien que les règles de procédure n'empêchent pas de recueillir les témoignages ou de procéder à des contre-interrogatoires sous le sceau du serment, la façon d'administrer les procédures fait qu'on a rarement recours à ces procédés.

S'agissant d'un tribunal administratif quasi-judiciaire comme celui du CRTC, les règles de procédure n'ont rien d'exceptionnel. Quiconque a l'habitude des échanges avec le Conseil et de ses procédés évolue avec aisance parmi ces règles, qui ont rarement été remises en question en matière de radiodiffusion.

Depuis 1977, aucune décision du CRTC à notre connaissance n'a eu gain de cause devant les tribunaux pour des raisons de procédure³⁸³.

Les *Règles de procédure du CRTC* sont certainement moins formelles pour la radiodiffusion que celles qui régissent l'exercice de ses pouvoirs sur la réglementation des télécommunications.

Bien que les règles de procédure actuelles aient réussi en général à rendre le processus ouvert et transparent, il n'en est pas moins temps, à notre avis, d'y effectuer quelques mises à jour.

La technologie numérique a eu ses répercussions sur la façon dont le CRTC exerce son pouvoir de réglementation sur le système canadien de radiodiffusion. Par exemple, le Conseil garde à jour sur son site Web une « salle d'examen » électronique www.crtc.gc.ca. Son site sert aussi à transmettre au public tout ce qu'il publie en termes de décisions, avis et autres documents connexes.

Cela dit, les règles de procédure du CRTC ne mentionnent même pas le dépôt électronique des demandes et des interventions, que le CRTC recommande pourtant aux parties d'utiliser. Notons qu'au paragraphe 3(3), il est dit qu'une demande pour l'exploitation temporaire d'un réseau peut être déposée auprès du Conseil « par télégramme adressé au secrétaire ».

Autre exemple qui démontre que les règles ont besoin d'être mises à jour, l'article 20 énumère les circonstances limitées dans lesquelles le Conseil est prêt à traiter sous le sceau de la confidentialité les documents qui lui sont remis. Par la suite, le Conseil a lui-même reconnu que ces circonstances étaient beaucoup trop limitées et la circulaire numéro 429 établit les lignes directrices informelles que le CRTC utilise depuis lors « pour assurer le traitement uniforme et constant des demandes de traitement confidentiel présentées en vertu de l'article 20 des Règles ». Dans cette circulaire, le Conseil affirme que l'article 20 « sera encore, à l'avenir, le principal mécanisme de réglementation pour traiter les demandes de traitement confidentiel », tout en déclarant que les demandes de confidentialité pour des cas qui ne figurent pas à l'article 20 seront traités une à une. L'unique condition que pose le Conseil pour accorder

³⁸¹ C.R.C. 1978, c. 375, tel que modifié par DORS/2000/357

³⁸² BGR, ou Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion; DORS/262

³⁸³ *Canada (Conseil de la Radio-Télévision canadienne) c. London Cable TV Limited* [1976] 2 C.F. 621

la confidentialité dans ces cas individuels, c'est que « l'intérêt public serait mieux servi si les renseignements ou documents étaient jugés confidentiels, dans le cadre d'une demande à l'étude ». Cet amalgame de règles, doublé des « lignes directrices » de la circulaire, pour répondre à une disposition spécifique de la Loi, fait qu'il arrive en certaines occasions au Conseil de s'en remettre à l'article 20 pour refuser d'accorder la confidentialité, et en d'autres d'accorder la confidentialité en alléguant que l'intérêt public pèse plus lourd que les inconvénients privés pouvant découler d'une divulgation de l'information.

Par ailleurs, en ce qui a trait à la conduite d'audiences pour des demandes concurrentielles et des demandes en vue de transférer le contrôle d'une entreprise de radiodiffusion autorisée, nous sommes d'avis que le Conseil devrait revoir ses règles de procédure entourant la présentation orale des intervenants.

Dans ce type d'audience, le Conseil accorde volontiers aux tierces parties qui interviennent le privilège de s'exprimer pendant des heures et même des jours aux frais du contribuable. La plupart des intervenants – en particulier s'ils sont favorables à la demande – n'ont pas grand chose à ajouter à ce que le requérant aura déjà dit, et la plupart des preuves que présentent ces orateurs font déjà partie du dossier public sous forme d'intervention par écrit.

Une façon pour le Conseil de mettre fin aux abus dans les instances publiques et d'encourager le public à respecter l'intégrité du processus réglementaire en radiodiffusion consiste à exercer, plus souvent qu'il ne le fait, son privilège de ne pas entendre les parties qui demandent à intervenir. Cela n'empêche pas le Conseil, comme il le fait à l'occasion, d'inviter quelques intervenants, généralement des porte-parole d'associations, à venir témoigner de leur appui en faisant valoir un point en particulier.

Il n'est pas indispensable de modifier les règles de procédure pour simplifier les audiences publiques en ce sens, mais nous croyons que le Conseil devrait adresser un avis public ou une circulaire à tous les titulaires pour leur faire part de ses résolutions à cet égard.

Recommandation 12(b)-1

Nous recommandons au Conseil de procéder à un nouvel examen de ses règles de procédure pour qu'elles soient davantage conformes à la façon actuelle dont il réglemente et supervise le système canadien de radiodiffusion.

12c) Rapports et droits de licence

Exigences de la Loi

L'alinéa 10(1)*l*) de la Loi accorde au Conseil le pouvoir de préciser par règlement « les renseignements que les titulaires de licences doivent lui fournir en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou, sous tout autre rapport, la conduite et la direction de leurs affaires ».

L'alinéa 11(1)*a*) lui accorde le pouvoir, avec l'approbation du Conseil du Trésor, de « fixer les tarifs des droits à acquitter par les titulaires de licences de toute catégorie ». Le paragraphe 11(2) permet au Conseil de prévoir le calcul de ces droits en fonction de certains critères, notamment les revenus du titulaire, la réalisation d'objectifs fixés par le Conseil et la clientèle desservie. L'alinéa 11(1)*c*) lui permet de réglementer les modalités de paiement des droits à acquitter par le titulaire.

Il faut bien retenir que réglementer la collecte d'information et le paiement des droits de licence, c'est-à-dire les rapports et la tarification, sont laissés à la discrétion du Conseil et ne lui sont pas dictés par la Loi.

Réglementation, politique et mécanismes actuels

Le *Règlement de 1993 sur les renseignements relatifs à la radiodiffusion* (le « Règlement sur les renseignements ») oblige les titulaires à déposer un rapport annuel auprès du Conseil au plus tard le 30 novembre. Le règlement impose aussi au titulaire de répondre « à toute demande de renseignements concernant sa programmation, sa propriété ou toute autre question relative à son entreprise qui est du ressort du Conseil³⁸⁴ ».

La circulaire numéro 404 du Conseil donne des détails sur le type d'états financiers à inclure dans le rapport annuel en vertu du *Règlement sur les renseignements*. Les titulaires du câble, de la télévision traditionnelle, payante et spécialisée et les titulaires de la radio doivent déposer chaque année au 30 novembre des états vérifiés au niveau du titulaire pour la période se terminant le 31 août précédent. Les titulaires qui ne sont pas des sociétés ouvertes et qui satisfont à d'autres critères, dont notamment de faibles revenus de publicité ou d'abonnement, peuvent remplacer l'état financier vérifié par un état de compte non vérifié, du moment que celui-ci a été dressé selon les principes comptables généralement reconnus.

L'article 3 du *Règlement sur les renseignements* confirme que rien dans ce règlement n'oblige le titulaire à déposer de l'information qu'il est déjà tenu de déposer en vertu d'un autre règlement adopté aux termes de la Loi.

Le *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion* (le « Règlement sur les droits de licence ») oblige tout titulaire, fors quelques exceptions énumérées à l'article 2, à verser *i*) les droits de licence de la partie I, payables dans les trente jours de la date de facturation par le Conseil et *ii*) les droits de licence de la partie II, payables au plus tard le 30 novembre de chaque année³⁸⁵.

L'article 5 du *Règlement sur les droits de licence* exige qu'un titulaire dont les recettes désignées de l'année précédente se terminant le 31 août dépassent la franchise doit, chaque année au plus tard le 30 novembre, déposer auprès du Conseil, pour chaque entreprise de radiodiffusion qu'il exploite, une déclaration de droits de licence. Les franchises vont de 175 000 \$ pour une entreprise de distribution à 4 millions de dollars pour les entreprises conjointes de radio AM et FM.

Les droits de licence de la partie I sont évalués par le Conseil, comme le prévoit l'article 8, à l'aide de deux formules générales, l'une pour le montant de base, l'autre pour le rajustement annuel. Ces

³⁸⁴ DORS/93-420, 6 août 1993 et ses modifications subséquentes.

³⁸⁵ DORS/97-144, 12 mars 1997

formules sont décrites dans le règlement et tiennent compte *i)* des recettes désignées du titulaire, moins le montant de sa franchise, *ii)* des recettes désignées de l'ensemble des titulaires, moins le total de leurs franchises, *iii)* du coût estimatif de la réglementation du Conseil et *iv)* du coût réel de la réglementation du Conseil.

