



Avis d'audience publique en radiodiffusion CRTC 2006-5

Ottawa, le 12 juin 2006

Examen de certains aspects du cadre réglementaire de la télévision en direct

Le Conseil tiendra une audience publique à compter de lundi, le 27 novembre 2006 à 9 h au Centre de conférences, Phase IV, 140, Promenade du Portage, Gatineau (Québec) afin d'étudier les questions mentionnées dans le présent avis public dans le contexte de l'examen de certains aspects du cadre réglementaire de la télévision en direct.

Le Conseil invite les parties à déposer leurs commentaires écrits sur les questions mentionnées ci-dessous d'ici mercredi, le 27 septembre 2006, date limite de dépôt des mémoires.

Historique

1. Le 11 juin 1999, le Conseil a publié *La politique télévisuelle au Canada – Misons sur nos succès*, avis public CRTC 1999-97 (la Politique de 1999). Cette politique se fondait sur les cinq principes suivants :
 - assurer la disponibilité d'émissions canadiennes de qualité aux heures appropriées pour les téléspectateurs canadiens;
 - refléter la réalité des différentes régions et populations du Canada;
 - soutenir une industrie de radiodiffusion économiquement couronnée de succès;
 - utiliser des mesures réglementaires, en derniers recours seulement, pour atteindre les objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi);
 - assurer que les dispositions de la réglementation sont claires, efficaces et faciles à administrer.

2. En vue de refléter ces principes, la Politique de 1999 prévoyait un certain nombre de mesures réglementaires dont les suivantes :
 - a) Le renouvellement de groupes de toutes les licences de télévision traditionnelle détenues ou contrôlées par une entité unique.
 - b) L'anticipation que les requérants proposent des avantages tangibles représentant au moins 10 % de la valeur de la transaction lors de transferts de propriété ou de contrôle.
 - c) L'exigence selon laquelle les plus grands groupes de propriétés de stations multiples diffusent en moyenne 8 heures par semaine d'émissions prioritaires canadiennes entre 19 h et 23 h.

- d) L'exigence selon laquelle les titulaires doivent démontrer comment ils reflètent les préoccupations locales. On abandonne cependant l'exigence de nouvelles locales.
- e) L'allocation, pour les dramatiques canadiennes, d'un crédit de temps de 150 % ou de 125 % applicable au temps exigé en diffusion d'émissions prioritaires canadiennes et non au temps exigé au contenu canadien.
- f) La suppression, pour la majorité des titulaires de services de télévision privée en direct, de l'obligation d'engager des dépenses précises au titre d'émissions canadiennes.
- g) L'anticipation que tous les titulaires s'engagent de façon précise à contribuer à un système qui reflète plus fidèlement la présence des minorités raciales et culturelles et des peuples autochtones dans les collectivités qu'ils desservent.

Introduction

3. Dans la Politique de 1999, le Conseil a indiqué certains changements qu'il s'attendait à voir survenir dans le milieu de la télédiffusion au cours de la prochaine décennie. Parmi ceux-ci, on compte une augmentation des choix d'écoute en grande partie due à de nouveaux services facultatifs canadiens et étrangers, de nouvelles possibilités pour l'exportation des émissions canadiennes et la commercialisation des services canadiens de télévision sur le marché international, de même que la poursuite de la consolidation des sociétés de radiodiffusion, de production et de communications.
4. Au cours des sept années suivant la publication de la Politique de 1999, le rythme des changements dans le milieu de la télédiffusion s'est accéléré. Cependant, dans certains cas, la Politique de 1999 n'a pas prévu exactement la nature des changements qui allaient survenir.
5. En ce qui concerne l'augmentation des choix d'écoute, depuis 1999, le Conseil a attribué une licence à plus de 100 nouveaux services spécialisés numériques canadiens; parmi ceux-ci, 21 sont de catégorie 1 et les autres sont de catégorie 2. De plus, 17 nouvelles demandes de services payants, à la carte et de vidéo sur demande ont été approuvées. Les téléspectateurs canadiens ont aussi eu accès à un large éventail de services de télévision étrangers. Outre les réseaux américains les plus importants, les distributeurs canadiens peuvent offrir plus d'une centaine de services par satellite étrangers, 59 d'entre eux ayant été autorisés depuis 1999.

6. Les services spécialisés et payants canadiens de langue anglaise et de langue française ont augmenté leur part d'auditoire de façon continue. Selon les données d'audiomètre de Nielsen, ces services attiraient 23 % de l'ensemble de l'écoute en 1998/99. En 2004/05, cette part a augmenté à 35,8 %. Au cours de la même période, l'écoute des services de télévision en direct de langue anglaise et de langue française a chuté de 47,2 % en 1998/99 à 41,4 % en 2004/05. Les chiffres, d'abord sans le Québec et ensuite pour le Québec seulement, sont les suivants :

	1998/99	2004/05
Toutes les régions sauf le Québec		
Payants et spécialisés	23,6 %	36,2 %
En direct	42,6 %	36,6 %
Québec seulement		
Payants et spécialisés	21,6 %	33,9 %
En direct	61,7 %	56,5 %

