

Intégration et diversité culturelle

Rapport du groupe de travail sur
l'accès aux services de télévision
publics en langues tierces



Présenté par : Clifford Lincoln, Roger Tassé et Anthony Cianciotta

Le 27 septembre 2004

L'honorable Liza Frulla
Ministre du Patrimoine canadien
15, rue Eddy
Gatineau (Québec) K1A 0M5

Madame la Ministre,


Nous, soussignés, membres du groupe de travail sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces, créé le 17 août dernier, soumettons respectueusement notre rapport.

Nous sommes d'avis que l'accès aux services de télévision en langues tierces au Canada est confronté à des problématiques particulières et nécessite des politiques, un cadre réglementaire et des mesures spécifiques. Vous trouverez dans ce rapport une série de recommandations qui, selon nous, sont de nature à améliorer l'accès à la diversité culturelle contenue dans la programmation des services de télévision de partout au monde et qui est pertinente pour les groupes linguistiques du Canada.

Pour préparer ces recommandations, nous avons porté une attention particulière aux mesures susceptibles de renforcer les services de télévision canadiens existants en langues tierces et d'encourager la création au Canada de nouveaux services de ce type. Notre groupe de travail a gardé à l'esprit la contribution majeure des services canadiens déjà en place à la diversité culturelle et au multiculturalisme qui caractérisent la société canadienne. Nous souscrivons pleinement à la poursuite de cet objectif, tout en rappelant que le système canadien de radiodiffusion, dont les deux langues officielles constituent le noyau, doit demeurer le principal instrument d'intégration des immigrants à la société canadienne.

Nous croyons que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) occupe une position stratégique face aux enjeux que présente l'accès aux services de télévision en langues tierces. Par les pouvoirs de réglementation et la capacité d'établir ses propres règles de procédure que lui accorde la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC dispose à notre avis de la souplesse nécessaire pour jouer un rôle davantage proactif et trouver des solutions ponctuelles. Notre rapport comporte une recommandation à cet effet.

Lors de la préparation de ce rapport, notre groupe de travail a largement puisé des informations dans le dossier public sur l'accès aux services en langues tierces. Il a aussi mené ses propres recherches. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance au personnel du ministère du Patrimoine canadien pour l'aide apportée à notre secrétariat. Le comité a également pu compter sur la collaboration des conseillers juridiques au ministère de la Justice et sur le concours du personnel du CRTC. À tous, nous adressons nos remerciements.



Nous avons également bénéficié de bon nombre d'observations venant de particuliers, d'associations et d'entreprises. Nous tenons à souligner que toutes ces propositions nous ont été très utiles dans l'établissement de nos conclusions. Nous remercions tout spécialement ceux qui, à notre demande, ont accepté de nous rencontrer pour nous faire part de leur point de vue sur certains aspects particulièrement complexes.

Enfin, nous exprimons une reconnaissance spéciale à M. Jean Guérette, notre dévoué secrétaire exécutif, ainsi qu'à M. David M. Black, expert-conseil et rédacteur, pour leur indispensable contribution. Sans leur précieuse collaboration, ce rapport n'aurait jamais pu voir le jour dans les courts délais prescrits.

Nous espérons, en terminant, que ce rapport et ses recommandations vous aideront, ainsi que le gouvernement, à établir une politique efficace concernant l'accès à des services de télévision publics en langues tierces, un sujet qui revêt une grande importance pour de nombreux Canadiens et Canadiennes. Nous tenons à vous remercier de nous avoir offert la possibilité d'apporter notre contribution à ce dossier.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre haute considération.



Clifford Lincoln,
Président



Roger Tassé



Anthony Cianciotta

Sommaire

Le présent rapport sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces relate les activités du groupe de travail, énumère les facteurs importants pour l'accès aux services de télévision publics et formule bon nombre de recommandations.

Le groupe de travail a défini un « radiodiffuseur public » comme étant « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».

Selon le groupe de travail, le mécanisme actuellement en place pour accorder une autorisation aux radiodiffuseurs en langues tierces a besoin d'être revu et modifié, même s'il a connu beaucoup de succès.

Afin de soutenir le secteur des langues tierces, les modifications devront porter tout particulièrement sur la création d'un cadre de politiques pour les radiodiffuseurs en langues tierces. Ce cadre devra s'inscrire dans les principes de base de la *Loi sur la radiodiffusion canadienne*.

Le rapport émet douze recommandations pour établir un cadre réglementaire visant les services en langues tierces.

Pour soutenir une telle politique, les principales recommandations proposées exigent du CRTC qu'il soit davantage proactif et ponctuel dans sa manière de faciliter l'accès aux services en langues tierces. De plus, le rapport recommande la création d'un fonds de production destiné aux services canadiens en langues tierces.

Le rapport insiste sur la nécessité pour tous les services en langues tierces d'apporter dans une certaine mesure une contribution au système de radiodiffusion canadien. Le groupe de travail est convaincu que la meilleure solution pour les services étrangers consiste à former des partenariats avec les services canadiens.

Dans les cas où le CRTC est convaincu de l'impossibilité de former des alliances ou des partenariats, les services étrangers pourraient être ajoutés à la liste des services admissibles à condition qu'ils contribuent au système canadien. Cette clause s'appliquerait aux services existants.

Si ces recommandations sont suivies, elles permettront de soutenir les services de programmation en langues tierces et de reconnaître leur contribution culturelle importante au système canadien.

1.0 Introduction

Le 17 août 2004, l'honorable Liza Frulla, ministre du Patrimoine canadien, a mis sur pied un groupe de travail ayant pour mandat « de trouver la façon la plus appropriée d'augmenter l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces¹».

Le groupe de travail a été chargé de porter une attention particulière à trois questions :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles².
2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.
3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.



¹ Le texte intégral du mandat du groupe de travail est joint en annexe I.

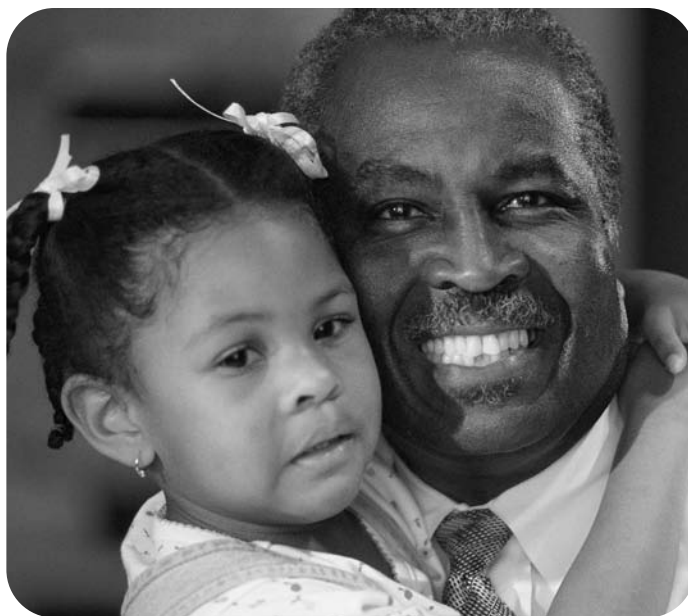
² Une liste complète des services actuels et admissibles en langues tierces est jointe en annexe II.

Le groupe de travail doit remettre son rapport à la ministre du Patrimoine canadien avant le 30 septembre 2004. À la demande du gouvernement, il le soumettra également au CRTC d'ici au 13 octobre 2004.

Le groupe de travail a commencé son étude dès sa création. Conscient de l'échéancier serré, il a étudié la législation, la réglementation et les recherches existantes sur le statut des services de télévision en langues tierces offerts au Canada. De plus, il a tenu des discussions informelles avec de nombreuses personnes qui travaillent directement dans le milieu de la radiodiffusion au Canada ou qui s'intéressent aux questions des services en langues tierces. Des représentants du CRTC, des distributeurs, des radiodiffuseurs, des responsables de la programmation en langues tierces, des ONG et des personnes qui participent depuis longtemps à l'élaboration et à l'application de la politique sur la radiodiffusion au Canada ont collaboré à ces discussions.

Le présent rapport compte cinq chapitres. Après cette brève introduction, le chapitre 2 remet en contexte la radiodiffusion en langues tierces au Canada pour mieux comprendre la situation à ses débuts et au moment présent. Le chapitre 3 résume brièvement les principales questions découlant de notre recherche et de nos discussions. Le chapitre 4 décrit les principes qui ont guidé le groupe de travail pour formuler des recommandations et des suggestions qui, croyons-nous, permettront de donner suite à ces questions. Les recommandations sont formulées au chapitre 5. Quelques informations complémentaires se trouvent en annexe.