L'article 11 du *Règlement sur les droits de licence* prévoit des droits de licence de la partie II équivalant à 1,365 pour cent de l'excédent des recettes désignées sur la franchise applicable.

En 2005, l'ACR a contesté la validité de l'article 11 et le pouvoir du Conseil de percevoir les droits de licence de la partie II. La Cour fédérale (section de première instance) a conclu que *i)* si les droits de licence de la partie II sont considérés comme une taxe, les droits que confère l'article 11 de la Loi (l'article qui permet au Conseil de réglementer en vue de percevoir des droits) sont *ultra vires* et que *ii)* toujours si les droits de licence de la partie II sont considérés comme une taxe, l'article 11 de la Loi constitue une délégation de pouvoir inefficace de la part des autorités fiscales du Parlement. Cette décision a été portée en appel. La décision de la Cour fédérale ne prévoit pas le remboursement des droits déjà perçus, et suspend plutôt sa déclaration d'illégalité en donnant au gouvernement du Canada neuf mois pour réagir et mettre ce jugement en œuvre. L'ACR a aussi fait appel de cette portion du jugement auprès de la Cour d'appel fédérale, et la cause est toujours en suspens.

Recommandation 12(c)-1

Nous croyons comprendre que l'information que le Conseil obtient dans les rapports annuels des titulaires en vertu du *Règlement de 1993 sur les renseignements relatifs à la radiodiffusion* ne répond pas toujours adéquatement à ses besoins et que, par conséquent, il lui faut souvent réclamer des précisions additionnelles. À juste titre, certains titulaires s'opposent à fournir des renseignements additionnels. Si les rapports annuels ne prévoient pas toute l'information que le Conseil estime nécessaire pour exercer adéquatement les responsabilités et les devoirs que lui confère la Loi, nous lui recommandons de modifier le formulaire du rapport annuel en conséquence.

Recommandation 12(c)-2

Nous recommandons au Conseil d'expliquer comment il évalue le montant des franchises en vertu du *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion* et d'en refaire régulièrement l'évaluation.

ANNEXE A

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 4 – Cadre d'évaluation de la réglementation

Recommandation 4-1

Nous recommandons au Conseil de préconiser l'approche suivante dans la réglementation du secteur canadien de la radiodiffusion :

- (d) identifier clairement l'objectif que la politique cherche à atteindre;
- (e) déterminer si l'objectif en question peut oui ou non être atteint sans intervention réglementaire – soit par les forces du marché ou par l'intérêt personnel de l'entreprise réglementée;
- (f) si une intervention réglementaire est nécessaire, identifier un mécanisme de réglementation qui permettra d'atteindre adéquatement l'objectif visé par la politique de manière aussi peu interventionniste que possible de façon à minimiser l'effet distordant sur les marchés compétitifs, le fardeau réglementaire associé aux mécanismes considérés et les autres incidences non intentionnelles de l'intervention réglementaire.

Recommandation 4-2

Nous recommandons que le Conseil se dirige vers un modèle réglementaire dans lequel il établit des normes basées sur la performance que l'industrie devra respecter et faire respecter. Selon nous, le Conseil devrait chercher à s'éloigner de mesures réglementaires détaillées qui dictent précisément la manière dont les titulaires doivent se conformer aux normes établies et laisser davantage les entités réglementées décider de la meilleure façon de répondre aux exigences.

Recommandation 4-3

Lorsque des mesures réglementaires incitatives sont prévues, il faut s'assurer que les incitatifs provoquent réellement la réponse désirée et les résultats atteints devraient alors être mesurés de façon à évaluer l'efficacité de la mesure.

Recommandation 4-4

En général, pour réglementer des entreprises qui se font concurrence entre elles, il faut mettre en œuvre les mesures réglementaires de manière uniforme. Il est plus probable de parvenir à cette fin par le biais de règlements ou de politiques générales que par le biais de conditions de licence. Lorsqu'il est nécessaire de déroger à ce principe, il faut voir à ce que la mesure adoptée ne mine pas la capacité de l'entreprise à être concurrentielle dans le marché.

Recommandation 4-5

Étant donné l'importance du système canadien de radiodiffusion à l'égard de l'identité culturelle du Canada, et puisque notre système de radiodiffusion est influencé par des forces externes qui échappent à la juridiction du CRTC (comme les lois sur les droits

d'auteur, les politiques culturelles et fiscales, ainsi que les politiques commerciales), nous recommandons au Conseil d'envisager la création d'un comité multidisciplinaire afin de s'occuper des questions d'intérêt commun et à actionner, de façon coordonnée, tous les leviers du gouvernement et de la réglementation.

Chapitre 5 – Rôle de la concurrence dans le secteur de la radiodiffusion

Recommandation 5-1

Nous recommandons que le Conseil cesse d'appliquer la politique de protection des genres aux services de programmation canadiens, sauf s'il y a une raison de croire qu'à l'égard de certains genres particuliers, la concurrence n'aidera nullement à atteindre les objectifs de la politique publique prévus au paragraphe 3(1) de la Loi. Nous recommandons également que le Conseil permette aux forces du marché de jouer un rôle accru en satisfaisant la demande du consommateur pour des services de programmation facultatifs.

Recommandation 5-2

Nous recommandons que la protection du genre soit maintenue en ce qui concerne les services non canadiens, sauf pour certains genres particuliers comme les services en langues tierces à caractère ethnique, à l'égard desquels le Conseil a déjà commencé à accepter pris des mesures pour permettre une entrée de la concurrence.

Recommandation 5-3

Nous recommandons que le Conseil examine la possibilité de supprimer certaines classes de licence existantes dont les distinctions commencent à s'estomper et qu'il permette ainsi au marché de décider s'il préfère un plus grand nombre de services spécialisés ou de VSD par abonnement, davantage de services à la carte ou plus de services basés sur les revenus de publicité. Tout changement dans les classes de licence devrait être accompagné de nouvelles obligations réglementaires qui s'appliqueraient uniformément à la classe.

Recommandation 5-4

Nous recommandons que le Conseil réévalue les restrictions actuelles sur la publicité qui s'appliquent aux diverses catégories de services de télévision, à la lumière des réalités du marché et des nouvelles tendances vers la publicité ciblée; nous recommandons également qu'il vérifie si ces restrictions limitent les revenus dont pourrait bénéficier le système de radiodiffusion. Le Conseil devrait ensuite envisager la possibilité de supprimer les restrictions et de permettre aux entreprises de radiodiffusion de décider de la meilleure manière d'offrir leurs services au public, que ce soit par un service basé sur la publicité, un service par abonnement ou un service à la carte.

Recommandation 5-5

Nous recommandons que le Conseil envisage de rationaliser la structure de réglementation des services spécialisés avant la fin de la transition vers le numérique prévue en 2010-2013. Nous recommandons aussi que le Conseil examine la possibilité d'adopter un nouveau système qui récompenserait, et ce, en leur accordant de meilleurs droits d'accès et de distribution, les services qui contribuent de façon significative à l'atteinte des objectifs de la Loi (en offrant un fort pourcentage d'émissions canadiennes, en engageant des dépenses importantes au titres des émissions canadiennes ou des projets relatifs à la sécurité publique). Ce nouveau système devrait aussi reposer

davantage sur la demande des consommateurs que sur les règles d'assemblage pour décider de la distribution et des forfaits de services facultatifs.

Recommandation 5-6

Nous recommandons que le Conseil examine l'opportunité de permettre une entrée concurrentielle dans les marchés de radiodiffusion en direct, là où des fréquences sont disponibles (surtout de nouveaux venus indépendants des radiodiffuseurs déjà en place dans le même marché local). À notre avis, on devrait accorder moins d'importance aux arguments d'ordre économique voulant qu'on protège la part de marché des radiodiffuseurs en place, pour en accorder davantage aux forces du marché pour décider quels radiodiffuseurs satisfont le mieux les besoins des consommateurs.

Recommandation 5-7

Nous recommandons que le Conseil accorde davantage de souplesse aux EDR pour commercialiser leurs services facultatifs auprès du public afin de mieux satisfaire les demandes du consommateur.

Chapitre 6 – Contenu canadien

Recommandation 6-1

À notre avis, il est impératif de trouver des mesures mieux ciblées et plus efficaces pour encourager la diffusion de contenu canadien pendant les heures de grande écoute lorsque les forces du marché ne suffisent pas pour atteindre cet objectif.

Il faut donc envisager de cibler les obligations de programmation des heures de grande écoute sur une classe étroite de services, tels les séries dramatiques, qui ne sont pas soutenus par le marché et d'imposer des obligations de diffusion ciblées exigeant que les services de télévision diffusent un nombre minimum d'heures de ces types d'émissions canadiennes entre 19 heures et 23 heures pendant chaque période de six mois au cours de l'année de diffusion du titulaire afin d'assurer la diffusion de ces émissions pendant les mois où les Canadiens regardent beaucoup la télévision.