7. Pour ce qui est du marché d'exportation des émissions canadiennes, les espoirs exprimés dans la Politique de 1999 ne se sont pas matérialisés. Au contraire, en raison notamment d'une demande accrue de programmation locale dans l'Union européenne, des marchés d'exportation autrefois vigoureux ont subi des revers importants. Selon les données publiées par l'Association canadienne de production de film et télévision, les exportations de production canadienne de télévision ont atteint une valeur de 611 millions \$ en 1999/2000. Ce chiffre a chuté à 270 millions \$ en 2004/05.
8. Après la publication de la Politique de 1999, l'industrie canadienne de la télévision a connu, comme prévu, une consolidation de propriété importante. En 2000, le Conseil a approuvé l'acquisition de WIC Western International Communications Inc. par CanWest Global Communications Corp. (CanWest Global), de même que l'acquisition de CTV Inc. par BCE Inc. (BCE) et, en 2001, l'acquisition de TVA par Quebecor Média inc. (QMI). CHUM limitée (CHUM) a acquis la station de Vancouver CKVU-TV de CanWest Global en 2001, et en 2004, le Conseil a approuvé l'acquisition par CHUM des stations de télévision de Craig Media en Alberta et au Manitoba ainsi que celle par QMI de la station de Toronto qui appartenait à Craig Media. Dans le cas de CanWest Global, de BCE et de QMI, ces transactions comportaient aussi la propriété mixte de journaux.
9. Grâce à ces consolidations de propriété et à la politique du Conseil sur les avantages, depuis 1999, des sommes d'argent importantes ont été investies dans le système de radiodiffusion sous forme d'avantages au public. Depuis juin 1999, les transferts de propriété de services de langue anglaise ont rapporté des avantages de 482 millions \$ et ceux de services de langue française un total de 63 millions \$.

10. L'intégration verticale de la radiodiffusion avec la production de programmation ne s'est pas avérée une stratégie d'affaires aussi importante que prévue. De plus, l'effondrement du marché boursier dans le secteur de la haute technologie, survenu en 2001, a probablement incité la plupart des sociétés canadiennes de médias à une plus grande prudence en ce qui concerne l'intégration.
11. Pour ce qui est de la transition vers la télévision numérique, la Politique de 1999 reconnaissait que la technologie analogique céderait le pas à la technologie numérique et notait que les stations américaines avaient commencé cette transition. Le Conseil avait aussi reconnu que le coût de cette transition serait important et que le cadre réglementaire devrait permettre à l'industrie de réagir rapidement et de façon appropriée aux pressions auxquelles elle serait confrontée. Cependant, la Politique de 1999 n'avait pas prévu que les consommateurs adopteraient rapidement les téléviseurs haute définition (HD) ni que la télévision canadienne en direct vivrait une transition au numérique plutôt lente. Selon Télévision numérique canadienne, une association de l'industrie qui fournit de l'information sur la mise en œuvre de la télévision HD au Canada, la transition vers le numérique au Canada accuse un retard d'au moins quatre ans sur celle des États-Unis.
12. La Politique de 1999 faisait état de l'importance du rôle des télédiffuseurs grand public à l'égard du reflet de la diversité culturelle du Canada et soutenait un projet mené par l'industrie en vue de commanditer une étude, d'identifier les pratiques exemplaires et de proposer des solutions pratiques pour l'industrie. Cela a mené au rapport de l'ACR intitulé *À l'image des Canadiens - Pratiques exemplaires pour la diversité culturelle à la télévision privée : rapport du Groupe de travail*, déposé en 2002. Près de 20 % de la population canadienne déclare avoir une langue maternelle autre que l'anglais ou le français. Les radiodiffuseurs doivent continuer à s'adapter rapidement afin de refléter fidèlement la vie des Canadiens de toutes les régions du pays.
13. La Politique de 1999 a apporté des changements importants dans la façon des titulaires de services de télévision en direct de contribuer à la production et à la diffusion des émissions canadiennes, notamment à la diffusion des émissions prioritaires durant les heures de grande écoute. Le Conseil exprimait alors l'avis que, dans un milieu de plus en plus concurrentiel, les titulaires devaient offrir une programmation de haute qualité afin de conserver leur auditoire et que par conséquent, ils engageraient les dépenses nécessaires à l'achat de telles émissions. Le Conseil avait en outre noté que les exigences précédentes à l'égard des dépenses étaient devenues compliquées et que les préoccupations sur l'uniformité de leur application avaient commencé à l'emporter sur leurs avantages. Le Conseil avait par conséquent supprimé les exigences de dépenses qui s'appliquaient à la plupart des titulaires de services de télévision en direct, et ce, depuis 1989.
14. Le Conseil a remplacé ces exigences par l'obligation pour la plupart des titulaires de services de télévision en direct de diffuser au moins huit heures par semaine d'émissions prioritaires. Ces émissions comprennent des dramatiques canadiennes, des émissions de musique, de variétés ou des documentaires diffusés aux heures de grande écoute, soit de 19 h à 23 h. Les émissions dramatiques, bien qu'elles ne soient pas l'objet d'une diffusion

obligatoire, ont été assorties de crédit de temps à titre de mesures incitatives. Depuis 1999, certains ont exprimé l'avis que les changements apportés par la Politique de 1999 ont contribué au moins partiellement au déclin de la production de séries dramatiques canadiennes distinctives. Le Conseil note que le déclin de la production de dramatiques canadiennes après la Politique de 1999 coïncide aussi avec l'effondrement des marchés d'exportation et la popularité croissante des émissions de télé-réalité. Le Conseil a néanmoins adopté en 2004 de nouvelles mesures incitatives en vue d'encourager les titulaires de services de langue anglaise à augmenter les heures consacrées à la diffusion de dramatiques originales, les dépenses relatives aux dramatiques et l'écoute de celles-ci par les téléspectateurs. Les mesures incitatives destinées aux titulaires de services de langue française ont été adoptées en 2005 et conçues pour maintenir le nombre existant de dramatiques canadiennes. Les titulaires sont présentement dans la deuxième année complète de l'application de ces mesures incitatives¹.