Bien que des contraintes de temps aient empêché le groupe de travail de tenir une vaste série d'audiences publiques avec témoignages et de demander des soumissions, nous croyons avoir pris des mesures suffisantes pour remplir notre mandat.



2.0 Contexte

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* du Canada fixe un certain nombre d'objectifs pour le système canadien de radiodiffusion. Celui-ci doit être adapté aux besoins de la population canadienne, appartenir à des intérêts canadiens et être contrôlé par des Canadiens ou des Canadiennes. L'alinéa 3(1)b) stipule que le système canadien de radiodiffusion fonctionne « essentiellement en français et en anglais... » En outre, l'alinéa 3(1)d) stipule que le système canadien de radiodiffusion doit :

- (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 changements scientifiques et techniques.



Cette orientation générale a mené à l'établissement d'un système de radiodiffusion très poussé et complexe qui dessert la population francophone et anglophone de même que la population d'origine autochtone. De plus, de nombreux services en langues tierces ont été approuvés. Ainsi, du point de vue de la diversité linguistique, le Canada possède l'un des systèmes de radiodiffusion les plus variés du monde.

À la fin du XX^e siècle, le Canada était constitué d'une société diversifiée et multiculturelle. L'avenir laisse d'ailleurs entrevoir une diversification croissante de la société. *La Loi sur la radiodiffusion* reconnaît ce multiculturalisme et cette diversité dans ses objectifs. D'autres éléments soulignent aussi l'intérêt du Canada pour la diversité de l'expression culturelle. Par exemple, mentionnons l'initiative du Canada dans la mise sur pied d'un avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques³. Un des principaux objectifs de la

³ Cette convention est élaborée sous la supervision de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

convention est de « protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles » et de « faciliter l'élaboration et l'adoption de politiques culturelles et de mesures appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles⁴. »

Le Canada a également participé à un groupe de travail international qui s'est penché sur les questions de la diversité culturelle et de la mondialisation. Un des objectifs de ce groupe visait « à assurer la promotion et la préservation de la diversité culturelle face aux opportunités et aux défis qu'entraînent, notamment, la mondialisation, la libéralisation des échanges, et la technologie⁵. »



L'intérêt du Canada pour ces initiatives traduit en partie une aide et un appui de longue date à la diversité culturelle du pays. L'un des moyens auquel a recours le Canada pour démontrer son intérêt dans le domaine consiste à offrir des services en langues tierces grâce au système canadien de radiodiffusion.

Au Canada, la programmation en langues tierces est offerte conformément à la Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)⁶.

Le groupe de travail reconnaît que le Canada a connu un succès considérable ces vingt dernières années au point de vue de l'accroissement des services à caractère ethnique et en langues tierces. Comme le CRTC le soulignait récemment :

Le paysage actuel de la radiodiffusion à caractère ethnique se compose d'un éventail de services canadiens à caractère ethnique autorisés, comprenant 5 stations de télévision en direct, 17 stations radiophoniques, 10 services sonores spécialisés, 5 services spécialisés de télévision en mode analogique, et 11 services spécialisés de télévision en mode numérique de catégorie 2 en exploitation. Tous ces services consacrent en tout ou en partie leur programmation à des émissions en une troisième langue. De plus, le Conseil a approuvé environ 50 demandes de services à caractère ethnique de catégorie 2 qui ne sont pas encore en exploitation⁷.

⁴ *Rapport préliminaire et avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, UNESCO, Paris (France), juillet 2004, p. 2.

⁵ *Projet de Convention internationale sur la diversité culturelle, préparé par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation*, Réseau international sur la politique culturelle, juillet 2003, p. 11.

⁶ CRTC 1999-117.

⁷ Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-53, alinéa 6.

2.1 Approbation

Le processus d'approbation d'un service en langue tierce est très complexe et a évolué avec le temps. Entre 1985 et 2000, l'approbation d'un service en langue tierce s'est effectué de la même façon que l'approbation d'un autre service. Le CRTC étudiait le plan d'affaires, examinait la contribution potentielle au système de radiodiffusion canadien, puis attribuait une licence au radiodiffuseur canadien. Cette licence était conditionnelle à ce que l'organisation présente un certain minimum de contenu canadien (p. ex. : des nouvelles locales). Une fois la licence octroyée, le service était lancé.

Un nouveau service peut aussi être offert si le CRTC ajoute un fournisseur de service étranger à sa liste de services satellite admissibles (connue aussi sous le nom de « liste d'admissibilité »). Le fournisseur de service étranger (c.-à-d. qui n'appartient pas à des intérêts canadiens) ne reçoit pas de licence, mais sa programmation peut être distribuée par un distributeur de propriété canadienne si le service figure sur la liste d'admissibilité⁸.

Une façon différente d'attribuer les licences pour des services dans une langue tierce a vu le jour en 2000 quand le CRTC a adopté une nouvelle politique pour l'attribution de licences à de nouveaux services de télévision spécialisée et payante numériques⁹.

Il existe actuellement deux catégories différentes de services payants et spécialisés numériques.

Les services de la catégorie 1 sont des services payants et spécialisés en mode numérique qui contribuent grandement au développement, à la diversité et à la distribution d'émissions canadiennes. Les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) qui offrent des services de programmation en mode numérique sont tenues de distribuer tous les services de la catégorie 1 en vertu du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

Les services de la catégorie 2 sont des services payants et spécialisés en mode numérique qui se font concurrence et qui sont autorisés sur une base d'entrée libre. Les EDR ne sont pas tenues de distribuer les services de la catégorie 2¹⁰.

En 2000, le CRTC a attribué des licences à plus de 300 services de catégorie 2 dont plus de 50 en langues tierces. Ce processus d'attribution de licence est fort différent du processus conventionnel du CRTC, car les licences ont été attribuées à la suite d'une étude minimale du plan d'affaires et le titulaire de licence devait trouver un distributeur (par câble ou satellite) pour offrir son service. De cette cinquantaine de services dans une langue tierce autorisés en 2000, seulement 15 ont été lancés par câble ou satellite¹¹.

⁸ Voir l'avis public de radiodiffusion CRTC 2003-43 pour une version révisée des services satellite admissibles.

⁹ Voir l'avis public CRTC 2000-6.

¹⁰ CRTC 2004-53.

¹¹ Les licences des services de catégorie 2 approuvés en 2000 mais qui ne sont pas encore en exploitation sont en vigueur jusqu'en novembre 2004.



Plusieurs raisons expliquent ce maigre résultat. Dans certains cas, les services de catégorie 2 qui ont reçu leur licence en 2000 n'ont peut-être pas obtenu l'accès à de la programmation dans une langue tierce. Dans d'autres cas, les services ont été incapables d'en arriver à des ententes convenables avec des distributeurs. Ces deux raisons peuvent être attribuables soit aux conditions financières du service, soit à la taille insuffisante du marché auquel le service est offert¹².

2.2 Situation actuelle des radiodiffuseurs en langues tierces

Grâce aux trois mécanismes décrits ci-dessus (le processus conventionnel en vigueur entre 1985 et 2000, la liste de services admissibles et l'approbation de services de catégorie 2 en 2000), les Canadiens et les Canadiennes ont accès à une gamme intéressante d'émissions en langues tierces. En fait, le Canada possède probablement l'une des plus grandes variétés de services en langues tierces du monde.

Bien que la télédiffusion en langues tierces connaisse un succès considérable dont on peut tirer un certain sentiment d'accomplissement, il existe un nombre important de problèmes à résoudre pour que la programmation en langues tierces poursuive sur sa lancée.

Le chapitre suivant aborde ces problèmes.



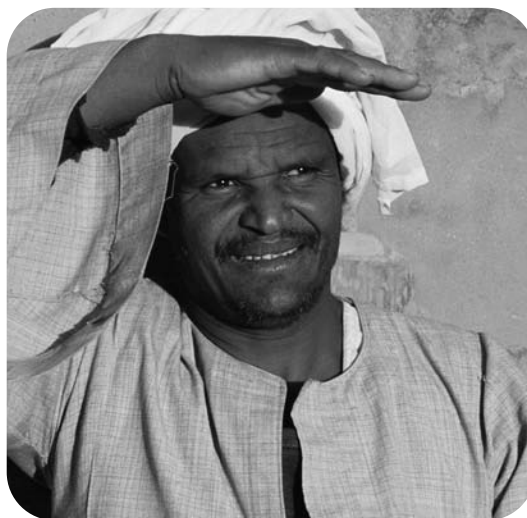
¹² Ces raisons s'appliquent au moins partiellement à tous les services de catégorie 2 approuvés en 2000 mais qui ne sont pas en exploitation.