Recommandation 6-2

Nous recommandons d'envisager la rationalisation des exigences de diffusion et de dépenses relativement à certaines classes de services de télévision entre elles et à l'intérieur même de certaines classes.

Recommandation 6-3

Nous recommandons que le Conseil réévalue l'impact net de la substitution simultanée sur le réseau canadien en cherchant d'autres mécanismes réglementaires pouvant contrer les incitatifs économiques qui poussent les diffuseurs canadiens à programmer des émissions américaines pendant les heures de grande écoute, au détriment des émissions canadiennes.

Recommandation 6-4

Le Conseil devrait examiner les avantages et inconvénients de réduire les exigences imposées aux entreprises de diffusion d'avoir recours à un fort pourcentage d'émissions provenant de producteurs indépendants. Cet examen devrait notamment porter sur les économies d'échelle et l'ampleur de la production, les questions de gestion des droits et

les mesures incitatives en vue de maximiser le rendement des investissements dans les émissions canadiennes. Par ailleurs, le CRTC devrait envisager de rationaliser les exigences touchant la production indépendante dans différentes classes d'entreprises de télédiffusion et, en l'absence de distinctions claires dans la réglementation, d'imposer des obligations communes à ces services. Cela permettrait d'améliorer la transparence et la neutralité du régime réglementaire par rapport aux entreprises concurrentes. Nous recommandons qu'une telle nationalisation s'effectue de façon graduelle et que par la suite, le CRTC surveille de près l'impact des changements sur les producteurs indépendants

Chapitre 7 – Accès

Recommandation 7-1

Nous recommandons que le Conseil complète ses règles d'accès et de distribution par l'adoption d'un nouveau régime qui encouragerait les télédiffuseurs à accroître le contenu canadien de leurs services facultatifs, à investir dans certains genres de contenu canadien, dont les dramatiques, ou à offrir un service qui remplirait une fonction d'intérêt général, telle la sécurité publique, pour obtenir des droits d'accès et de distribution plus favorables.

Recommandation 7-2

Le Conseil devrait évaluer l'importance du positionnement des canaux sur le succès des services de programmation. S'il est établi que le positionnement des canaux contribue toujours largement au succès des services de programmation, il convient d'exiger que les services canadiens, notamment ceux qui respectent des seuils élevés de contenu canadien, soient mieux placés sur la liste des canaux des EDR que les autres services.

Recommandation 7-3

Nous recommandons que le Conseil adopte une règle de simple prépondérance (51 %) pour les services de programmation canadiens auxquels s'abonnent les consommateurs et qu'il élimine un grand nombre des règles additionnelles d'étagement et d'assemblage existantes. D'autres chapitres de ce rapport proposent des recommandations plus détaillées sur l'application de ces principes.

Recommandation 7-4

Nous recommandons de modifier les règles existantes de préférence induite et de déplacer le fardeau de la preuve afin qu'il incombe aux EDR accusées de comportement discriminatoire de prouver que la préférence ou le désavantage n'est pas « indu », une fois l'allégation de conduite discriminatoire soulevée.

Recommandation 7-5

Nous recommandons de demander au ministère du Patrimoine canadien de proposer des révisions à la Loi sur la radiodiffusion en vue d'établir des pénalités administratives monétaires en cas de violation de l'exigence de ne pas assujettir quiconque à une préférence induite ou de toute autre obligation réglementaire.

Chapitre 8 – Lien entre le droit d’auteur et la réglementation sur la radiodiffusion

Recommandation 8-1 :

Nous recommandons que, dans la mesure où des ententes de licences privées entre producteurs, distributeurs et télédiffuseurs contribuent à trouver de nouveaux modèles d’affaires et de nouvelles plateformes d’accès à la programmation sur Internet, le Conseil devrait hésiter à intervenir sur ce marché naissant en tentant d’introduire des mesures de réglementation susceptibles de perturber des modèles d’affaires établis ou en voie de création.

Chapitre 9 – Nouveaux médias

Recommandation 9-1

Le Canada a besoin d’une politique nationale régissant les médias électroniques et doit disposer de tous les outils gouvernementaux nécessaires à la mise en application de cette politique. Selon toute vraisemblance, cette approche comprend des politiques de droit d’auteur, des mesures fiscales et de nouveaux programmes visant à stimuler la participation canadienne à de nouvelles entreprises médiatiques. Bien que cette recommandation outrepassse la juridiction du CRTC qui ne peut implanter seul cette politique nationale, nous incitons fortement le Conseil à consulter d’autres organismes gouvernementaux pour lancer ce processus.

Recommandation 9-2

Le Gouvernement du Canada devrait songer à limiter la déductibilité des dépenses publicitaires investies dans des sites Internet non canadiens afin d’encourager les entreprises à investir davantage dans les sites canadiens, comme le suggère le projet de loi C-58. Encore une fois, cette recommandation ne peut être réalisée par le CRTC. Elle nécessite la participation d’autres ministères.

Recommandation 9-3

Le Conseil devrait continuer à appliquer son ordonnance d’exemption aux services nouveaux médias.

Recommandation 9-4

Plutôt que de réglementer le contenu sur Internet, le Conseil devait définir des moyens de s’assurer que le système canadien de radiodiffusion puisse s’adapter aux nouvelles tendances engendrées par Internet afin de garder sa légitimité et de répondre à la demande des consommateurs. Ces tendances sont entre autres le souhait de nombreux consommateurs d’accéder à un contenu « en tout temps, en tous lieux », le désir des jeunes consommateurs de vivre une expérience interactive avec les médias numériques, la volonté des annonceurs de cibler des auditoires appropriés et l’établissement de nouvelles « communautés d’intérêts » éventuellement indépendantes de zones géographiques locales ou régionales.

Chapitre 10 – Catégories d'entreprises de radiodiffusion – et leurs règlements**10(a) Réglementation des services de télévision privée traditionnelle de langue anglaise et française en direct****Recommandation 10(a)-1**

Nous recommandons que le Conseil réévalue l'avantage de la substitution simultanée pour le système de radiodiffusion canadien. Le Conseil doit chercher à déterminer s'il existe d'autres moyens plus directs qui permettraient au Canada de conserver les revenus associés à la substitution d'émissions tout en rétablissant le contrôle canadien sur les grilles horaires à grande écoute des entreprises canadiennes de télévision en direct, et en améliorant les perspectives de diffuser des émissions à contenu canadien aux heures où le plus grand nombre de Canadiens regardent la télévision et que les revenus sont probablement les plus élevés.

Recommandation 10(a)-2

Nous recommandons que le Conseil révise la définition de la programmation prioritaire. La définition actuelle de la programmation prioritaire couvre une variété d'émissions - dramatiques canadiennes, émissions canadiennes de musique et de danse, documentaires canadiens de longue durée, les magazines de divertissement canadiens et les émissions canadiennes produites en région (dans toutes les catégories, à l'exception des émissions d'informations, de nouvelles et de sport). Tel que discuté précédemment, il n'est pas du tout évident que le modèle d'affaires de la production d'émissions de télé-réalité ou de magazines de divertissement canadiens souffre des mêmes obstacles que les émissions dramatiques canadiennes, ou que les émissions de ce type méritent une attention particulière en matière de réglementation. Par conséquent, il convient de considérer l'application des obligations en matière de diffusion aux heures de grande écoute à une catégorie plus étroite d'émissions canadiennes, que le marché ne soutiendra pas.

Recommandation 10(a)-3

Nous recommandons que les exigences en matière de programmation prioritaire aux heures de grande écoute soient explicitement exprimées comme une exigence de diffusion d'un nombre minimum d'heures de contenu canadien prioritaire au cours de chaque période de six mois, pour éviter que ce contenu ne soit principalement diffusé pendant des périodes de faible écoute, comme les mois d'été.

Recommandation 10(a)-4

Nous recommandons que le Conseil entreprenne une étude détaillée afin d'établir des mesures incitatives visant à favoriser certaines catégories d'émissions et des mécanismes plus efficaces pour favoriser, le cas échéant, la production et la diffusion de catégories d'émissions particulières. Cette analyse devrait tenir compte des coûts de production d'émissions appartenant à diverses catégories, de la disponibilité de fonds à investir dans les émissions canadiennes et de la probabilité que, si des émissions sont disponibles, les forces du marché permettent de les diffuser pendant des périodes de grande écoute.

Recommandation 10(a)-5

Nous recommandons que le Conseil rationalise les obligations en matière d'utilisation de la production indépendante à l'échelle des entreprises de télévision et envisage d'abaisser

le seuil de 75 % comme il en est question au Chapitre 6 de ce rapport. Cette baisse semble possible tout en respectant le but qui consiste à assurer une utilisation « importante » de la production indépendante. Toute réduction de l'utilisation de la production indépendante devrait être introduite progressivement pendant une période de transition, et ses effets sur le secteur de la production indépendante ainsi que sur le niveau du contenu canadien développé devront être minutieusement surveillés.

Recommandation 10(a)-6

Nous recommandons que le Conseil élimine immédiatement le plafond imposé aux minutes de publicité que diffusent les titulaires de licence de télévision en direct.