15. En résumé, au cours de sept dernières années, on a vu survenir de nombreux changements, certains prévus, d'autres non. De façon générale, l'industrie canadienne de la télévision en direct est rentable, bien que les profits soient concentrés dans les grands centres urbains. En 2005, les stations privées de télévision des grands marchés de langue anglaise ont affiché une marge de bénéfices avant intérêts et impôt (BAII) de 14 %, alors que les stations privées des petits marchés anglophones ont affiché une marge de BAII de 2 %. L'incidence de la distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD), la concurrence exercée par les autres services de programmation et la diminution des revenus de la publicité locale font en sorte qu'il est de plus en plus difficile pour les stations des petits marchés anglophones ou francophones de desservir leur auditoire et d'investir dans la transition vers le numérique.
16. Dans les grands marchés, les stations de télévision en direct sont confrontées à une diminution de leur part d'auditoire et à des changements importants de la forme et de la distribution de la publicité, et ce, en plus du coût de la transition vers le numérique.
17. Les changements dans le milieu de la radiodiffusion observés au cours des sept dernières années sont une chose, mais ceux qui surviendront sans aucun doute au cours des prochaines années en sont une autre. Dans les derniers mois, nous avons assisté à l'émergence de plusieurs nouvelles plateformes pour la télévision, lesquelles pourraient avoir des incidences importantes sur le comportement des téléspectateurs. Ces plateformes comprennent des appareils portatifs comme le baladeur à disque dur (*iPod*) avec écran, les récepteurs de téléphone cellulaire sophistiqués ou encore la *SlingBox*, qui permet l'accès à la programmation locale de télévision où que vous soyez dans le monde. Ce sont ces changements prévisibles – dans la technologie et dans les demandes et

¹ Voir *Mesures en faveur des émissions dramatiques télévisées canadiennes de langue anglaise*, avis public de radiodiffusion CRTC 2004-93, 29 novembre 2004, et *Mesures en faveur des dramatiques originales canadiennes de langue française diffusées à la télévision*, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-8, 27 janvier 2005.

comportements des téléspectateurs – qui auront la plus grande incidence sur la télévision traditionnelle. Quelle sera l'incidence des nouvelles plateformes de distribution? Comment les télédiffuseurs réagiront-ils afin de satisfaire les nouvelles demandes des consommateurs pour des services de programmation disponibles en tout temps, partout et sur de multiples plateformes?

18. Afin que les titulaires de services de télévision en direct se préparent au prochain renouvellement de leur licence, le Conseil croit nécessaire de demander l'opinion du public sur la manière dont la télévision canadienne en direct, à l'échelle de l'ensemble de l'industrie, devrait réagir aux pressions exercées en faveur de changements. Le cadre réglementaire de la télévision est basé sur un équilibre entre d'une part, garantir des contributions appropriées aux objectifs sociaux et culturels de la Loi et, d'autre part, créer des conditions favorisant la rentabilité du secteur privé. L'objectif sous-jacent de cette instance sera de faire en sorte que cet équilibre soit maintenu compte tenu de la structure existante de l'industrie et de celle en devenir.
19. Certains aspects de la Politique de 1999 seront examinés au cours de cette instance mais le Conseil fait remarquer qu'il n'a pas l'intention d'examiner la politique dans son ensemble. Le Conseil estime que les aspects de la Politique de 1999 dont l'examen n'est pas prévu dans le présent avis demeurent appropriés.

Objectifs du présent examen

20. Comme on l'a noté ci-dessus, le Conseil est conscient que les titulaires de services de télévision, notamment ceux de la télévision en direct, doivent compter avec un environnement en pleine mutation. Le Conseil croit à la nécessité d'une réglementation claire sur les questions indiquées dans le présent avis, et ce, afin que les titulaires puissent préparer leurs demandes de renouvellement en proposant les contributions les plus réalistes possibles pour les prochaines périodes de licence.
21. Le Conseil remarque que des changements se dessinent dans trois principaux secteurs :
 - l'ensemble des modèles économiques des entreprises de télévision en direct et la production d'émissions;
 - les technologies de distribution des signaux de télévision et des émissions;
 - les attentes des citoyens et des téléspectateurs à l'égard du système de télédiffusion.
22. Au cours de la présente instance, les principales préoccupations du Conseil seront de veiller à ce que le cadre de réglementation s'appliquant à la télévision canadienne en direct :
 - fournisse un environnement dans lequel les titulaires peuvent contribuer au maximum aux émissions canadiennes en vue de réaliser les objectifs de la Loi;

- favorise un modèle commercial durable pour la télévision;
- soit en mesure de satisfaire les téléspectateurs canadiens dont les attentes, les goûts et les données démographiques évoluent constamment;
- fournisse aux titulaires des mesures réglementaires raisonnablement claires, simples et cohérentes;
- n'impose de normes réglementaires qu'en dernier recours, soit lorsqu'il est impossible de réaliser autrement les objectifs de la Loi;
- favorise, conformément au mandat du Conseil, le plus grand choix possible pour le consommateur.

23. Les objectifs de la présente instance sont les suivants :

- A. Faire en sorte que les titulaires de services de télévision en direct contribuent le plus efficacement possible à la production, à l'acquisition et à la diffusion de programmation canadienne de haute qualité qui attire de plus en plus de téléspectateurs.
- B. Clarifier les normes réglementaires affectant certains coûts et revenus afin que les titulaires de services de télévision en direct puissent proposer des contributions maximales à la production, l'acquisition et la diffusion d'émissions canadiennes de haute qualité.
- C. Examiner les moyens les plus efficaces de distribuer les signaux canadiens de télévision numérique/HD à la population canadienne.
- D. Analyser la situation économique actuelle et future des stations de télévision des petits marchés.

24. Le Conseil estime que'il convient également d'examiner dans son ensemble sa démarche relative au sous-titrage.

Questions précises à étudier

25. En vue d'offrir aux intervenants un cadre de discussion et de les aider à préciser leurs commentaires, les sections suivantes du présent avis indiquent les préoccupations et les éléments principaux sur lesquels les parties intéressées au processus public doivent se pencher ainsi que les questions auxquelles elles doivent répondre. Les questions posées ne doivent pas être interprétées comme des indices selon lesquels le Conseil favorise une approche plutôt qu'une autre; elles ne visent pas non plus à empêcher la discussion de tout autre sujet pertinent que les parties intéressées pourraient vouloir aborder.

Objectif A : Faire en sorte que les titulaires de services de télévision en direct contribuent le plus efficacement possible à la production, à l'acquisition et à la diffusion de programmation canadienne de grande qualité qui attire de plus en plus de téléspectateurs.