3.0 Enjeux

Le groupe de travail a tenu des discussions informelles avec des représentants du CRTC et a sondé l'opinion de gens familiarisés avec le système de télédiffusion canadien et les mécanismes d'approbation des services en langues tierces. À ce sujet, nous avons rencontré des particuliers et des groupes, y compris des radiodiffuseurs, des distributeurs, des fournisseurs de programmation en langues tierces, des organisations non gouvernementales et des personnes ayant une vaste expérience des multiples aspects de la politique de radiodiffusion.

Au cours des recherches, des consultations et des discussions variées, plusieurs points ont été soulevés au sujet du système actuel d'autorisation et d'émission de licence pour les services en langues tierces. Nous avons résumé et regroupé ces enjeux dans les rubriques suivantes :

- Définition de « radiodiffuseur public »
- Culture et auditoires
- Concurrence
- Partenariat
- Services numériques de catégorie 2
- Conditions
- Capacité et considérations techniques
- La culture du CRTC
- Marché noir et gris



Les rubriques sont présentées dans les sections suivantes du chapitre.

3.1 Définition de « radiodiffuseur public »

Une des premières questions soulevées lors des discussions avec les intervenants que nous avons rencontrés a touché à la façon dont le groupe de travail aborderait la définition de « radiodiffuseur public » mentionnée dans son mandat. Cette question est revenue souvent. La première difficulté découle des différentes interprétations personnelles; la deuxième, des variantes de signification selon les pays.

À cause de la longue association du Canada avec les « radiodiffuseurs publics », les Canadiens pensent immédiatement à la Société Radio-Canada ou à la British Broadcasting Corporation. Plus précisément, ils conçoivent un radiodiffuseur public comme en étant un soutenu principalement par des fonds publics et dont les activités se déroulent de façon autonome par rapport au gouvernement. D'autres pays ont des arrangements similaires à ceux du Canada, mais plusieurs fonctionnent différemment. Le Public Broadcasting System (PBS) aux États-Unis est financé à la fois par des fonds publics, des dons privés et des revenus publicitaires. D'autres radiodiffuseurs sont entièrement la propriété de leur gouvernement (p. ex. en Chine) mais n'ont pas le mandat de fonctionner de façon autonome.

Nous avons rapidement conclu que notre mandat serait mal servi si nous nous en tenions à la définition de radiodiffuseur public généralement acceptée au Canada. Ce terme a trop de significations pour correctement cibler notre mandat. Pour les fins de cette étude, nous avons donc défini un « radiodiffuseur public » comme étant « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».



3.2 Culture et auditoires

Un thème revenait constamment dans les commentaires : la politique pour autoriser les services en langues tierces ne mettait pas suffisamment l'accent sur les aspects culturels selon le point de vue des communautés de langues tierces. Tandis que la démarche actuelle étudie l'impact des nouveaux services sur les fournisseurs de services existants, il semblerait que l'on accorde peu d'attention aux intérêts et aux besoins des consommateurs.



Nous avons entendu souvent que les communautés de langues tierces sont intéressées à un service pour des raisons culturelles, et que ces raisons n'ont pas le même poids que les autres lors de la décision d'acheter un service de radiodiffusion. Par exemple, les immigrants de deuxième génération désirent ce service afin de mieux comprendre les intérêts culturels de leurs parents. En effet, l'intérêt culturel est l'une des raisons invoquées lorsqu'un radiodiffuseur non canadien veut offrir un service aux membres d'une communauté de langue tierce. Le raisonnement est davantage culturel qu'économique.

Les différents tests appliqués sont presque tous définis selon les critères du CRTC au lieu d'être définis selon les intérêts potentiels de l'auditoire concerné. Cet examen introverti s'étend même à la question de la concurrence, laquelle est jugée selon l'incidence sur les services existants. On porte une attention bien moins grande à la capacité d'un auditoire et des consommateurs (qui forment donc un marché) de soutenir un service supplémentaire.

Cet examen restrictif des intérêts de l'auditoire et des consommateurs se reflète dans la manière dont sont traités les aspects de concurrence. Ces aspects sont traités dans la section suivante.

3.3 Concurrence

La politique actuelle décrit l'effet de la concurrence des nouveaux services comme suit :

La politique du Conseil écarte toute possibilité d'ajout de nouveaux services non canadiens sur les listes, si le Conseil considère que ces services entrent en concurrence totale ou partielle avec les services canadiens de télévision payants ou spécialisés. De cette façon, le Conseil s'assure que les services canadiens autorisés sont en mesure de respecter leurs engagements et leurs obligations concernant la diffusion d'émissions canadiennes, une responsabilité que leurs concurrents non canadiens n'ont pas à assumer¹³.

¹³ Avis public de radiodiffusion du CRTC 2004-53, paragraphe 11.

Le groupe de travail s'est fait dire que la méthode actuelle pour examiner la pertinence d'un nouveau service dépend trop des questions de concurrence et que l'application du test de concurrence est inutilement générale. Cette méthode semble se fonder sur une opinion négative de la concurrence et ne tient pas compte de ses apports bénéfiques éventuels.

Actuellement, le Conseil trouve relativement simple d'évaluer la programmation ciblée « à cause de la nature même de la programmation très ciblée du service non canadien¹⁴ ». Cependant, lorsqu'il est question de programmation plus générale, le test devient plus difficile s'il y a chevauchement dans un secteur de programmation (par exemple si les deux services offrent des émissions dramatiques); dans ce cas, le Conseil risque de refuser le nouveau service pour cette raison. Ce refus peut survenir même si les deux services en cause sont très différents l'un de l'autre (par exemple si un nouveau service offre une programmation de 24 heures sans publicité comparativement à un service actuel offrant 5 heures avec publicité). S'il existe un chevauchement dans la programmation, même si elle est différente, le Conseil peut refuser d'autoriser le nouveau service. En effet, c'est l'une des raisons invoquées pour refuser à Rogers Cable Inc. (Rogers) l'ajout du service de langue italienne Radiotelevisione Italiana (RAI International) à la liste des services numériques¹⁵ ainsi que l'ajout de services en langue espagnole provenant d'Espagne, du Chili et du Mexique, et du service public en portugais en provenance du Portugal.

Si le cas de RAI était compliqué par des facteurs particuliers, certains commentaires indiquaient que la complexité des cas n'irait qu'en augmentant. De plus, les règles actuelles semblent laisser croire qu'aucun service de langues tierces non canadien de programmation générale ne sera autorisé. Cette restriction était décrite comme étant trop sévère parce qu'elle ne tenait pas compte des intérêts généraux plus vastes de l'auditoire de langues tierces.

Les politiques en vigueur ont pour deuxième conséquence de donner ce qui semble être un monopole perpétuel aux fournisseurs de services canadiens, peu importe la nature du service offert par le service non canadien et les intérêts culturels de l'auditoire de langues tierces.



¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 18.

¹⁵ La décision de refuser la demande de Rogers est complexe; le texte intégral se trouve dans CRTC 2004-50.

Certaines suggestions ont été proposées pour améliorer le test de concurrence. Les principaux points apportés sont les suivants :

- Il devrait y avoir un test plus rigoureux pour démontrer l'aspect négatif de la concurrence.
- Le test devrait exiger la preuve de tort matériel.
- Le test de concurrence ne devrait pas se composer d'une simple comparaison de la nature et de la portée de la programmation.

Il existe aussi différents éléments liés à la concurrence, parmi lesquels le plus important est l'acquisition des droits de programmation en langues tierces pour la distribution au Canada. Essentiellement, le CRTC exige du service non canadien d'accepter de ne pas détenir de droits exclusifs de programmation en langues tierces afin de permettre aux services canadiens d'y avoir droit. L'avis public du CRTC 2004-53 déclare que les demandes d'inscription à la liste des services admissibles doivent comprendre:

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 droits¹⁶.



Il n'y a eu aucune critique concernant l'importance d'interdire la détention et l'acquisition de droits exclusifs. Il a par contre été établi que cette règle ne garantissait pas en soi l'accès des radiodiffuseurs canadiens à la programmation et que les conflits qui pouvaient en découler nécessiteraient un certain mécanisme de résolution.