Recommandation 10(a)-7

Nous recommandons que le Conseil examine l'opportunité de permettre une entrée concurrentielle dans les marchés de radiodiffusion en direct, là où des fréquences sont disponibles (surtout de nouveaux venus indépendants des radiodiffuseurs déjà en place dans le même marché local). À notre avis, on devrait accorder moins d'importance aux arguments d'ordre économique voulant qu'on protège la part de marché des télédiffuseurs déjà titulaires d'une licence, pour en accorder davantage aux forces du marché pour décider quels radiodiffuseurs satisfont le mieux les besoins des consommateurs.

Recommandation 10(a)-8

Nous recommandons que le Conseil entreprenne des examens réguliers de ses exigences de production de rapports pour éliminer ceux qui ne sont plus nécessaires et pour en ajouter d'autres qui lui permettront de suivre adéquatement les effets des nouvelles initiatives réglementaires.

10(b) Télévision communautaire

Recommandation 10(b)-1 :

Nous recommandons que le Conseil supprime les restrictions et limites en matière de publicité imposées à la télévision communautaire.

Recommandation 10(b)-2

Nous recommandons que le Conseil suive de près le développement des canaux communautaires des câblodistributeurs et celui des services de télévision communautaire offerts par des tierces parties pour évaluer le fonctionnement de ses nouvelles règles et vérifier si la suppression des restrictions sur les publicités régionales et nationales, pour les stations indépendantes, suscite plus de demandes d'exploitation de services communautaires.

Recommandation 10(b)-3

Nous recommandons que le Conseil envisage d'autoriser les EDR par SRD à créer une forme de service de programmation « communautaire » qui fournit un débouché au partage de l'expression et des points de vue régionaux.

10(c) Télévision payante

Recommandation 10(c)-1

Nous recommandons que le Conseil revoie les règles relatives à la publicité applicables aux différentes catégories de titulaires de licence de radiodiffusion, notamment les entreprises de télévision payante, et qu'il envisage de les rationaliser dans le but de maximiser la valeur que pourraient représenter ces services pour les annonceurs. À mesure que les frontières traditionnelles s'estompent entre différentes catégories de titulaires, les règles qui ont pour but de les définir perdent leur signification et peuvent s'avérer contre-productrice.

Recommandation 10(c)-2

Nous recommandons que le Conseil lève partiellement l'interdiction qu'ont les titulaires de la télévision payante de produire leurs propres programmations. Nous recommandons que le Conseil introduise cette recommandation par étapes de manière à en surveiller l'impact, tant sur le secteur de la production indépendante que sur le volume de contenu canadien.

Recommandation 10(c)-3

Nous recommandons que l'article 6.1 du *Règlement de 1990 sur la télévision payante* soit modifié de manière à renverser le fardeau de la preuve, pour qu'il appartienne au titulaire de démontrer que sa démarche discriminatoire alléguée n'a pas entraîné de préférence indue ou de désavantage indu à l'endroit d'une personne.

Recommandation 10(c)-4

Nous recommandons d'éliminer la protection des genres pour les services canadiens de télévision payante, sauf dans des cas exceptionnels où le Conseil juge qu'il y a lieu de protéger un service en particulier, considéré comme essentiel à l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

10(d) Services de télévision spécialisés

Recommandation 10(d)-1

Nous recommandons que le Conseil établisse un ensemble de conditions d'exemption de l'obligation d'obtenir une licence pour certains services canadiens spécialisés diffusant peu ou pas de contenu canadien et n'ayant pas de garantie d'accès à la distribution.

Recommandation 10(d)-2

Nous recommandons que l'article 10.1 du *Règlement de 1990 sur les services spécialisés* soit modifié de façon à imposer au titulaire d'une licence le fardeau de prouver que la préférence qu'il a accordé ou le désavantage qu'il a causé n'était pas « indu ».

Recommandation 10(d)-3

Nous recommandons que la protection du genre entre les services de programmation d'émissions spécialisées soit supprimée (sauf si, exceptionnellement, le Conseil veut protéger un service particulier jugé essentiel à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, par exemple les services mentionnés à l'alinéa 9(1)h) de la Loi). L'implantation de cette recommandation exigera

peut-être l'examen des obligations réglementaires actuelles des entreprises qui bénéficient présentement de cette protection du genre.

Recommandation 10(d)-4

Nous recommandons que le Conseil vérifie si le fait d'imposer des restrictions en matière de publicité qui varient selon le type de services, y compris les services spécialisés, demeure approprié dans le marché actuel; nous recommandons de plus que le Conseil envisage de supprimer les restrictions actuelles s'appliquant aux services spécialisés.

Recommandation 10(d)-5

Nous recommandons que le Conseil envisage de compléter ses règles d'accès et de distribution par la mise en place d'un nouveau régime qui inciterait les radiodiffuseurs à accroître le contenu canadien, à investir dans certains types de contenu canadien comme les dramatiques, ou à fournir un service d'intérêt public comme la sécurité publique, et ce, en vue d'obtenir un accès prioritaire ou des droits de distribution ou même d'être intégrés au service de base ou placés de façon préférentielle dans l'alignement de canaux.

Recommandation 10(d)-6

Nous recommandons que, dans le cas où le Conseil supprimerait les classes de licences pour refléter le fait que les titulaires des classes existantes sont en concurrence, les exigences de dépenses au titre des émissions canadiennes s'appliquant aux concurrents de la même classe soient alors revues et rationalisées le plus possible, en tenant compte de la nature de chaque service.

10(e) Télévision à la carte et vidéo sur demande

Recommandation 10(e)-1

Nous recommandons que le Conseil révise les règles sur la publicité applicables aux diverses classes de licences de radiodiffusion, y compris la TVC et la VSD, et qu'il envisage de les simplifier de façon à optimiser la valeur éventuelle des services de programmations pour les annonceurs et des revenus pour le système de radiodiffusion canadien.

Recommandation 10(e)-2

Nous recommandons que le Conseil assouplisse progressivement les restrictions imposées aux titulaires de VSD et de TVC à l'égard de la production « maison » d'émissions canadiennes. Le Conseil devrait ensuite surveiller de près l'incidence de cette mesure sur la production de contenu canadien et sur le secteur de la production indépendante au Canada.

Recommandation 10(e)-3

Nous recommandons que l'article 6.1 du *Règlement sur la télévision payante* soit modifié de façon à imposer au titulaire d'une licence le fardeau de prouver que la préférence qu'il a accordée ou le désavantage qu'il a causé à un tiers n'était pas « indu ».

Recommandation 10(e)-4

Nous recommandons que le Conseil simplifie le système actuel de catégories de licence de radiodiffusion et l'adapte aux changements survenus depuis sa création. Cette

démarche peut aussi nécessiter une simplification des exigences de contenu canadien afin d'assurer des conditions équitables pour tous les titulaires de chaque nouvelle catégorie ainsi créée.

Recommandation 10(e)-5

Nous recommandons de simplifier les exigences au titre du contenu canadien et des dépenses de programmation ainsi que d'autres exigences visant les titulaires d'une même classe si le Conseil réduit le nombre de catégories de licences pour tenir compte du fait que les titulaires des catégories existantes se font actuellement concurrence.

10(f) Entreprises de distribution de radiodiffusion

Recommandation 10(f)-1

Nous recommandons que l'article 9 du *Règlement sur les EDR* soit modifié de façon à imposer à la partie accusée de conduite discriminatoire le fardeau de prouver, après qu'il a été établi qu'elle a accordé une préférence ou assujetti un tiers à un désavantage, que cette préférence ou ce désavantage n'était pas « indu ».

Recommandation 10(f)-2

Nous recommandons au Conseil de faire preuve de plus de transparence pour la procédure accélérée de règlement des différends décrite dans l'avis public CRTC 2000-65. À moins qu'une des parties ne réussisse à prouver que de l'information doit demeurer confidentielle, tous les documents servant aux délibérés, y compris la décision finale du Conseil, devraient être déposés au dossier public.

Recommandation 10(f)-3

Nous recommandons que le Conseil adopte des règles qui permettent de préserver le statu quo lorsque le processus de résolution de conflit a été lancé.

Recommandation 10(f)-4

Nous recommandons au Conseil d'effectuer une recherche sur les rapports entre la position qu'occupe un service dans l'alignement des canaux et le nombre de téléspectateurs qu'il atteint. Même si beaucoup de services spécialisés prétendent que le placement de la chaîne joue un rôle déterminant, les EDR sont de l'avis contraire. Si les recherches confirment qu'il y a une corrélation directe entre le positionnement et l'auditoire, le Conseil voudra peut-être se servir de cet élément comme incitatif dans le cadre d'une politique d'accès destinée à récompenser la diffusion d'un niveau élevé de contenu canadien ou d'autres traits liés à la promotion des objectifs du paragraphe 3(1) de la Loi.

Recommandation 10(f)-5

Nous recommandons au Conseil de supprimer, à l'article 18 du *Règlement sur les EDR*, les dispositions des paragraphes 18(6) à 18(10) qui ne s'appliquent plus aux EDR terrestres qu'elles visent.