26. Les titulaires de services de télévision en direct contribuent à la programmation canadienne de deux façons importantes. D'abord, ils offrent cette programmation aux téléspectateurs à des heures d'écoute appropriées de leur grille horaire. À cet égard, les titulaires de services de télévision en direct sont assujettis aux exigences minimales de contenu canadien (60 % durant l'année de radiodiffusion; 50 % durant les heures de radiodiffusion en soirée), de même qu'à des conditions de licence sur les émissions prioritaires durant les périodes de grande écoute.
27. Ensuite, les titulaires contribuent à la programmation par les dépenses qu'ils consacrent à la production et à l'acquisition d'émissions canadiennes. Dans le cas des titulaires de services de télévision en direct, aucune exigence réglementaire ne leur impose présentement des dépenses minimales à l'égard des émissions canadiennes. Dans un marché très concurrentiel, on s'attend à ce que les titulaires consacrent les sommes nécessaires à l'acquisition d'émissions qui attireront le plus de téléspectateurs possible, tout en respectant les exigences relatives à la diffusion. Selon les dossiers du Conseil, en 2005, les titulaires de services privés de télévision en direct de langue française et de langue anglaise, pris dans leur ensemble, ont consacré 27 % de leurs revenus aux émissions canadiennes : les titulaires de services de télévision en direct de langue française y ont consacré 37 %, alors que ceux de langue anglaise y ont consacré 24 %.
28. Cependant, pour ce qui est des services payants et spécialisés canadiens, il existe des exigences tant à l'égard des dépenses que de la diffusion. Les pourcentages de dépenses sont fixés au cas par cas mais, en moyenne, les services spécialisés canadiens consacrent environ 37 % de leurs revenus aux émissions canadiennes.
29. En ce qui concerne l'acquisition d'émissions auprès de producteurs canadiens indépendants, le Conseil a déclaré, dans ses récentes décisions de renouvellement de licence, s'attendre à ce que les principaux titulaires de services de télévision en direct s'assurent qu'une moyenne de 75 % de toutes les émissions prioritaires proviennent de sociétés de production indépendantes. Les titulaires déposent aussi des rapports annuels décrivant toutes leurs activités relatives aux productions indépendantes. Ces rapports sont publiés sur le site web du Conseil.
30. Comme on l'a noté ci-dessus, les avantages issus de transferts de propriété ont procuré plus d'un demi-milliard de dollars au système depuis 1999. Une grande partie de cet argent a été consacrée à la production d'émissions canadiennes. Le Conseil s'inquiète tout de même du fait que la production d'émissions canadiennes dépende de plus en plus des sommes tirées des avantages, étant donné que leurs montants sont incertains et imprévisibles.

31. Le Conseil croit très important que les titulaires de services de télévision en direct soient en mesure de contribuer le plus efficacement possible aux émissions canadiennes au cours des prochaines périodes de licence. Par conséquent, le Conseil sollicite des commentaires sur les questions spécifiques suivantes :

Questions

- a) *Quelles sont les mesures réglementaires les plus efficaces en vue de garantir une contribution appropriée à la production, à l'acquisition et à la diffusion d'émissions canadiennes?*
- b) *La présente approche du Conseil à l'égard de la production indépendante assure-t-elle que le système de radiodiffusion fait « appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants », comme la Loi le prévoit?*
- c) *Les titulaires de services de télévision en direct devraient-ils être assujettis à des exigences relatives aux dépenses?*
- d) *Les exigences relatives aux dépenses devraient-elles représenter un pourcentage des revenus, des sommes totales consacrées à la programmation ou quelque autre élément? Comment une exigence relative aux dépenses peut-elle tenir compte des variations annuelles des revenus ou des sommes consacrées à la programmation? Veuillez être le plus précis possible dans la description de toute formule de dépenses qui vous proposerez.*
- e) *Quels changements, s'il en est, devrait-on apporter à la politique du Conseil en matière d'avantages?*
- f) *Lors de votre analyse des questions ci-dessus, veuillez préciser les problèmes ou considérations propres aux télédiffuseurs en direct de langue française qui pourraient exiger une approche réglementaire différente de celle déjà adoptée pour les télédiffuseurs de langue anglaise.*

Objectif B : Clarifier les normes réglementaires relatives à certains coûts et revenus afin que les titulaires de services de télévision en direct puissent proposer des contributions maximales à la production, l'acquisition et la diffusion d'émissions canadiennes de haute qualité.

32. À l'heure actuelle, l'unique source de revenus des titulaires de services de télévision en direct vient de la publicité – une situation qui contraste avec celle des services spécialisés qui bénéficient à la fois de revenus publicitaires et de tarifs d'abonnement.