3.4 Partenariat

Il existe un certain nombre de services en langues tierces qui fournissent avec succès de la programmation aux Canadiens sous la forme de partenariats ou d'alliances avec un radiodiffuseur non canadien. En effet, presque toute la programmation en langues tierces vue ou entendue par les Canadiens est issue d'un partenariat ou d'une alliance. Le Asian Television Network (ATN) et Fairchild Television sont deux exemples des retombées bénéfiques d'alliances avec des radiodiffuseurs non canadiens.

La grande quantité de licences de catégorie 2 émises en 2000 a laissé présumer que cette tendance à former des partenariats et des alliances se poursuivrait. Cependant, dans ses plus récentes décisions, le CRTC a dû traiter de la dissolution de partenariats existants.

Même si c'était la première fois que le CRTC devait discuter de ce problème avec la mise en exploitation d'un service de langues tierces, ce ne sera pas la dernière. Effectivement, en raison

¹⁶ CRTC 2004-53, paragraphe 10.

de l'augmentation du nombre de services en langues tierces, des partenariats existants ou planifiés pourraient faire face à des changements.

Par conséquent, il a été noté que la dissolution d'un partenariat n'était pas une raison suffisante pour refuser l'autorisation d'un service en langues tierces. La dissolution de partenariats ajoute à la complexité de la question, puisqu'elle modifie l'analyse de la concurrence.

3.5 Services numériques de catégorie 2

En 2000, le CRTC a adopté une méthode différente d'autoriser les licences qui s'est répercutée dans la manière d'autoriser les licences de catégorie 2. Auparavant, le CRTC émettait une licence après l'étude approfondie du plan d'affaires du radiodiffuseur. Cette étude comprenait aussi une évaluation de l'entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR) qui distribuerait le service. Lorsque le CRTC était convaincu que toutes les pièces étaient en place et que le service proposé contribuerait à l'ensemble du système de radiodiffusion canadien, la licence était émise. Une fois l'autorisation obtenue, le nouveau service était mis en exploitation.

Lorsque la possibilité de mettre en exploitation un grand nombre de services numériques est survenue, le CRTC a décidé de changer cette politique pour encourager une plus grande diversification des services. Contrairement à la politique précédente, le plan d'affaires proposé était examiné sommairement et le service n'était plus forcé d'avoir une EDR prête à le distribuer une fois l'autorisation obtenue. La raison donnée pour cette démarche était louable.

Le Conseil a donc adopté une démarche qui établit 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 consommateurs¹⁷.

Par conséquent, un grand nombre de services ont été autorisés. Or, puisqu'ils n'avaient pas de distributeurs et, dans certains cas, n'avaient pas acquis de droits de programmation, leur mise en exploitation ne s'est pas concrétisée, même plus de trois ans après l'autorisation originale. En même temps, le CRTC a réouvert le processus permettant d'ajouter de nouveaux services à la liste admissible de distribution numérique.

L'autorisation de ce grand nombre de licences, a-t-on observé, semblait comporter des modifications fondamentales au mécanisme précédent d'attribution des licences. Cela a semé la confusion dans l'esprit des services non canadiens en langues tierces. Compte tenu de l'ajout de services à la liste d'admissibilité, ceux-ci ont pu croire qu'il y avait maintenant un moyen d'entrer au Canada sans l'aide d'un partenariat ou sans la nécessité de contribuer au système de radiodiffusion canadien.



¹⁷ Avis public du CRTC 2000-6, paragraphe 14.

On nous a signalé que cette confusion a peut-être contribué à la dissolution de partenariats existants.

3.6 Conditions

Avant d'approuver une licence à un service canadien, le CRTC peut imposer des conditions de licence, telles que l'obligation de fournir un certain niveau de contenu canadien. Ces conditions sont l'un des principaux soutiens du système de radiodiffusion canadien. Cependant, le CRTC est limité dans sa capacité d'imposer des conditions aux services non canadiens.

Dans le passé, l'imposition de conditions s'est effectuée par l'entremise de l'obligation de grouper un service avec d'autres ou, comme dans le cas récent d'Al-Jazeera, d'imposer des conditions aux distributeurs canadiens.

Le groupe de travail évoque cette épineuse question dans ses recommandations.



3.7 Capacité et considérations techniques

La question de la capacité du système a été soulevée à de multiples reprises. D'un côté, le système n'a pas de capacité infinie, mais d'un autre côté, il jouit d'une grande flexibilité. La flexibilité et la capacité du système sont constituées par l'interaction complexe de facteurs techniques (la science et l'ingénierie sous-jacentes) et de facteurs économiques.

Par exemple, la capacité du système actuel pourrait être augmentée par l'achat d'équipement supplémentaire ou par le développement de nouvelles technologies de compression. En même temps, l'essor de la télévision haute définition, par exemple, imposera des limites à la capacité des systèmes de distribution. Une analyse de ces questions a été présentée au groupe de travail et est reprise à l'annexe III.

Les questions de capacité doivent nécessairement être prises en compte dans le cadre de toute décision liée à l'ajout de services en langues tierces.



3.8 La culture du CRTC

Pendant nos discussions, de nombreux intervenants ont exprimé la préoccupation que la culture du CRTC, qui traite à la fois des questions de télécommunication et de radiodiffusion, a évolué avec le temps vers une attitude de plus en plus régulatrice, moins bien adaptée aux questions de radiodiffusion qu'aux questions de télécommunication. La radiodiffusion, mentionne-t-on, exige un procédé plus flexible, mieux adapté aux changements rapides du domaine de la diffusion de programmes.

Le CRTC a besoin, a-t-on suggéré, d'un mécanisme pour intervenir, par exemple lors d'un conflit entre partenaires, avant que la situation ne se détériore sans résolution possible (soit par réglementation, soit par intervention). Par ailleurs, ce mécanisme aiderait aussi le CRTC à régler les enjeux de façon plus ponctuelle.

On nous a signalé que, dans le passé, plusieurs conflits ont été résolus par une combinaison des bons offices du CRTC et de négociations. Parmi les cas mentionnés par les participants, soulignons les chaînes de musique numérique, Country Music Television, TSN et des discussions avec McLean-Hunter.

3.9 Marché noir et gris

Le système de radiodiffusion canadien est confronté à la question importante des marchés noir et gris. Pendant ses travaux, le groupe de travail a reçu la suggestion qu'une politique plus flexible envers les services en langues tierces favoriserait la réduction de l'attrait des marchés noir et gris.

La problématique des marchés noir et gris ne peut se régler facilement. D'une part, il y a des gens qui volent les signaux (par l'utilisation d'une carte d'accès piratée ou volée). L'autre dimension du marché noir (souvent décrit comme le marché gris) est composé de gens qui paient pour les services mais qui utilisent un subterfuge pour les obtenir (par l'entremise d'une adresse postale américaine par exemple)¹⁸.

L'ajout de services diminuerait l'attrait du marché noir pour certains utilisateurs, mais elle ne réglerait pas les problèmes de piratage comme le vol. Pour contrer le piratage, il faudra appliquer la loi, et instaurer des amendes plus élevées qui nécessiteront à leur tour des modifications à la législation.



¹⁸ Une discussion complète de ces points se trouve dans *Notre souveraineté culturelle, le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, Comité permanent du patrimoine canadien, Ottawa, juin 2003.

4.0 Démarche et conclusions

Au cours de ses réflexions sur les questions qui lui ont été soumises par la ministre, le groupe de travail a tenu compte des éléments suivants :

- Le Canada est un pays diversifié et multiculturel.
- Le système de radiodiffusion canadien a pour mandat de « répondre aux besoins et aux intérêts [...] des hommes, des femmes et des enfants canadiens¹⁹ ».
- Ces besoins et ces intérêts reflètent « le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne²⁰ ».
- Le Canada joue un rôle prépondérant dans le cadre de deux processus différents qui soutiennent les mécanismes et les outils visant à protéger la diversité culturelle.
- La programmation en langues tierces mérite d'être encouragée, mais le gouvernement du Canada doit se rappeler que le système canadien, dans les deux langues officielles, demeure primordial pour l'intégration des immigrants dans la société canadienne.
- L'intégration représente une facette importante parmi les responsabilités des radiodiffuseurs canadiens en langues tierces.
- La programmation en langues tierces apporte une contribution significative à la vie culturelle des personnes qui parlent une langue tierce et à ceux et celles qui en apprennent une.
- Le système de radiodiffusion canadien est décrit dans la *Loi sur la radiodiffusion* comme un « système unique²¹ ». On ne peut accepter que des services importants pour la vie culturelle des Canadiens et des Canadiennes soient uniquement accessibles de façon illégale (c.-à-d. sur le marché noir).