Recommandation 10(f)-6

Nous recommandons d'intégrer l'obligation de distribuer le service de programmation de la Chambre des communes à l'ordonnance de distribution 2006-1.

Recommandation 10(f)-7

Nous recommandons que la règle d'assemblage du cinq pour 1 pour les services affiliés de catégorie 2 soit éliminée du *Règlement sur les EDR*.

Recommandation 10(f)-8

Nous recommandons au Conseil de se montrer plus précis et de tenir compte davantage du marché pour décider quels services non canadiens par satellite il veut inscrire aux listes.

Recommandation 10(f)-9

Nous recommandons au Conseil de ne plus exiger qu'une EDR terrestre se procure ses signaux de stations américaines de télévision en direct auprès d'une EDRS.

Recommandation 10(f)-10

Nous recommandons au Conseil de modifier sa politique en matière d'accès et de se servir des droits d'accès pour privilégier les services qui présentent le plus de contenu canadien, adoptent des critères supérieurs pour leurs émissions canadiennes, ou se consacrent à répondre à un objectif de politique en particulier, par exemple en augmentant le nombre des dramatiques. Si cette approche est adoptée, il faudra modifier en conséquence le paragraphe 20(1) du *Règlement sur les EDR* et les règles de distribution qui lui correspondent.

Recommandation 10(f)-11

Nous recommandons la suppression de la règle interdisant la distribution des services de catégorie 1 à titre autonome.

Recommandation 10(f)-12

Nous recommandons la suppression de la règle d'assemblage du 5:1 pour les services canadiens payants et de la règle d'assemblage du 1:1 pour les services spécialisés.

Recommandation 10(f)-13

Nous recommandons de supprimer les règles d'assemblage pour les services à caractère ethnique et d'offrir plutôt des avantages sous forme de droits d'accès aux services canadiens qui présentent un gros volume de contenu canadien.

Recommandation 10(f)-14

Nous recommandons que la règle d'accès du un pour un, applicable aux services exemptés, soit supprimée de l'article 21 du *Règlement sur les EDR*.

Recommandation 10(f)-15

Nous recommandons au Conseil de supprimer les règles en matière d'assemblage énoncées aux articles 24 et 41 du *Règlement sur les des EDR*.

Recommandation 10(f)-16

Nous recommandons au Conseil d'autoriser les EDR par SRD à offrir un forum à l'expression interrégionale ouvert à la participation des communautés d'intérêt de toutes les régions du Canada.

Recommandation 10(f)-17

Nous recommandons au Conseil de supprimer les restrictions de reconquête applicables aux EDR par câble.

Recommandation 10(f)-18

Nous recommandons au Conseil d'envisager une politique d'utilisation des disponibilités locales plus étroitement associée aux forces du marché et qui génère davantage de revenus pour alimenter la production d'émissions canadiennes.

Recommandation 10(f)-19

Nous recommandons au Conseil réévalue sa politique à l'égard des signaux éloignés et envisage de modifier les règles de distribution pour les signaux éloignés, de manière à s'assurer que les droits que détiennent les stations de télévision locales sur les émissions soient convenablement protégés.

10(g) Radio commerciale**Recommandation 10(g)-1**

Nous recommandons au Conseil de vérifier de façon urgente auprès d'Industrie Canada son échéancier de développement d'une norme pour l'implantation de la technologie IBOC, et de préciser ses propres intentions relatives à toute future attribution de licences liées à l'utilisation de la technologie IBOC.

Recommandation 10(g)-2

Nous recommandons que la question des formules de programmation soit rapidement traitée au cours des audiences publiques concurrentielles portant sur l'attribution de licences aux nouvelles stations FM de radiodiffusion, puisqu'aucun règlement ou condition de licence n'oblige dorénavant les titulaires de stations FM à programmer leur station selon une formule donnée.

Recommandation 10(g)-3

Nous recommandons que le Conseil réévalue toutes les implications commerciales et toutes les conséquences sur les politiques de radiodiffusion de sa politique portant sur les grands succès et de son maintien de l'application de la règle du 65/55 concernant la musique vocale de langue française dans les marchés de Montréal et d'Ottawa.

Recommandation 10(g)-4

Nous recommandons que le Conseil incite les représentants des industries canadiennes du disque et de la radiodiffusion à élaborer ensemble des définitions plus pratiques des expressions « artistes émergents » et « musique émergente » qui pourraient servir à des fins de réglementation tant dans le secteur anglophone que francophone du système canadien de la radiodiffusion.

10(h) Radio communautaire**Recommandation 10(h)-1**

Nous recommandons qu'il soit permis à toutes les stations de radio communautaire et de campus de jouir d'une plus grande souplesse dans leur offre de pièces musicales tirées de différentes catégories, y compris la sous-catégorie « musique populaire, rock et de danse », si le titulaire les considère comme appropriées à sa communauté.

Recommandation 10(h)-2

Nous recommandons que le Conseil envisage la possibilité de diminuer le pourcentage de créations orales imposé aux stations de radio communautaire et de campus à un niveau permettant de garantir le reflet et l'accès de la communauté sans pour autant exclure d'autres types d'émissions que la station communautaire estime souhaitables.

Recommandation 10(h)-3

Nous recommandons que les restrictions visant la publicité sur les stations de campus soient éliminées.

Chapitre 11 – Principales politiques de diffusion du CRTC**11(a) Propriété****Recommandation 11(a)-1**

Nous recommandons de remplacer la condition de licence standard qui interdit tout transfert de licence par une condition qui interdirait un tel transfert « sans l'approbation préalable du Conseil ».

Recommandation 11(a)-2

Nous recommandons que le Conseil modifie les dispositions réglementaires sur la propriété, en vue d'adopter l'approche couramment utilisée dans le domaine du droit des sociétés et des valeurs mobilières et qui consiste à présumer qu'une personne est la propriétaire bénéficiaire des valeurs mobilières des entités contrôlées par elle-même.

Recommandation 11(a)-3

Nous recommandons que le Conseil envisage un recours plus systématique aux ordonnances d'exemption à l'égard des entreprises de radiodiffusion; toute préoccupation relative à la propriété des entreprises exemptées pourrait simplement être prévue dans des conditions d'exemption. Le respect de ces conditions pourrait faire l'objet d'une surveillance périodique du Conseil, ou encore lors de plaintes.

Recommandation 11(a)-4

Nous recommandons que le Conseil, à la suite de modifications aux Instructions, exige par réglementation qu'un titulaire soit en tout temps « Canadien » au sens des Instructions et qu'il dépose, sur demande du Conseil et selon ses directives, les renseignements prouvant son admissibilité; cette façon de procéder supprimerait la cueillette systématique de ces renseignements.

11(b) Avantages**Recommandation 11(b)-1**

Nous recommandons que le Conseil lance un processus public afin d'examiner l'ensemble de sa politique sur les bénéfiques tangibles, y compris le raisonnement qui la sous-tend, la manière dont elle est mise en application, les classes d'entreprises auxquelles les exigences en matière de bénéfiques tangibles devraient être imposées lors de transferts et les types d'entités qui devraient en bénéficier. Toute politique de remplacement devrait avoir pour objectif de s'appliquer de manière plus équitable et rationnelle aux entreprises concurrentes et d'assurer un financement plus prévisible aux bénéficiaires envisagés.

11(c) Politique en matière de radiodiffusion autochtone**Recommandation 11(c)-1**

Nous recommandons au Conseil de revoir son ordonnance d'exemption de manière à n'y inclure que les localités où il n'y a aucun service local de radio commerciale. Les services retransmis ou redistribués ne devraient plus être « protégés » contre la concurrence non réglementée d'un service appartenant à des Autochtones dans des localités où aucun autre service local autorisé n'est dispensé. On devrait penser aussi à exempter des stations autochtones de l'obligation de détenir une licence dans les marchés où il y a une station locale, mais pas encore de service de propriété autochtone, pourvu bien sûr qu'il y ait suffisamment de fréquences libres.

Recommandation 11(c)-2

Le Conseil devrait donner aux stations autochtones plus de latitude pour programmer leurs propres services. Cette approche serait conforme à la politique du Conseil selon laquelle « les radiotélédiffuseurs autochtones sont les mieux placés pour déterminer les besoins de leurs auditoires et y répondre ».

Recommandation 11(c)-3

Une fois qu'un service autochtone exempté est en exploitation, l'arrivée d'un service local commercial sur le même marché ne devrait pas automatiquement mettre fin à son exemption. Nous recommandons plutôt que les services qui se conforment aux critères d'exemption continuent à bénéficier de leur exemption.

Recommandation 11(c)-4

Nous recommandons que l'ordonnance d'exemption soit modifiée de façon à obliger les entreprises exemptées à faire rapport ou à s'inscrire auprès du Conseil. À l'heure actuelle, le Conseil encourage les stations exemptées de licence à s'inscrire, mais on ne sait pas combien d'entre elles le font.