33. Ces dernières années, tant les radiodiffuseurs que les publicitaires émettent des réserves sur l'efficacité soutenue des messages publicitaires traditionnels insérés dans les pauses de la grille horaire. Les téléspectateurs équipés de récepteurs vidéo personnels pouvant éviter ce type de messages, les publicitaires et les programmeurs ont trouvé d'autres moyens de rejoindre l'auditoire et mis au point des formes non traditionnelles de publicité, par exemple un plus grand recours aux commandites, au placement de produits et aux modifications d'images numériques.
34. Le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion* (le Règlement) interdit la diffusion de plus de 12 minutes de matériel publicitaire par heure d'horloge. La plupart du temps, la publicité non traditionnelle devrait être comptabilisée dans ce maximum de 12 minutes même si la forme et la durée des messages les rendent difficiles à définir et à compter.
35. Les tarifs d'abonnement sont une source appréciable de revenus des services spécialisés. Autorisés en 1984, ces services n'avaient alors qu'un accès limité à la publicité – le plus souvent, 6 minutes par heure. Depuis 1996, les services spécialisés de langues française et anglaise sont habituellement autorisés à diffuser un maximum de 12 minutes de matériel publicitaire par heure. En 2005, les revenus publicitaires représentaient 45 % des revenus totaux du groupe des services spécialisés analogiques et les revenus d'abonnement, 54 %. En 1998, ces chiffres étaient respectivement de 34 % et de 63 %.
36. Le Conseil note que, dans l'ensemble, les services payants et spécialisés de langue anglaise ont aujourd'hui une part d'écoute totale qui équivaut sensiblement à celle des services de télévision en direct de langue anglaise. Les services en direct de langue française continuent à attirer une part d'auditoire beaucoup plus importante que les services payants et spécialisés de langue française. La présente situation amène certains titulaires en direct à souhaiter que les télédiffuseurs en direct aient aussi accès à des tarifs d'abonnement. À cet égard, le Conseil rappelle que, dans *Cadre de réglementation de la migration au numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23, 27 février 2006, il a annoncé qu'il cessait de réglementer les tarifs de gros des services spécialisés distribués en mode numérique.
37. Le Conseil admet que la transition au numérique/HD entraînera d'importants coûts qui seront entre autres liés à la conversion des émetteurs en direct, à l'acquisition d'un nouveau matériel de production et à une hausse des frais de production et d'acquisition de programmation HD. Les télédiffuseurs soulignent que ni la majoration des tarifs facturés aux publicitaires, ni la hausse des auditoires des émissions HD ne leur permettront de récupérer ces coûts additionnels.
38. Le Conseil comprend que beaucoup de titulaires en direct considèrent que l'écoute hors marché a un effet préjudiciable sur l'écoute et sur les revenus publicitaires des stations locales. Les titulaires en direct soutiennent que cela s'avère exact même lorsque les bénéficiaires de cette écoute sont des stations hors marché appartenant au même groupe de propriété et signalent qu'il n'a pas été possible de convaincre les publicitaires qu'il fallait compenser les télédiffuseurs pour cette écoute hors marché.

39. Le Conseil craint que les coûts plus élevés liés à la conversion au numérique/HD conjugués à une éventuelle baisse des revenus publicitaires n'empêchent les titulaires d'augmenter leurs contributions à un moment où il est important d'investir au maximum dans la production d'une programmation canadienne HD de grande qualité.

Questions

- a) *Compte tenu des changements qui influencent la forme et la distribution des messages publicitaires télévisés, le Conseil devrait-il songer à modifier les règles applicables à la publicité? Par exemple, devrait-il envisager de réserver le maximum de 12 minutes de publicité par heure uniquement aux messages publicitaires traditionnels insérés dans les pauses de la grille horaire (15, 30, 60 secondes, etc.)?*
- b) *Quelles autres modifications aux règles applicables à la publicité permettraient de s'adapter à l'évolution actuelle et prévue du mode de transmission des messages publicitaires destinés à l'auditoire de la télévision?*
- c) *Le Conseil devrait-il autoriser un tarif d'abonnement pour la distribution de certains signaux de télévision en direct par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR)? Dans l'affirmative, pour quelles stations et dans quelles circonstances devrait-il le faire?*
- d) *Si ce tarif devait être envisagé, devrait-il être limité aux services qui offrent aux abonnés de nouveaux services ou des services nettement améliorés – par exemple, aux services dont la grille horaire se compose surtout d'émissions HD?*
- e) *Le Conseil devrait-il utiliser d'autres critères pour déterminer s'il est justifié de prévoir un tarif d'abonnement pour des services de télévision en direct?*
- f) *Comment calculer ce tarif, le cas échéant?*
- g) *Si ce tarif d'abonnement devait être imposé, quelles seraient les modifications nécessaires ou appropriées à apporter au Règlement sur la distribution de radiodiffusion (le Règlement sur la distribution)?*
- h) *L'échec apparent que représente l'impossibilité de monnayer l'écoute hors marché est-elle un gros problème? Si oui, quelles nouvelles mesures réglementaires pourraient le régler?*
- i) *Lors de votre analyse des questions ci-dessus, veuillez préciser les problèmes ou considérations propres aux télédiffuseurs en direct de langue française qui pourraient exiger une approche réglementaire différente de celle déjà adoptée pour les télédiffuseurs de langue anglaise.*

Objectif C : Examiner les moyens les plus efficaces de distribuer des signaux canadiens de télévision numérique/HD à la population canadienne.

40. Par définition, les stations de télévision en direct exploitent des émetteurs qui permettent aux téléspectateurs de recevoir gratuitement leurs signaux en direct. Selon les statistiques actuelles, un peu plus de 80 % des foyers canadiens sont maintenant abonnés au câble, au satellite, à une ligne d'abonné numérique (LAN) ou à une autre forme d'EDR. Parmi ceux qui ne le sont pas, certains choisissent la réception en direct essentiellement pour des raisons financières, d'autres parce qu'ils sont tout simplement satisfaits des signaux en direct, d'autres encore car ils s'intéressent peu ou prou aux services de télévision. Les chiffres révèlent aussi que beaucoup de foyers continuent à utiliser la réception en direct pour leur deuxième ou troisième téléviseur, ou encore pour des téléviseurs portables.
41. Le Conseil a énoncé sa politique régissant la transition de la télévision en direct au numérique dans *Politique d'attribution de licence visant à assurer le bon déroulement de la transition du mode analogique au mode numérique de la télédiffusion en direct*, avis public de radiodiffusion CRTC 2002-31, 12 juin 2002. Dans cet avis public, le Conseil a posé pour principe que la technologie numérique devait remplacer l'analogique, énoncé les conditions d'attribution de licence aux nouveaux services numériques en direct et confirmé que l'approche à adopter devait être axée sur le marché, sans imposer de date limite pour la transition.
42. Cette approche s'oppose à celle des États-Unis où la transmission en mode analogique devra cesser et tous les signaux de télévision en direct devront être transmis en mode numérique à la date butoir de la conversion au numérique du 17 février 2009.
43. Dans *Cadre de réglementation pour la distribution de signaux de télévision numérique*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-61, 11 novembre 2003, le Conseil a énoncé sa politique régissant la distribution des signaux de télévision numérique en direct par les EDR. Dans cet avis, le Conseil a posé pour principe que les EDR, sauf rares cas, devaient distribuer le signal principal des stations numériques canadiennes en direct précisées aux articles 17, 32 et 37 du Règlement sur la distribution. Les EDR peuvent demander à ne pas distribuer la version analogique de ces services si 85 % des abonnés d'une EDR sont en mesure de recevoir les services numériques. Un service numérique principal distribué en priorité bénéficiera des mêmes droits de substitution qu'un service analogique ayant le même statut prioritaire, à condition que la qualité du signal soit semblable ou supérieure à celle du signal devant être remplacé.
44. Depuis 2002, le Conseil a autorisé 26 services numériques de télévision en direct pour les villes de Toronto, Montréal et Vancouver. De toute évidence, la transition se fait lentement au Canada, surtout par comparaison avec les États-Unis. Le Conseil craint que les téléspectateurs qui achètent des récepteurs HD et qui s'abonnent aux services HD offerts par les EDR canadiennes n'aient accès qu'à un nombre limité d'émissions canadiennes HD, qu'ils se tournent donc vers des services étrangers et qu'il soit ensuite difficile de les récupérer même lorsque la programmation canadienne sera disponible en HD.