¹⁹ *Loi sur la radiodiffusion*, sous-alinéa 3(1)d) (iii).

²⁰ *Id.*

²¹ *Ibid.*, [Déclaration], paragraphe 3(2).



Compte tenu de ces éléments, et après examen des questions qui nous ont été soumises, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes :

- Aux fins du présent rapport, la meilleure façon de définir « radiodiffuseur public » est « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».
- Il est nécessaire de passer en revue et de moderniser certains aspects de l'approbation de services en langues tierces à la lumière des réalités évoquées ci-dessus.
- Dans certains cas, le présent processus d'examen des services en langues tierces ne tient pas suffisamment compte des intérêts culturels des groupes de langue tierce.
- Les tests de concurrence doivent être uniformisés et adaptés conformément à la définition de « radiodiffuseur public » retenue par le groupe de travail.
- Le conflit apparent entre les fournisseurs de services généralistes dans la même langue tierce doit être examiné.
- Cette nouvelle façon de faire ne doit pas avoir pour conséquence de donner un monopole perpétuel aux services existants en langues tierces.
- **Or, la nouvelle manière de faire ne doit pas ouvrir une voie d'évitement pour que les services étrangers en langues tierces puissent être offerts au Canada sans la moindre contribution au système de radiodiffusion canadien.**
- La nouvelle façon de faire devrait diminuer l'attrait du marché noir.

À notre avis, les radiodiffuseurs canadiens en langues tierces ont besoin d'aide pour pouvoir prendre des forces et croître. Il faudra donc adopter une démarche particulière pour les radiodiffuseurs de programmes en langues tierces. Cette aide n'a pas besoin d'être la même que pour les radiodiffuseurs en anglais, en français ou en langues autochtones. L'essentiel de nos recommandations, présentées dans le chapitre suivant, confirment notre point de vue selon lequel les services en langues tierces nécessitent des politiques et un cadre réglementaire spécifiques qui reconnaîtront leur contribution et leur engagement envers la vie culturelle du Canada.

5.0 Recommandations et suggestions

La ministre a demandé au groupe de travail de déterminer la meilleure façon d'améliorer l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces en tenant compte de trois points :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles.
2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.
3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.



Comme nous l'avons fait remarquer dans les chapitres précédents, l'offre de services en langues tierces est une réussite, et le Canada possède un éventail de services de ce genre parmi les plus diversifiés du monde. Sur une période très courte de moins de 20 ans, les services en langues tierces sont devenus une composante importante du système de radiodiffusion canadien.

Malgré cette réussite, le secteur des services en langues tierces demeure fragile. Nous sommes convaincus qu'un cadre clair permettrait aux services en langues tierces de prendre leur essor et de continuer à apporter leur contribution à la vie culturelle des Canadiens et des Canadiennes. Dans nos recommandations, nous avons inclus une série de mesures visant à faire prospérer le secteur des langues tierces tout en offrant des services additionnels en langues tierces aux Canadiens et aux Canadiennes.

L'élément le plus important du processus permettant de renforcer le secteur des services en langues tierces est l'énoncé de principes spécifiques à ce secteur.

Recommandation 1

Nous recommandons au gouvernement du Canada d'élaborer une politique visant les langues tierces, et que cette politique contienne un cadre réglementaire pour la radiodiffusion d'émissions en langues tierces au sein du système de diffusion canadien.

Cette politique devra tenir compte des besoins et des aspirations culturelles des collectivités de langues tierces et devra être assez souple pour permettre un large éventail de services au sein de chacun des groupes linguistiques.

Recommandation 2

La politique de réglementation devrait reposer en partie sur la définition de « radiodiffuseur public » adoptée par notre groupe de travail. Selon cette définition les « radiodiffuseurs publics » seraient « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».

À notre avis, les services en langues tierces devraient apporter une contribution au système de radiodiffusion canadien. La principale façon de procéder jusqu'ici a été d'imposer des conditions pour l'attribution des licences aux services canadiens. Les services en langues tierces tels que Fairchild, ATN et Odyssey ont pu prospérer sous ces conditions. Voyant ces réussites, nous sommes d'avis qu'il faudrait privilégier cette façon de procéder pour admettre de nouveaux services au sein du système canadien.



Recommandation 3

La politique de réglementation devrait privilégier les services non canadiens qui établissent un partenariat avec les entreprises de radiodiffusion canadienne.

Nous sommes conscients que les partenariats et les alliances peuvent prendre de nombreuses formes. Ainsi, une alliance pourrait comporter une entente contractuelle stipulant qu'un service étranger fournira de la programmation à un service canadien. L'entente pourrait bien sûr aller plus loin et inclure une participation au capital, par le service non canadien, en respectant les limites établies par la loi canadienne actuelle.

Il y aura toutefois des situations où les alliances et les partenariats seront impossibles. Pour ce genre de situations, nous reconnaissons le bien fondé d'une politique permettant que des services soient inscrits sur une liste de services admissibles.

Recommandation 4

Nous recommandons que la politique des langues tierces qui sera élaborée à la suite du présent rapport reconnaisse la contribution que les radiodiffuseurs étrangers peuvent apporter au système canadien de radiodiffusion. Dans les cas où le CRTC serait convaincu, après avoir utilisé tous les pouvoirs dont il dispose, que les alliances et les partenariats sont impossibles, les radiodiffuseurs étrangers offrant une programmation en langues tierces pourraient être ajoutés à la liste des services admissibles.

Dans l'élaboration de cette politique, il faudra considérer les différentes façons dont le système canadien de radiodiffusion peut être renforcé. Nous sommes d'avis qu'un élément important pour arriver à renforcer le système est de reconnaître que la concurrence peut être positive.

À notre avis, la concurrence ne doit pas être nécessairement vue comme négative. Il faut considérer à leur juste valeur un certain nombre d'éléments, le plus important étant les besoins culturels des collectivités de langues tierces. Le fait que deux services, dans la même langue tierce, se fassent concurrence parce qu'ils offrent tous les deux une programmation d'ordre général ne devrait pas signifier automatiquement le refus du deuxième service. Si l'intérêt est fort pour un service additionnel, et que la collectivité visée désire ce service, alors il faudrait autoriser ce service supplémentaire à moins qu'on ait des raisons de croire qu'il pourrait causer un tort irréparable à un service existant.

À notre avis, les présomptions de tort irréparable doivent être corroborées par une analyse détaillée des éléments pertinents. Dans le cadre que nous proposons, il y a des façons (p. ex. : un fonds de programmation, le groupage) de contrer la pression supposément négative engendrée par la concurrence.

Recommandation 5

La politique de réglementation devrait se pencher sur les questions de concurrence par une analyse complète et un esprit d'équité tenant compte des intérêts culturels des collectivités de langues tierces et des différents mécanismes au sein du système de radiodiffusion permettant de soutenir un éventail de services.

Les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces inscrits sur la liste des services admissibles devraient être tenus d'apporter leur contribution au système canadien de radiodiffusion. Nous sommes convaincus que le cadre réglementant la programmation en langues tierces doit être souple tout en reconnaissant que tous les radiodiffuseurs œuvrant au Canada doivent apporter leur contribution au système canadien de radiodiffusion.

Les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces peuvent apporter leur contribution au système canadien de deux façons. Les détenteurs d'une licence de catégorie 2 seront soumis à l'obligation de présenter un niveau approprié de contenu canadien tel que le prescrivent les conditions émises par le CRTC pour l'obtention d'une licence.

Nous sommes d'avis que les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces qui sont inscrits sur la liste des services admissibles devraient être tenus d'apporter une contribution à un niveau équivalent. La façon la plus indiquée est sous la forme d'une contribution financière à un fonds de production.

Recommandation 6

Nous recommandons que les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces inscrits à la liste des services admissibles soient requis d'apporter leur contribution à un fonds de programmation en langues tierces. Cette contribution ne devrait pas être inférieure à 10 % des fonds qu'ils recevraient de distributeurs canadiens et viendrait s'ajouter aux contributions affectées au Fonds canadien pour la télévision.

Aux termes de cette entente, le service en langues tierces conviendrait que les montants appropriés seraient retenus par les distributeurs canadiens et versés au fonds désigné.