Recommandation 11(c)-5

Nous recommandons que le Conseil donne plus de latitude aux entrepreneurs autochtones pour jouer un rôle dans le secteur de la radiodiffusion, au bénéfice de leurs communautés. Le Conseil devrait revoir sa politique imposant au radiodiffuseur autochtone d'être un organisme à but non lucratif pour bénéficier de certains privilèges. Le Conseil devrait laisser aux collectivités autochtones le soin de décider elles-mêmes de la meilleure façon de structurer leurs exploitations, et les entreprises autochtones

pourraient être traitées sur le même pied que les organismes autochtones à but non lucratif quand vient le temps de lancer de nouveaux services.

Recommandation 11(c)-6

Nous recommandons que tout examen des politiques du Conseil en matière de radiodiffusion autochtone tienne compte des projets du gouvernement fédéral dans le même secteur et que le Conseil en profite pour élaborer une politique meilleure et plus transparente.

11(d) Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique

Recommandation 11(d)-1

Nous recommandons au Conseil d'être plus réceptif à la demande des consommateurs en services ethniques plutôt que de protéger la viabilité financière des titulaires de services spécialisés « canadiens » en langues tierces.

Recommandation 11(d)-2

Nous recommandons au Conseil d'envisager la suppression des règles d'assemblage et d'achat préalable concernant les services analogiques en langues tierces afin que les Canadiens abonnés au service de base d'une EDR puissent accéder au service en langue tierce de leur choix.

11(f) Politique en matière de radiodiffusion éducative

Recommandation 11(f)-1

Nous recommandons d'étendre l'accès prioritaire des entreprises provinciales de radiodiffusion éducative au système de distribution – qui ne s'applique pour l'instant qu'à la câblodistribution – à toutes les EDR, y compris les réseaux de distribution par SRD.

Recommandation 11(f)-2

Nous recommandons de lever les restrictions sur la publicité imposées aux radiodiffuseurs éducatifs provinciaux.

11(h) Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux

Recommandation 11(h)-1

Nous recommandons au Conseil de revoir sa *Politique sur la radiodiffusion à caractère religieux* de 1993, de manière à intégrer au système canadien de radiodiffusion un plus grand nombre de stations uniconfessionnelles, tant à la radio qu'à la télévision.

Chapitre 12 – Procédures de demande et d'attribution de licences, règles de procédure, rapports annuels et droits de licence

12(a) Procédures de demande et d'attribution de licences

Recommandation 12(a)-1

Nous recommandons au Conseil de généraliser le recours à l'ordonnance d'exemption, car il s'éviterait ainsi de devoir traiter certaines demandes lors du processus d'attribution des licences.

Recommandation 12(a)-2

Nous recommandons au Conseil de publier sur son site Web la liste des demandes que le personnel du CRTC compte traiter par voie administrative, et de respecter un délai de dix jours avant de procéder pour donner le temps au public d'intervenir. Toutes les décisions à l'issue d'un processus administratif seraient publiées sur le site Web du Conseil le jour même où elles sont annoncées au requérant.

Recommandation 12(a)-3

Nous recommandons au Conseil de respecter à la lettre son *Code de procédures* qui exige qu'un requérant ait rempli toutes les conditions avant de publier sa demande dans la Gazette officielle ou d'en faire part dans un avis public ou un avis d'audience publique.

Recommandation 12(a)-4

Nous recommandons au Conseil de consulter les parties qui ont régulièrement recours au système Epass pour des questions de radiodiffusion, et de transmettre à l'agence concernée du gouvernement du Canada leurs commentaires et leurs préoccupations à l'égard de ce système.

12(b) Règles de procédure du CRTC

Recommandation 12(b)-1

Nous recommandons au Conseil de procéder à un nouvel examen de ses règles de procédure pour qu'elles soient davantage conformes à la façon actuelle dont il réglemente et supervise le système canadien de radiodiffusion.

12(c) Rapports et droits de licence

Recommandation 12(c)-1

Nous croyons comprendre que l'information que le Conseil obtient dans les rapports annuels des titulaires en vertu du *Règlement de 1993 sur les renseignements relatifs à la radiodiffusion* ne répond pas toujours adéquatement à ses besoins et que, par conséquent, il lui faut souvent réclamer des précisions additionnelles. À juste titre, certains titulaires s'opposent à fournir des renseignements additionnels. Si les rapports annuels ne prévoient pas toute l'information que le Conseil estime nécessaire pour exercer adéquatement les responsabilités et les devoirs que lui confère la Loi, nous lui recommandons de modifier le formulaire du rapport annuel en conséquence.

Recommandation 12(c)-2

Nous recommandons au Conseil d'expliquer comment il évalue le montant des franchises en vertu du *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion* et d'en refaire régulièrement l'évaluation.

ANNEXE B**ORDONNANCES D'EXEMPTION DU CRTC**

SUJET	ANNEXE À	DATE
Chantiers d'exploitation	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Systèmes de télévision à antenne collective	Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-35	9 juillet 2002
Débats parlementaires et des assemblées législatives d'une province ou d'un territoire	Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-73	10 novembre 2002
Entreprises de réseau temporaire de radio et de télévision d'événements spéciaux premier type	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de réseau temporaire de distribution d'événements spéciaux deuxième type	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises d'émissions vidéo en circuit fermé	Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-132	16 octobre 2006
Entreprises de services de programmation d'images fixes	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de réseau de programmation communautaire	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de réseau de distribution par relais terrestre	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de services de programmation de télé-achats	Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-11	6 mars 2003
Entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias	Annexe A à l'avis public CRTC 1999-197 <i>Voir aussi : Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-2</i>	17 décembre 1999 17 janvier 2003
Petites entreprises de câblodistribution	Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-74	19 novembre 2002
Entreprises de distribution de radiocommunication	Avis public CRTC 2002-45	12 août 2002
Services télévisés encodés de faible puissance : entreprises de facilitation d'événements spéciaux de durée limitée.	Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-35	10 juillet 2003
Entreprises de distribution de radiodiffusion par câble desservant entre 2 000 et 6 000 abonnés	Annexe II à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2006-5	19 janvier 2006
Exploitations de réseaux	Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-143	10 novembre 2006
Entreprises de télédiffusion mobile en direct	Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13	7 février 2007
Entreprises de télévision en langues tierces.	Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-33	30 mars 2007

ORDONNANCES D'EXEMPTION (RADIO)

SUJET	AVIS PUBLIC	DATE
Certaines entreprises de radiodiffusion à ondes courtes	Avis public CRTC 1991-105	8 octobre 1991
Radio de faible puissance : entreprises temporaires de distribution desservant des chantiers d'exploitation	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Radio de faible puissance : entreprises de facilitation d'événements spéciaux de durée limitée	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000

Radio de faible puissance : entreprises de service de messages de très faible puissance	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises à courant porteur dont les services ne sont pas distribués par les entreprises de distribution	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de réseau temporaire de radio et de télévision d'événements spéciaux premier type	Avis public CRTC 2000-10	24 janvier 2000
Entreprises de programmation de radio de faible puissance qui diffusent des messages sur la circulation, les conditions météorologiques, les travaux de construction et les fermetures de routes, l'état des ponts et des cols de montagne et de l'information diffusée à titre gratuit sur divers attraits touristiques	Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-92	20 novembre 2004
Certaines entreprises radiophoniques autochtones	Avis public CRTC 1998-62	9 juillet 1998
Entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias	Avis public CRTC 1999-197	17 décembre 1999
Entreprises de radio de messagerie d'urgence publiques.	Avis public CRTC 2000-11	24 janvier 2000
Entreprises de Distribution de radiocommunication	Avis public CRTC 2002-45	12 août 2002
Entreprises de radio de faible puissance qui diffusent de l'information touristique et routière dans les parcs provinciaux et nationaux et les sentiers historiques	Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-35	10 juillet 2003
Entreprises de radio de faible puissance qui diffusent des services d'Environnement Canada pour l'environnement atmosphérique ainsi que des prévisions météorologiques locales et maritimes, des bulletins sur l'état des routes et de la navigation, l'horaire des traversiers et des renseignements sur la circulation	Avis public de radiodiffusion CRTC 2003-35	10 juillet 2003
Entreprises de programmation de radio FM de très faible puissance qui diffusent dans les régions éloignées des avis de circulation de gros véhicules dont les véhicules d'exploitation forestière, de construction et d'entretien des routes	Avis public de radiodiffusion CRTC 2002-35	10 juillet 2003
Licences radiophoniques de la SRC, (Ordonnance d'exemption partielle)	Avis public CRTC 1991-93	30 août 1991

ANNEXE C

GRILLES HORAIRES

**Global Prime Time
Toronto Schedule: Week of July 22 - July 28, 2006
Global, heures de grande écoute
Horaire de Toronto: Semaine du 22 juillet au 28 juillet 2006**

Heure	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
19 h 00	Champion Car World Series Racing	Malcolm in the Middle	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada
19 h 30		King of the Hill	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight
20 h 00	Train 48	The Simpsons	House	Fear Factor	Rock Star: Supernova	My Name is Earl	Entertainment Tonight
20 h 30	Train 48	American Dad	House	Rock Star: Supernova	Vanity Insanity	The Office	Entertainment Tonight
21 h 00		Family Guy	Treasure Hunters	Rock Star: Supernova	Without a Trace	The Office	Las Vegas
21 h 30		The War at Home	Rock Star: Supernova	House	The Jane Show	The Office	Las Vegas
22 h 00	Rodeo from Calgary	Crossing Jordan	Big Screen Top Ten	House	Without a Trace	Windfall	NUMB3RS
22 h 30							