45. Les titulaires observent que le coût des modifications ou du remplacement des réseaux de transmission analogique existants pourrait freiner la transition au numérique/HD. Dans cette instance, le Conseil s'attend à ce que les parties versent au dossier des informations précises sur les coûts à payer – ceux-ci devant se distinguer des frais normaux liés au cycle de dépréciation et de remplacement d'équipement.
46. Étant donné le taux élevé de pénétration des EDR et la proportion relativement faible de foyers qui ne reçoivent que des signaux en direct, certains pourraient alléguer qu'il n'appartient pas aux stations de télévision en direct d'assumer les coûts de duplication de leurs réseaux de transmission analogique existants au numérique car cette responsabilité ne ferait peut-être pas le meilleur usage de leurs ressources et n'irait donc pas dans le sens de l'intérêt général. Bien que les EDR, tel que noté ci-dessus, doivent engager des dépenses pour augmenter leur capacité de transmission afin de distribuer des services numériques, il est permis de penser que les stations de télévision en direct feraient mieux de consacrer l'argent qui serait autrement alloué à la transmission numérique à la production d'un plus grand nombre d'émissions numériques canadiennes de meilleure qualité devant être distribuées par les EDR canadiennes.
47. Le Conseil remarque que plusieurs clauses fondamentales du Règlement sur la distribution sont intrinsèquement liées à l'existence des stations de télévision en direct. Ces clauses ont notamment trait à la distribution prioritaire et à la substitution de signaux identiques qui, outre ces droits qui sont définis en fonction du périmètre de rayonnement des stations en direct, sont des éléments majeurs des contributions des EDR au contrat réglementaire qui autorise en retour la distribution de services de télévision canadiens en direct sans payer les titulaires de stations locales en direct. Cette structure réglementaire assure la fourniture d'émissions locales et régionales à la population canadienne.
48. Compte tenu des politiques de réglementation énoncées dans la Loi, le Conseil sollicite des commentaires sur les moyens les plus efficaces et les plus appropriés de distribuer des signaux canadiens numériques/HD à la population canadienne. S'attachant plus précisément à l'avenir de la télévision en direct, il voudrait savoir s'il existe des cas où il *pourrait* être dans l'intérêt public de *ne pas* exiger que les entreprises de télévision en direct dédoublent leurs émetteurs analogiques en direct existants avec des installations de transmission numériques et, si oui, quels seraient ces cas.

Informations requises des titulaires de services en direct

- a) *Veillez fournir des données à jour sur le nombre de foyers canadiens pour lesquels les émetteurs en direct de vos stations de télévision en direct sont la première source de signaux.*
- b) *Lorsque possible, veuillez fractionner les données ci-dessus en fonction de la taille du marché (petits, moyens et grands marchés) et fournir votre définition de la taille du marché.*
- c) *Donnez des renseignements précis sur le coût de mise à niveau des installations de transmission analogique existantes en installations numériques.*

d) Fournissez des comparaisons de coûts entre l'exploitation d'un réseau d'émetteurs numériques et la fourniture d'un signal numérique en direct aux têtes de ligne de toutes les EDR tenues de distribuer ce signal.

Questions

- a) En termes de politique publique, quelle seraient les conséquences qu'entraînerait la décision de ne pas exiger la transmission de signaux numériques/HD en direct, y compris sur la Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation et sur les services de télévision éducative et communautaire en direct?
- b) Quelles solutions de remplacement économiques et raisonnables pourraient être offertes aux Canadiens qui n'utilisent que la transmission en direct?
- c) Sans transmission numérique en direct, comment les titulaires peuvent-elles fournir une programmation locale et régionale aux collectivités concernées?
- d) Quelles modifications aux règlements et politiques du CRTC permettraient un changement qui aboutirait à l'absence d'une transmission numérique en direct?
- e) Si cette approche devait être adoptée, à quel moment faudrait-il mettre fin aux services analogiques en direct? Le Conseil devrait-il préciser ce moment?
- f) Lors de votre analyse des questions ci-dessus, veuillez préciser les problèmes ou considérations propres aux télédiffuseurs en direct de langue française qui pourraient exiger une approche réglementaire différente de celle déjà adoptée pour les télédiffuseurs de langue anglaise.

Objectif D : Analyser la situation économique actuelle et future des stations de télévision des petits marchés.

49. Dans *Entreprises de distribution de radiodiffusion par satellite de radiodiffusion directe – Retrait de programmation simultanée et non simultanée et fourniture de signaux de télévision locaux dans les petits marchés*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-37, 16 juillet 2003 (l'avis public 2003-37), le Conseil, à la suite d'un processus public complet, a conclu qu'il était approprié de relever les EDR par SRD de leurs obligations d'effectuer la suppression de signaux identiques et non identiques, sous réserve de certaines mesures de remplacement. Lors de cette instance, le Conseil a constaté, entre autres, que la migration du direct au SRD a eu une influence marquée sur les auditoires et les revenus des stations qui desservent des marchés dont la population est inférieure à 300 000 personnes (stations des petits marchés). Certaines décisions clés de l'avis public 2003-37 relatives aux mesures de remplacement sont les suivantes :

- Les exigences de distribution proposées par les titulaires SRD pour les stations indépendantes des petits marchés ont été approuvées.