Puisque nous sommes d'avis que **tous** les services en langues tierces devraient contribuer au système canadien de radiodiffusion, nous faisons la recommandation suivante :

Recommandation 7

Les services en langues tierces actuellement inscrits sur la liste des services admissibles devraient accepter, comme condition pour rester sur la liste, de faire une contribution au fonds pour la programmation en langues tierces équivalant à au moins 10 % de leurs revenus.

Pour que cette recommandation puisse être suivie, le système canadien devra créer un fonds de programmation en langues tierces.

Recommandation 8

Nous recommandons la création d'un fonds pour la programmation en langues tierces. Le fonds sera constitué des contributions versées par les services en langues tierces (inscrits sur la liste des services admissibles) qui diffusent au Canada. Le gouvernement du Canada devrait également envisager de verser un montant équivalent à la contribution faite par les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces.

L'idée de créer un fonds pour la programmation en langues tierces n'est pas nouvelle. Elle est abordée par le CRTC dans sa Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique, mais n'a jamais été mise en application²². Il existe un certain nombre de raisons probantes pour la création de ce fonds. Le secteur des services en langues tierces est fragile et a besoin de soutien. Il n'est pas toutefois admissible aux fonds de production existants (p. ex. : Téléfilm et le Fonds canadien de télévision). Le groupe de travail est donc convaincu qu'un tel fonds devrait être créé.

Nous sommes également d'avis que le fonds devrait être géré d'une façon semblable à celle dont sont gérés les autres fonds au Canada, et nous faisons donc les suggestions suivantes :

- Le fonds doit être géré de façon indépendante. La gestion du fonds doit être économique. **Un gestionnaire existant d'un fonds pour la programmation** devrait être mandaté pour gérer ce programme en tant que composante distincte.
- Un comité consultatif devrait être formé pour voir à la gestion du fonds.
- Le fonds sera affecté à la production en langues tierces uniquement.
- Il ne sera accessible qu'aux producteurs canadiens indépendants qui ont une entente avec une entreprise canadienne de radiodiffusion en langues tierces stipulant que l'émission sera diffusée dans un délai raisonnable suivant sa production.
- Tout profit sur les investissements fait par le fonds dans des productions en langues tierces devra être réinvesti dans les productions en langues tierces.

L'introduction de nouveaux services en langues tierces offrira des occasions, suscitera des changements et posera des défis aux services existants en langues tierces. Même si la création d'un fonds pour la production en langues tierces accessible aux services canadiens contribuera à atténuer les conséquences d'une concurrence accrue, nous sommes d'avis qu'il existe d'autres possibilités pour renforcer les services existants, en particulier la façon de présenter les émissions au public (groupe).

Recommandation 9

Le cadre réglementaire qui sous-tend la politique devrait privilégier et encourager l'offre d'un ensemble de services (pour une même langue tierce) afin de renforcer les services canadiens en langues tierces et d'augmenter les choix culturels offerts aux Canadiens.



²² Voir CRTC 1999-117, paragraphe 32.

Deux raisons importantes motivent cette recommandation. La première est qu'une stratégie appropriée quant à l'offre d'un ensemble de services pourrait renforcer les services canadiens existants et réduire les effets négatifs possibles associés à l'ajout de nouveaux services. La deuxième est que cela rendrait le système canadien plus attrayant pour les Canadiens et ferait diminuer l'impression que les choix désirés en programmation ne sont disponibles qu'à travers les marchés gris et noir.

À notre avis, une importante composante de la politique de réglementation vise à ce que les radiodiffuseurs canadiens en langues tierces aient accès à la programmation étrangère.



Recommandation 10

La règle interdisant la détention exclusive des droits pour le marché canadien devrait être maintenue.

5.1 Le CRTC comme facilitateur et catalyseur

Pour faciliter la réalisation de la démarche mentionnée ci-dessus, nous sommes convaincus que le CRTC doit exercer les pouvoirs qu'il détient afin de travailler de façon proactive à l'augmentation des capacités et au développement du système canadien de radiodiffusion.

Nous sommes d'avis que les règlements ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour assurer l'essor du système canadien de radiodiffusion. À notre avis, le CRTC doit se prévaloir des pouvoirs qui lui sont accordés par la *Loi sur la radiodiffusion*.

Nous désirons souligner, comme l'ont aussi noté des personnes qualifiées à qui nous avons parlé, que la *Loi* stipule que « la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion devraient être souples²³ » et que le CRTC peut :

- formuler des directives sur toute question relevant de sa compétence au titre de la présente loi²⁴;
- régir la fourniture de services de programmation même étrangers par les entreprises de distribution²⁵;

²³ *Loi sur la radiodiffusion* 1991, 5(2).

²⁴ *Ibid.*, 6

²⁵ *Ibid.*, 10(1)g

- établir des règles régissant l’instruction des affaires dont il est saisi, notamment la procédure applicable à la présentation des demandes d’attribution, de modification, de renouvellement, de suspension ou de révocation de licences, la présentation des observations et des plaintes et le déroulement des audiences²⁶;
- établir des règles régissant le déroulement des audiences et le rôle du Conseil dans le cadre de ces audiences²⁷.

Comme nous l’avons déjà indiqué, les alliances et les partenariats sont des éléments importants du secteur des services en langues tierces et ils devraient être encouragés et facilités. De plus, l’accès à la programmation pouvant être source de conflits entre les détenteurs de licences canadiennes et les entreprises étrangères offrant des services, un mécanisme de résolution de conflits pourrait être nécessaire. À notre avis, le CRTC a un rôle particulier à jouer pour encourager et faciliter la création d’alliances et de partenariats et résoudre les conflits entre les radiodiffuseurs.

Recommandation 11

Nous sommes d’avis que le CRTC devrait revoir ses règlements et ses règles de procédure de façon à jouer un rôle davantage proactif (en tant que facilitateur/ catalyseur/médiateur) et à trouver des solutions ponctuelles concernant l’offre de services en langues tierces.

5.2 Le marché noir et gris

Le marché noir et gris pose une série de défis au système canadien de radiodiffusion. Les recommandations exposées dans le présent rapport devraient, si elles sont suivies, faire diminuer l’attrait que représente le marché noir et gris pour les ménages qui veulent se procurer des services en langues tierces. Toutefois, elles n’empêcheront pas complètement les gens qui le désirent de voler des signaux.

Recommandation 12

Nous recommandons que le gouvernement du Canada propose les changements nécessaires à la loi afin d’augmenter les amendes prévues par celle-ci pour le piratage des ondes radio.

²⁶ Ibid., 21(a).

²⁷ Ibid., 21(b).

Conclusions

Dans le délai qui nous a été imparti, nous avons étudié attentivement les trois questions que nous a soumises la ministre. Nous avons commencé par définir plus précisément les radiodiffuseurs visés par la présente étude pour la simple raison que le terme « radiodiffuseur public » est utilisé de bien des façons différentes. En fait, la définition reconnue habituellement au Canada aurait été trop limitative.

Dans cette optique, nous avons examiné une foule de documents, y compris les documents de politique et les règlements pertinents du CRTC. Nous avons aussi rencontré des représentants du CRTC et un certain nombre de radiodiffuseurs, de distributeurs et de particuliers bien informés. À la suite de ce travail et de nos propres réflexions, nous avons élaboré une série de recommandations portant sur le noyau central des questions posées par la ministre, à savoir : en tenant compte et en respectant ce qui a été accompli jusqu'à présent, comment est-il possible de favoriser l'essor d'une industrie de la radiodiffusion en langues tierces qui soit forte au Canada?

À partir des principes centraux de la *Loi sur la radiodiffusion*, nous avons élaboré une série de recommandations qui respectent la loi et qui encouragent le renforcement d'un secteur de la radiodiffusion en langues tierces. Un des principes centraux stipule que la nouvelle politique doit être axée sur la notion de « l'importance culturelle » des programmes en langues tierces pour les groupes linguistiques visés au Canada. L'approbation de nouveaux services, soit par la création de services canadiens grâce à une alliance ou à un partenariat avec des services étrangers, soit par un ajout à la liste des services admissibles, doit d'abord et avant tout se fonder sur des motifs culturels.

L'approbation de nouveaux services en langues tierces au Canada peut menacer les services existants, mais nos suggestions présentent des mesures visant à contrebalancer les conséquences négatives permanentes. Premièrement, nous proposons la création d'un fonds pour la programmation en langues tierces financé par les contributions des services en langues tierces qui entrent au Canada à titre de services admissibles. Deuxièmement, nous reconnaissons la possibilité de grouper les services en langues tierces lorsque l'abonnement à l'ensemble des



services peut être partagé de telle sorte que les conséquences négatives sont réduites. Troisièmement, nous recommandons de maintenir la règle interdisant l'acquisition de droits exclusifs.