Canadian Drama/Scripted Comedy (Red box)

**** Émission dramatique ou comédie scénarisée canadienne**

Canadian Newsmagazine/Reality Programs/Sports/Comedy (Brown box)

Magazine d'actualités, émission de télé-réalité, émission de sports ou comédie canadiens

U.S. / Foreign Co-Productions (American flag box)

Coproductions américaines ou étrangères

U.S. Stories Produced in Canada (Blue and white striped box)

Histoires américaines produites au Canada

U.S. and other foreign programs (Blue box)

Émissions américaines et autres émissions étrangères

** CRTC Certified Canadian
** Certifiée canadienne par le CRTC

Source: <http://www.canada.com/globaltv/index.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

**TV Prime Time
Toronto Schedule: Week of July 22 - July 28, 2006
TV, heures de grande écoute
Horaire de Toronto: Semaine du 22 juillet au 28 juillet 2006**

Heure	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
7:00	In Pursuit of Happiness	Alice, I Think	eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily
7:30	Law and Order	Degrassi: The Next Generation	Jeopardy	Jeopardy	So You Think You Can Dance 2	Jeopardy	Jeopardy
8:00	Law and Order	Law & Order: CI	Canadian Idol	Canadian Idol	America's Got Talent	CSI	CTV MOVIE: The Man Who Lost Himself
8:30	Law and Order	Law & Order: CI	Canadian Idol	Instant Star	America's Got Talent	So You Think You Can Dance 2	Law and Order
9:00	Jeff Ltd.	Whistler	Whistler	Criminal Minds	America's Got Talent	America's Got Talent	Law and Order
9:30	Comedy Now!	Cold Case	Whistler	Criminal Minds	America's Got Talent	So You Think You Can Dance 2	Law and Order
10:00	Comedy Now!	Whistler	Whistler	Law and Order SVU	CSI New York	America's Got Talent	Law and Order
10:30	Comedy Inc.	Whistler	CSI: Miami	Law and Order SVU	CSI New York	So Notorious	Law and Order

Canadian Drama/Scripted Comedy (Red box)

**** Émission dramatique ou comédie scénarisée canadienne**

Canadian News/magazine/Reality Programs/Sports/Comedy (Hatched box)

Magazine d'actualité, émission de télé-réalité, émission de sports ou comédie canadiens

U.S. / Foreign Co-Productions (Striped box)

Coproductions américaines ou étrangères

U.S. Stories Produced in Canada (Blue box)

Histoires américaines produites au Canada

U.S. and other foreign programs (Blue box)

Émissions américaines et autres émissions étrangères

** CRTC Certified Canadian
** Certifiée canadienne par le CRTC

Source: <http://www.ctv.ca/generic/generated/tvlist/CFToTvlist.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

FRANCOPHONES DU QUÉBEC - TOUS 2 ANS +

samedi, 22 juil. au 28 juil. 2006


TVA vendredi, 22 juil. 2006	TVA dimanche, 23 juil. 2006	TVA lundi, 24 juil. 2006	TVA mardi, 25 juil. 2006	TVA mercredi, 26 juil. 2006	TVA jeudi, 27 juil. 2006	TVA vendredi, 28 juil. 2006
é-Extra (début 18:30) ethoven IV"	Facteur de risques	Côté cours... Côté J Ou sont passées nos	De bouche à oreille Michèle Richard Caméra café Les Gags 100 détours	Par-dessus le marché Prise 2 - Symphonien Histoire Vraie "Coeur est à prendre"	Ça tient la route Km/h Las Vegas Destination Nor'Ouest	Dans ma caméra Drôles d'animaux Histoire d'amour "L'amour à coup"
émax imeo doit mourir"	Ciné Dimanche "Mercure à la hausse"	Peter MacLeod - Libé Monk	TVA 22 heures, Le Juste pour rire en direct	TVA 22 heures, Le Juste pour rire en direct	TVA 22 heures, Le Juste pour rire en direct	TVA 22 heures, Le Juste pour rire en direct


Émission d'origine - Canadienne


Émission d'origine - autre que Canadienne


**Global Prime Time
Toronto Schedule: Week of October 26 - November 1, 2006
Global, heures de grande écoute
Horaire de Toronto: Semaine du 26 octobre au 1er novembre 2006**


Heure	Samedi	Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
Time	Saturday	Sunday	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday
19 h 00	Stamp Fishery - Loss of a Dream	The Simpsons	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada
19 h 30		Family Guy	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight
20 h 00		The Simpsons	Prison Break	Standoff	Bones	Survivor: Cook Island	1 vs. 100
20 h 30	Very Bad Men	American Dad	Heroes	House	Six Degrees	Deal or No Deal	Las Vegas
21 h 00	Final 24	Family Guy	Without a Trace	Gilmore Girls	TBA	Shark	NUMB3RS
21 h 30		The War at Home					
22 h 00	ReGenesis	Brothers & Sisters					
22 h 30							


 ** Canadian Drama/
Scripted Comedy


 ** Émission dramatique
ou comédie scénarisée
canadienne


 Canadian
Newsmagazine/
Reality
Programs/Sports/
Comedy

 Magazine d'actualités, émission de télé-réalité,
émission de sports ou comédie canadiens

 U.S. and other foreign
programs

 Coproductions
américaines ou
étrangères

 U.S. Stories Produced
in Canada

 Émissions américaines et autres émissions
étrangères

** CRTC Certified Canadian
** Certifiée canadienne par le CRTC

Source: <http://www.canada.com/globaltv/index.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

**TV Prime Time
 Toronto Schedule: Week of October 26 - November 1, 2006
 TV, heures de grande écoute
 Programme de Toronto: Semaine du 26 octobre au 1er novembre 2006**

Heure	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
19 h 00	W-FIVE		eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily	eTalk Daily
19 h 30		Cold Case	Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy
20 h 00	CSI New York	The Amazing Race	Corner Gas	30 Rock	Lost	CSI	Ghost Whisperer
20 h 30			The Class	Twenty Good Years			
21 h 00	Dancing with the Stars	Desperate Housewives	Justice	Law and Order	Criminal Minds	CSI	Close to Home
22 h 00		Law & Order: CI	CSI: Miami	Law and Order SVU	CSI New York	Criminal Minds	Law and Order
22 h 30	Jeff Ltd.						

Canadian Drama/Scripted Comedy
**** Émission dramatique ou comédie scénarisée canadienne**

U.S. / Foreign Co-Productions
Coproductions américaines ou étrangères

U.S. Stories Produced in Canada
Histoires américaines produites au Canada

Canadian Newsmagazine/Reality Programs/Sports/Comedy
Magazine d'actualités, émission de télé-réalité, émission de sports ou comédie canadiens

U.S. and other foreign programs
Émissions américaines et autres émissions étrangères

** CRTC Certified Canadian
 ** Certifiée canadienne par le CRTC

Source: <http://www.ctv.ca/generic/generated/tvlist/CFTOTvlist.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

FRANCOPHONES DU QUÉBEC - TOUS 2 ANS +

Jeudi, 26 oct. au 1 nov. 2006

TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA
jeudi, 26 oct. 2006	vendredi, 27 oct. 2006	samedi, 28 oct. 2006	dimanche, 29 oct. 2006	lundi, 30 oct. 2006	lundi, 30 oct. 2006	mardi, 31 oct. 2006	mercredi, 01 nov. 2006
maine d'artistes at système	J.E.	Ciné-Extra (début 18:30) "Harry Potter et la chambre des secrets"	École des fans, L'	Occupation double Sketch Show, Le	Occupation double Sketch Show, Le	Fièvre du mardi soir	On n'a pas toute la soirée Poule aux oeufs d'or
Occupation double	Du talent à revendre		On n'a pas toute la soirée	Annie et ses hommes	Annie et ses hommes	Caméra café Histoires de filles	Poupées russes, Les
Le monde de Laura adieux	Juste pour rire		Négociateur, Le	Négociateur, Le	Négociateur, Le	Promesse, La	Lance et compte La revanche
TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	Cinéma (début 21:45) "Folles de graduation 2"	TVA réseau, Le Cinéma-Maison "Fiction pulpeuse"	TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le

revendre - Version française de la série américaine *America's Got Talent*

di soir - Version française de la série américaine *So you think you can dance*

Emission d'origine - Canadienne

Emission d'origine - autre que Canadienne

**Prime Time
to Schedule: Week of April 20 - April 26th, 2007
heures de grande écoute
de Toronto: Semaine du 20 avril au 26 avril 2007**