- La distribution équitable des stations appartenant aux grands groupes de propriété proposée par les titulaires SRD a été approuvée.
- La distribution d'un maximum de deux séries de signaux de télévision de réseaux commerciaux américains et l'offre de dédommagements proposés par les titulaires SRD ont été approuvées.
- La proposition d'ExpressVu de supprimer, dans certains petits marchés, les signaux canadiens du même réseau de télévision dans les régions partageant le même fuseau horaire ou d'imposer un embargo partiel a été approuvée.
- La proposition de Star Choice de substituer, dans de petits marchés, la programmation identique d'un radiodiffuseur indépendant de petits marchés provenant du même réseau de télévision dans les régions partageant le même fuseau horaire a été approuvée.
- Dans certains petits marchés, la distribution de signaux canadiens de télévision des régions ayant une avance horaire ne sera pas limitée.
- La création d'un fonds devant permettre aux titulaires SRD d'aider les titulaires des stations indépendantes des petits marchés à contribuer à la programmation canadienne, notamment à respecter leurs engagements au titre de la programmation locale, a été approuvée.

50. Le Conseil estime que les dispositions applicables à la distribution et que le fonds de programmation approuvés dans l'avis public 2003-37 ont amélioré la situation financière de la plupart des titulaires de stations indépendantes des petits marchés. Les 17 stations qui ont bénéficié de ce fonds en 2005 et 2004 ont affiché des marges de BAI combinées de 15,67 % en 2005 et de 16,39 % en 2004, par rapport à 10,59 % en 2003.
51. Le Conseil note que les titulaires des stations de télévision des petits marchés peuvent être une source appréciable de nouvelles et d'autres émissions locales. Toutefois, cette quantité varie considérablement : toutes les stations de CTV proposent au moins 15 heures de programmation locale par semaine, celles de CanWest Global offrent de 9,25 heures à 42,5 heures par semaine et celles de CHUM, une moyenne de 20 heures par semaine. La programmation locale des stations indépendantes des petits marchés va de 30 minutes à 13 heures par semaine.
52. Les engagements au titre de la programmation locale des stations de télévision de langue française en direct sont également variables. Les petits télédiffuseurs fournissent de 1,5 heure à 5 heures par semaine tandis que, à l'extérieur de Montréal, TVA et TQS offrent respectivement 7,5 et 9,5 heures par semaine.

Questions

- a) *Quelle a été l'incidence de l'écoute hors marché sur les stations des petits marchés?*
- b) *Les mesures énoncées dans l'avis public 2003-37 pour aider les stations **indépendantes** des petits marchés à maintenir ou à améliorer leur programmation locale ont-elles eu l'effet escompté? Devraient-elles être maintenues ou modifiées? Le cas échéant, de quelle façon devraient-elles être modifiées?*
- c) *Les télédiffuseurs indépendants des petits marchés devraient-ils être obligés de diffuser une quantité minimale de programmation locale? Si oui, laquelle?*
- d) *Quelles mesures permettraient de s'assurer que les stations des petits marchés **contrôlées par les grands groupes de propriété** continuent à respecter leurs obligations au titre de la programmation locale?*
- e) *Le Conseil devrait-il s'attendre à ce que les grands groupes de propriété qui possèdent des stations rentables dans les grands marchés canadiens subventionnent leurs stations des petits marchés?*
- f) *Lors de votre analyse des questions ci-dessus, veuillez préciser les problèmes ou considérations propres aux télédiffuseurs en direct de langue française qui pourraient exiger une approche réglementaire différente de celle déjà adoptée pour les télédiffuseurs de langue anglaise.*

Politique de sous-titrage codé pour malentendants

53. Le Conseil a énoncé son approche du sous-titrage codé pour malentendants dans *Préambule aux décisions renouvelant les licences de stations de télévision privées de langue anglaise*, avis public CRTC 1995-48, 24 mars 1995. Depuis, le Conseil impose généralement aux télédiffuseurs de langue anglaise de sous-titrer 90 % de toute leur programmation et 100 % des nouvelles, sauf exceptions accordées en vertu de la taille (revenu), de la position (nouvelle station sur le marché ou non) et de la nature ou de la langue du service.
54. Dans la Politique de 1999, le Conseil a estimé nécessaire d'imposer aux télédiffuseurs de langue française des exigences de sous-titrage semblables à celles déjà imposées aux télédiffuseurs de langue anglaise. Depuis, le Conseil évalue l'application de ces exigences à chaque fois qu'il examine une demande de nouvelle licence ou de renouvellement de licence d'une station de télévision de langue française.
55. Le Conseil admet que les technologies de sous-titrage ne permettent pas de sous-titrer toutes les émissions des services en langues tierces. Par conséquent, il demande généralement de sous-titrer les émissions de langue anglaise ou française, ou les deux, et encourage le sous-titrage d'émissions dans d'autres langues.