Nous sommes convaincus, cependant, qu'il nous faut d'abord et avant tout conclure que le CRTC devrait jouer un rôle davantage proactif pour trouver des solutions ponctuelles concernant l'offre de services en langues tierces, tout comme le lui permet d'ailleurs la *Loi sur la radiodiffusion*.

Nous croyons que ces propositions, une fois mises en œuvre, aideront à soutenir et à favoriser l'essor d'une industrie de la radiodiffusion en langues tierces qui sera équilibrée et dynamique, et qui saura offrir une programmation pertinente sur le plan culturel à des centaines de milliers de Canadiens et de Canadiennes. À mesure que les services en langues tierces croîtront, le système s'adaptera et évoluera. Ces signes de changement et d'évolution confirmeront que le secteur des services en langues tierces se raffermira et devient un partenaire vivant capable de contribuer à la vie culturelle du Canada.

En élaborant nos recommandations, nous avons aussi porté une attention particulière aux mesures qui renforceront les services canadiens existants et qui aideront à créer de nouveaux services canadiens en langues tierces. On a rappelé au groupe de travail l'importante contribution de ces services canadiens envers la diversité culturelle et le caractère multiculturel du Canada. Nous souscrivons pleinement à la poursuite de cet objectif tout en rappelant que le système canadien de radiodiffusion, dont les deux langues officielles constituent le noyau, doit demeurer le principal instrument d'intégration des immigrants à la société canadienne.



Annexe I : Le mandat

du groupe de travail sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces

Le gouvernement est conscient du fait que la population du Canada devient de plus en plus diversifiée sur le plan de la culture, des langues et de l'appartenance ethnique. Il souhaite créer, en priorité, l'accès à une gamme plus étendue de services de télévision publics en langues tierces distribués en mode numérique. Le but qu'il s'est fixé consiste à ce que les nouveaux services s'assurent que le système canadien de radiodiffusion reflète plus adéquatement la diversité croissante et les intérêts de la société canadienne, tout en respectant les objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, comme celui de fournir une vaste gamme de programmations qui reflètent les attitudes, les opinions, les idées et les valeurs canadiennes.

Le 15 juillet 2004, dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2004-53, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a demandé au public de lui soumettre des observations, au plus tard le 13 octobre 2004, sur diverses questions relatives à l'évaluation qu'il a faite des demandes d'inscription de services non canadiens en langues tierces sur les listes de services par satellite admissibles à une distribution en mode numérique. Le gouvernement estime que les deux processus sont complémentaires. Le groupe de travail se penchera sur un aspect particulier de l'examen d'une portée plus vaste prévu par le CRTC.

Le groupe de travail a pour mandat de trouver la façon la plus appropriée d'augmenter l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en accordant une attention particulière aux aspects suivants de la question :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles.





2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.
3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le groupe de travail doit terminer son rapport à la ministre du Patrimoine canadien d'ici le 30 septembre 2004. Il doit également le soumettre au CRTC d'ici le 13 octobre 2004 afin que le Conseil puisse en tenir compte dans son processus d'examen. À la suite du processus du CRTC, le gouvernement disposera de l'information nécessaire pour s'assurer que le système canadien de radiodiffusion est plus sensibilisé aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la société canadienne.

Annexe II : Services de télévision en langues tierces

approuvés par le CRTC

Stations de télévision canadiennes	Titulaire de licence	Langue
1* CJNT-TV	Canwest/Global	multilingue
2* CHNM-TV	Multivan Broadcast Corp.	multilingue
3* OMNI 1-TV	Rogers	multilingue
4* OMNI 2-TV	Rogers	multilingue
Services spécialisés canadiens	Titulaire de licence	Langue
1* Fairchild TV	Fairchild Television Ltd.	cantonais
2* Odyssey I	Odyssey Television Network Inc.	grec
3* SATV	South Asian Television Canada Limited	hindi + 14 langues du sud asiatique
4* Talentvision	Fairchild Television Ltd.	mandarin, vietnamien et coréen
5* Teletatino	Telatino Network Inc.	italien, hispanique/espagnol
Services numériques de catégorie 2	Titulaire de licence	Langue
1* All TV Korean – Doragi Television Network	Jang Sung Lee	coréen
2* ATN Alpha Punjabi (en panjabi)	South Asian Television International Ltd.	panjabi
3* ATN B4U Hindi Movie Channel (payant)	South Asian Television International Ltd.	hindi
4* ATN Tamil Channel	South Asian Television International Ltd.	tamoul
5* Festival Portuguese Television	1395047 Ontario Inc.	portugais
6* NTI Tamil Services (payant)	Network Television International	tamoul
7* Odyssey II	Odyssey Television Network Inc.	grec
8* Salt & Light (Inner Peace)	Salt & Light Catholic Media Foundation	italien, espagnol, portugais, polonais, tagal
9* SSTV	Ravinder Singh Pannu	panjabi
10* Tamil Channel	Tamil Vision Inc.	tamoul
11* Filipino TV	Ethnic Channels Group Limited	tagal
12* Persian Vision	Persian Vision Inc.	persan
13* Russian TV1	Ethnic Channels Group Limited	russe
14* Ukrainian TV1	Ethnic Channels Group Limited	ukrainien
15* Vietnamese TV	Ethnic Channels Group Limited	vietnamien
16 Ana Canada	Ana Canada	arabe
17 Arab TV Network	Asian Television Network	arabe
18 ATN MultiCultural Channel	South Asian Television International Ltd.	diverses cultures
19 Balkan Express	Xybermedia Inc.	serbo-croate, bosnien, bulgare, roumain, macédonien, slovène, albanais et turc
20 Caribbean & African Network	Television Network International Limited	antillais et africain
21 Caribe Canada	Caribe Canada	antillais et africain
22 Garvi Gujarat	I.T. Productions Ltd.	gujarati
23 Gujarati Channel	South Asian Television International Ltd.	gujarati
24 HTV Canada	HTV Canada	espagnol
25 International Film Festival Channel (IFFC)	CFMT, a division of Rogers Broadcasting Ltd.	plus de 20 différents groupes
26 Luso! TV	Xybermedia Inc.	portugais

27	Network Italia	Network Italia	italien
28	NRT Canada	NRT Canada	russe
29	NTV International	The Eurasian Canadian Television Network	russe
30	PSN Canada	PSN Canada	espagnol
31	RAI Canada	Corus Entertainment Inc.	italien
32	Rang Punjabi	I.T. Productions Ltd.	panjabi
33	Sitcom Canada	Sitcom Canada	italien
34	Tele-Filipino	Global Television Network Inc.	tagal
35	Telegu Channel	South Asian Television International Ltd.	telegu
36	Telemundo Canada	Telemundo Canada	hispanique
37	TELETOON MULTI	Teleton Canada Inc.	diverses
38	The Fairchild Body and Soul Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
39	The Fairchild Children's Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
40	The Fairchild Food Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
41	The Fairchild Movie Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
42	The Fairchild Music Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
43	The Fairchild News Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
44	The Fairchild Spiritual Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
45	The Fairchild Technology Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
46	TV Chile Canada	TV Chile Canada	hispanique
47	TV Italy	TV Italy	italien
48	Urdu Channel	South Asian Television International Ltd.	urdu
49	Video Italia	Video Italia	italien

Services non canadiens admissibles pour distribution

Analogique ou numérique		Langue
1*	ART America	arabe
2*	Deutsche Welle	allemand
3*	TV Japan	japonais
4*	TV Polonia	polonais
5	The Filipino Channel	tagal
6	WMNB-TV: Russian-American Broadcasting Company	russe
Numérique seulement		Langue
1	Al Jazeera	arabe
3	ART Movies	arabe
3	BVN-TV	hollandais
4	Canal Sur	espagnol
5	CineLatino	espagnol
6	Eurochannel	espagnol et portugais
7	German TV	allemand
8	Grandes Documentales de TVE	espagnol
9	Muslim Television Ahmadiyya	multilingue
10	Romanian Television Internatioma (RTVI)	roumain
11	RTV Palma	yougoslave
12	The Scandinavian Channel	danois, islandais, norvégien et suédois
13	Utilisima	espagnol

* Services en activité.