Time	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
7:00	Rich Nation	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada
7:30	Brothers & Sisters	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight
8:00	The Simpsons	Heroes	Accident Investigator	Bones	Survivor: Fiji	House	House
8:30	The Simpsons	24	House	Crossing Jordan	Are you smarter than a fifth grader?	Bones	Bones
9:00	Family Guy	The Real Wedding Crashers	Gilmore Girls	The Jane Show	Shark	NUMB3RS	NUMB3RS
9:30	Family Guy						
10:00	The Apprentice: Los Angeles						
10:30	Making the Cut						

Canadian News Magazine/ Reality Programs/Sports/ Comedy
 Magazine d'actualités, émission de télé-réalité, émission de sports ou comédie canadiens

Canadian Drama/ Scripted Comedy
 ** Émission dramatique ou comédie scénarisée canadienne

U.S. / Foreign Co-Productions
 Coproductions américaines ou étrangères

U.S. Stories Produced in Canada
 Histoires américaines produites au Canada









U.S. and other foreign programs
 Émissions américaines et autres émissions étrangères

** CRTC Certified Canadian
 ** Certifiée canadienne par le CRTC

Source: <http://www.canada.com/globaltv/index.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

**Prime Time
Toronto Schedule: Week of April 20 - April 26th, 2007
heures de grande écoute
ire de Toronto: Semaine du 20 avril au 26 avril 2007**

Time	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
7:00	W-FIVE	Medium	eTalk	eTalk	eTalk	eTalk	eTalk
7:30			Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy	Jeopardy
8:00	Cold Squad (RERUN)	The Amazing Race	Dancing with the Stars	American Idol	American Idol	Grey's Anatomy	Ghost Whisperer
8:30	Robson Arms	Desperate Housewives	Degrassi: The Next Generation	Dancing with the Stars	American Idol	CSI	Drive
9:00	Jeff Ltd.		CSI: Miami	Law and Order SVU	CSI: New York	ER	Law and Order
9:30							
10:00	Nip/Tuck	Criminal Minds					
10:30							

 ** Canadian Drama/
Scripted Comedy
 ** Émission dramatique
ou comédie scénarisée
canadienne
 U.S. / Foreign Co-
Productions
 U.S. Stories Produced
in Canada
 Canadian
Newsmagazine/
Reality
Programs/Sports/
Comedy
 U.S. and other foreign
programs
 Magazine d'actualités, émission de
télé-réalité, émission de sports ou comédie
canadiens
 Émissions américaines et autres émissions
étrangères

FRANCOPHONES DU QUÉBEC - TOUS 2 ANS +

vendredi, 20 avr. au 26 avr. 2007








TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA
vendredi, 20 avr. 2007	samedi, 21 avr. 2007	dimanche, 22 avr. 2007	lundi, 23 avr. 2007	mardi, 24 avr. 2007	mercredi, 25 avr. 2007	jeudi, 26 avr. 2007	TVA
histoire Vraie à coeur ouvert"	Ciné-Extra (début 18:30) "Les dangereux"	On n'a pas toute la soirée (début 18:30)	Qui a tué? L'Imposteur	Sketch Show, Le Caméra café	On n'a pas toute la soirée Poule aux oeufs d'or	Drôles de vidéos Les Gags	
			Ma maison Rona	Histoires de filles	Qui perd gagne	Cinema destination "Le mariage de mon milieu"	
	Cinemax (début 20:45) "Le fugitif"	Ciné Dimanche "Le négociateur"	Anges de la rénovation	Promesse, La	Dr House		
TVA 22 heures, Le			TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	TVA 22 heures, Le	

renovation - Version française de la série américaine Extreme Makeover - Home Edition

Émission d'origine - Canadienne
Émission d'origine - autre que Canadienne

**Prime Time
 o Schedule: Week of June 21 - June 27th, 2007
 , heures de grande écoute
 e de Toronto: Semaine du 21 juin au 27 juin 2007**

Time	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
7:00	Global Currents: The Hometfront	King of The Hill	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada	ET Canada
7:30		The Simpsons	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight	Entertainment Tonight
8:00	Animaparc	The Simpsons	Age of Love	Very Bad Men	1 vs. 100	Are You Smarter Than A Fifth Grader?	Bones
8:30		American Dad					
9:00	Row Wows, Partners & The Calgary Stampede	Family Guy	Age of Love	House	American Inventor	From the Ground Up With Debbie Travis	Standoff
9:30		Family Guy					
10:00		Brothers and Sisters	Without a Trace	The Best Years	Friday Night Lights	Shark	NUMB3RS
10:30	Animaparc						

 ** Canadian Drama/
Scripted Comedy
 U.S. / Foreign Co-
Productions
 U.S. Stories Produced
in Canada
 ** Émission dramatique
ou comédie scénarisée
canadienne
 Coproductions
américaines ou
étrangères
Histoires américaines
produites au Canada
 Canadian
Newsmagazine/
Reality
Programs/Sports/
Comedy
Magazine d'actualités, émission de télé-réalité,
émission de sports ou comédie canadiens
 U.S. and other foreign
programs
Émissions américaines et autres émissions
étrangères

** CRTC Certified Canadian
 ** Certifiée canadienne par le CRTC
 Source: <http://www.canada.com/globaltv/index.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

**Prime Time
Toronto Schedule: Week of June 21 - June 27th, 2007
heures de grande écoute
Toronto: Semaine du 21 juin au 27 juin 2007**

Time	Samedi Saturday	Dimanche Sunday	Lundi Monday	Mardi Tuesday	Mercredi Wednesday	Jeudi Thursday	Vendredi Friday
7:00	W-FIVE	Degrassi: The Next Generation	eTalk	eTalk	eTalk	eTalk	eTalk
7:30	America's Got Talent	Degrassi: The Next Generation	Jeopardy	Jeopardy	Canadian Idol	Jeopardy	Jeopardy
8:00		Corner Gas	Canadian Idol	Canadian Idol		Pirate Master	CTV Movie: Doomstown
8:30		Robson Arms					
9:00		Cold Case	Degrassi: The Next Generation	Instant Star	So You Think You Can Dance	So You Think You Can Dance	
9:30		Law and Order SVU	CSI: Miami	On The Lot	Howler	CSI	
10:00	Comedy Now!						
10:30	Comedy Inc.						Law and Order

Canadian Drama/Scripted Comedy (Red box)

**** Emission dramatique ou comédie scénarisée canadienne**

Canadian Newsmagazine/Reality Programs/Sports/Comedy (Diagonal lines box)

Magazine d'actualités, émission de télé-réalité, émission de sports ou comédie canadiens

U.S. / Foreign Co-Productions (Horizontal lines box)

Coproductions américaines ou étrangères

U.S. Stories Produced in Canada (Vertical lines box)

Histoires américaines produites au Canada

U.S. and other foreign programs (Blue box)

Émissions américaines et autres émissions étrangères

** CRTS Certified Canadian
** Certifiée canadienne par le CRTS

Source: <http://www.ctv.ca/generic/generated/tvlist/CFToTvlist.html>
<http://www.crtc.gc.ca/canrec/eng/canrec.htm>

FRANCOPHONES DU QUÉBEC - TOUS 2 ANS +

Jeudi, 21 juin au 27 juin 2007

TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA	TVA
jeudi, 21 juin 2007	vendredi, 22 juin 2007	samedi, 23 juin 2007	dimanche, 24 juin 2007	lundi, 25 juin 2007	mardi, 26 juin 2007	mercredi, 27 juin 2007	TVA
olumbo	Caméra témoin Chaîne d'artistes	Ciné-Extra (début 18:30) "Méchant menteur"	Bête et surdouée Désastres naturels	Drôles de vidéos Les Gags	Sketch Show, Le Camera café	Par-dessus le marché Poule aux oeufs d'or	
... n'a pas toute la soirée	Histoire Vraie "L'héritier"	Cinéma (début 20:15) "Seabiscuit"	Tout pour toi Ciné Dimanche "La vie après l'amour"	Juste pour rire Deux filles en vacances	Histoires de filles Kmh	Qui perd gagne	
TVA 22 heures, Le Sucré Salé	TVA 22 heures, Le Sucré Salé			TVA 22 heures, Le Sucré Salé	TVA 22 heures, Le Sucré Salé	TVA 22 heures, Le Sucré Salé	

Version française de la série américaine *The Biggest Loser*
Version française de la série américaine *Prison Break*

Emission d'origine - Canadienne
Emission d'origine - autre que Canadienne

ANNEXE D

**Codes d'autoréglementation
s'appliquant à l'industrie privée de radiodiffusion**

- **Code de déontologie de l'ACR**
- **Code d'application concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision de l'ACR**
- **Code d'application volontaire concernant la violence à la télévision de l'ACR**
- **Les normes canadiennes de la publicité - Code canadien des normes de la publicité**
- **Code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants de l'ACR**
- **Code de la publicité radiodiffusée en faveur de boissons alcoolisées**
- **Normes et pratiques en matière de programmation des services de télévision payante, de télévision à la carte et de vidéo sur demande**
- **Normes et pratiques de la télévision payante et de la télévision à la carte concernant la violence**
- **Association canadienne des directeurs de l'information radio-télévision - Code de déontologie**
- **Normes concernant les canaux communautaires de télévision par câble**