Annexe III : Capacité de distribution

De multiples facteurs sont à prendre en considération lorsque l'on traite de la capacité du système. En voici quelques-uns :

Capacité des satellites de radiodiffusion directe (SRD)

À titre d'exemple, le satellite Anik F1 est équipé de 32 transpondeurs qui conviennent au service de radiodiffusion directe (StarChoice). Chaque transpondeur peut transmettre environ 25 Mbps et contenir, à un taux de compression typique :

- de 8 à 10 chaînes de télévision à définition standard (TDS) ou
- 1 chaîne de télévision à haute définition (TVHD) et 3 chaînes TDS ou
- 2 chaînes TVHD, mais à un taux de compression très élevé.

Il n'y a pas de taux de compression fixe. Les distributeurs peuvent, lors de l'allocation de la capacité, diminuer la qualité de l'image pour augmenter le nombre de chaînes. StarChoice offre, dans sa programmation actuelle, 296 chaînes TDS et 6 chaînes TVHD. De cette façon, le distributeur maximise le nombre de chaînes offertes aux abonnés.



Le système SRD comparé à la câblodistribution

Pour augmenter le nombre des services, les systèmes SRD peuvent seulement comprimer davantage au détriment de la qualité. Par ailleurs, il ne serait pas rentable de lancer de nouveaux satellites, même dans les créneaux orbitaux encore inutilisés.

- La câblodistribution a une plus grande capacité que le système de SRD, mais elle est contrainte par le besoin d'offrir des services à ses abonnés au service analogique pour encore 10 ans au moins.

Les systèmes de distribution par satellite et par câble doivent composer avec l'arrivée de nouveaux services de TVHD, qui occupent normalement le tiers ou la moitié de l'espace d'une chaîne analogique, mais 4 ou 5 fois l'espace d'une chaîne TDS numérique. Pour les distributeurs, la télévision à haute définition est bonne pour les affaires, puisqu'ils peuvent vendre ces chaînes dans un bloc de services de luxe, même si celles-ci sont aussi diffusées sur les ondes gratuitement. Par contre, la TVHD limite considérablement le nombre de chaînes TDS transmissibles, dont font typiquement partie les chaînes de langues tierces.

- La câblodistribution est préférable pour la diffusion de services en langues tierces puisqu'elle peut adapter ses services aux communautés au contraire du service de SRD à portée nationale.
- Par contre, de nombreux services rivalisent pour la capacité de la câblodistribution : Internet à haute vitesse, vidéo sur demande et téléphonie locale sont tous des services que le système de SRD ne peut offrir facilement.

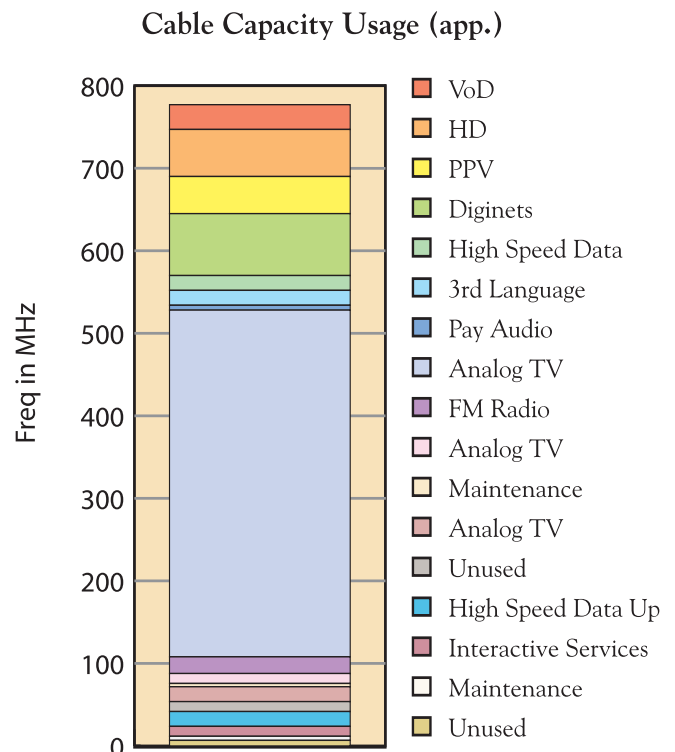
Capacité de la câblodistribution

Les considérations suivantes sont typiques d'un système par câble.

Dans l'exemple à droite, le graphique illustre la répartition des services d'un câblodistributeur qui offre 336 chaînes TDS (analogiques et numériques) et 19 chaînes TVHD.

Toutes les données numériques sont estimées. Elles servent tout de même à démontrer les utilisations possibles d'un système par câble. De plus, ces données indiquent que :

- Un système à 750 MHz peut fournir une vaste gamme de services numériques;
- L'augmentation du nombre de chaînes TVHD va nécessiter une largeur de bande supplémentaire de la part des systèmes;
- La téléphonie locale aura aussi besoin d'une largeur de bande supplémentaire.



Le tableau met également en évidence l'énorme capacité occupée par les services analogiques.

Existe-t-il de la place pour les services en langues tierces?

Il y a un an, l'ACTC a demandé au CRTC d'ajouter une longue liste de services américains à la liste des services admissibles par satellite, y compris Home Box Office (HBO) et les multiplexes de HBO (groupement de services sous un même nom), Showtime et les multiplexes de Showtime, Starz et les multiplexes de Starz, Sundance, Cinemax, The Movie Channel, Lifetime Movies, Flix, les chaînes Fox Regional Sports Net, The NFL Channel, ESPN, ESPN2, Fox News, FamilyNet, Noggin, Nickelodeon Kids et WAM!

Ce geste semble indiquer que les câblodistributeurs croient pouvoir encore trouver de la capacité, du moins pour certains systèmes, si la demande est assez forte. Or, les services en langues tierces sont d'un attrait limité. Par conséquent, sur la liste d'environ 50 chaînes de catégorie 2 non lancées, celles de langues tierces seraient en concurrence avec les services de TVHD, de vidéo sur demande, de télévision à la carte et de téléphonie.



La câblodistribution entièrement numérique sera-t-elle la solution?

Dans l'avis public 2003-61, le Conseil a déclaré que lorsque 85 % des abonnés d'une EDR seront en mesure de recevoir des signaux numériques, l'EDR pourra demander de retirer les services analogiques de son système de distribution. Ceci présume que les abonnés possèdent un récepteur numérique, et non simplement la possibilité d'en acheter un.

Même alors, le retrait du service analogique pour le sixième des abonnés restants sera quand même un défi. Par conséquent, selon les prévisions de l'industrie, cette transition aura lieu dans 7 à 15 ans.

Là encore, la câblodistribution numérique ne sera pas le baume escompté : le distributeur d'un système entièrement numérique ayant une capacité d'encore plus de chaînes trouvera peut-être à utiliser sa capacité à d'autres fins plus rentables que la diffusion de services de catégorie 2 en langues tierces. La capacité utilisée par 66 chaînes analogiques pourra être utilisée par 66 conversions de chaînes analogiques en chaînes TVHD, en plus de 76 conversions de chaînes TDS numériques en chaînes TVDH.

Le service de vidéo sur demande (VSD) comme solution de remplacement

Une solution s'offre grâce au service de vidéo sur demande (VSD) pour diffuser de la programmation en langues tierces sans exiger une largeur de bande supplémentaire au système par câble.

En VSD, les serveurs en tête de réseau du câblodistributeur emmagasinent la programmation qui peut être téléchargée par les abonnés moyennant des frais supplémentaires. À l'heure actuelle, une partie de cette programmation est gratuite.

Ce service possède une caractéristique unique : la quantité de largeur de bande requise par le service de VSD n'est pas régie par l'offre (le nombre de chaînes), mais par la demande (le nombre d'utilisateurs à un certain moment). Si le nombre d'utilisateurs demeure constant, le système peut offrir un nombre illimité de programmes dans un nombre illimité de langues sans compromettre les autres services.

Si le nombre d'utilisateurs augmente, le système par câble possède les arguments nécessaires pour allouer plus de capacité au service de VSD. Le service sur demande profiterait à la fois aux câblodistributeurs et aux utilisateurs puisque ces derniers pourraient avoir accès à leurs programmes favoris à n'importe quel moment.

Le modèle d'entreprise offrant ce genre de service demande à être étudié.

Une autre possibilité : l'option Internet

Finalement, la programmation en langues tierces aura un éventuel débouché grâce à l'amélioration de la qualité de diffusion des images vidéo dans Internet. Même si cette qualité ne s'approche pas des normes de télédiffusion pour l'instant, une clientèle pourrait être séduite par la possibilité de s'abonner à des services de nouvelles ou à d'autres programmes en langues tierces.