56. Depuis lors, l'industrie a rapidement progressé vers son objectif de 1995 de sous-titrer 90 % de la programmation. Toutefois, cette réussite appréciable n'a pas empêché l'apparition de nombreuses questions portant sur la qualité, l'exactitude et la fiabilité du sous-titrage fourni au sein du système canadien de radiodiffusion. S'agissant plus particulièrement de la programmation en direct, les utilisateurs de sous-titrage émettent des réserves sur l'absence de sous-titres, sur les défauts techniques du sous-titrage et sur ses imprécisions, notamment des sous-titres tronqués, des mots mal orthographiés et autres erreurs. Bien que l'industrie ait élaboré des normes de sous-titrage codé en consultation avec des représentants de la communauté sourde et malentendante, aucune de celles-ci ne concerne précisément ce type de préoccupations.
57. Le Conseil souhaite trouver des moyens d'améliorer l'accessibilité de la programmation télévisée pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Questions

- a) *Veillez commenter la pertinence d'une éventuelle exigence de sous-titrage de 100 % de la programmation de tous les télédiffuseurs en direct. Faudrait-il accorder des exceptions? Si oui, sur quelles prémisses?*
- b) *Veillez examiner la faisabilité de sous-titrer des émissions diffusées dans des langues autres que le français et l'anglais, ainsi que les obligations qui devraient s'appliquer aux services qui diffusent dans des langues tierces.*
- c) *Le Conseil sollicite aussi des propositions concrètes et précises pour régler les préoccupations constantes relatives à la qualité du sous-titrage. Quelle serait entre autres la pertinence d'un « taux d'erreur » normatif de l'industrie? Serait-il possible d'adopter une approche auto-réglémentée où une tierce partie telle que le Conseil canadien des normes de la radiotélévision statuerait sur les plaintes concernant le sous-titrage et la qualité du sous-titrage?*

Consultation publique

58. Afin d'examiner les questions soulevées dans le présent avis, le Conseil entendra les témoignages en audience publique à compter de 9 h, lundi le **27 novembre 2006**. L'audience publique aura lieu au Centre de conférences, Phase IV, 140, Promenade du Portage, Gatineau (Québec).
59. Le Conseil invite les parties à déposer leurs commentaires écrits sur les questions susmentionnées, d'ici mercredi le **27 septembre 2006**, limite de dépôt des mémoires.
60. À la suite des témoignages en audience publique, les parties intéressées pourraient avoir l'occasion de déposer de courtes observations écrites finales.
61. Le Conseil acceptera seulement les mémoires reçus avant ou à la date indiquée ci-dessus.

62. Les parties désirant comparaître à l'audience doivent indiquer leur intention à la première page de leurs exposés écrits. Les parties désirant comparaître doivent expliquer clairement, à la première page de l'exposé, pourquoi l'exposé écrit ne suffit pas et pourquoi une comparution leur semble nécessaire. Le Conseil informera ensuite les parties s'il agréé leur demande de comparution. Aucun accusé de réception ne sera envoyé, mais le Conseil tiendra compte des exposés et il les déposera au dossier public de l'instance, sous réserve que les procédures ci-jointes soient suivies.

Procédure de dépôt d'observations

63. Les parties intéressées peuvent soumettre leurs observations au Secrétaire général du Conseil :

- **en remplissant le**
formulaire d'intervention/observations - radiodiffusion

OU

- **par la poste à l'adresse**
CRTC, Ottawa (Ontario) K1A 0N2

OU

- **par télécopieur au numéro**
(819) 994-0218

64. On demande aux parties qui soumettent des mémoires de plus de cinq pages d'inclure un résumé.
65. Veuillez numéroter chaque paragraphe de votre mémoire. Veuillez aussi inscrire la mention *****Fin du document***** après le dernier paragraphe. Cela permettra au Conseil de vérifier que le document n'ait pas été endommagé lors de la transmission.

Avis important

66. Veuillez noter que tous les renseignements que vous fournissez dans le contexte de ce processus public, sauf ceux qui font l'objet d'une demande de traitement confidentiel, qu'ils soient envoyés par la poste, par télécopieur, par courriel ou au moyen du site Web du Conseil à www.crtc.gc.ca seront versés à un dossier public et seront affichés sur le site Web du Conseil. Ces renseignements comprennent les renseignements personnels, tels que votre nom, votre adresse courriel, votre adresse postale, vos numéros de téléphone et de télécopieur ainsi que tout autre renseignement personnel que vous fournissez.

67. Les documents reçus en version électronique ou autrement seront affichés intégralement sur le site Web du Conseil, tels qu'ils ont été envoyés, y compris tous les renseignements personnels qu'ils contiennent, dans la langue officielle et le format d'origine dans lesquels ils sont reçus. Les documents qui ne sont pas reçus en version électronique seront disponibles en version PDF.
68. Les renseignements personnels ainsi fournis seront divulgués et utilisés aux fins auxquelles ils ont été recueillis par le Conseil ou compilés initialement ou pour un usage qui est compatible avec ces fins.
69. Le Conseil encourage les parties intéressées à examiner le contenu du dossier public et le site Internet du Conseil pour tout renseignement complémentaire qu'elles pourraient juger utile lors de la préparation de leurs observations.

Examen des observations du public et des documents connexes aux bureaux suivants du Conseil pendant les heures normales d'affaires

Édifice central

Les Terrasses de la Chaudière
1, Promenade du Portage, pièce 206
Gatineau (Québec) K1A 0N2
Tél. : (819) 997-2429 - ATS : 994-0423
Télécopieur : (819) 994-0218

Place Metropolitan

99, chemin Wyse
Bureau 1410
Dartmouth (Nouvelle-Écosse) B3A 4S5
Tél. : (902) 426-7997 - ATS : 426-6997
Télécopieur : (902) 426-2721

205, avenue Viger ouest
Suite 504
Montréal (Québec) H2Z 1G2
Tél. : (514) 283-6607

55, avenue St. Clair est
Bureau 624
Toronto (Ontario) M4T 1M2
Tél. : (416) 952-9096

Édifce Kensington
275, avenue Portage
Bureau 1810
Winnipeg (Manitoba) R3B 2B3
Tél. : (204) 983-6306 - ATS : 983-8274
Télécopieur : (204) 983-6317

Cornwall Professional Building
2125, 11^e Avenue
Pièce 103
Regina (Saskatchewan) S4P 3X3
Tél. : (306) 780-3422

10405, avenue Jasper
Bureau 520
Edmonton (Alberta) T5J 3N4
Tél. : (780) 495-3224

530-580, rue Hornby
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3B6
Tél. : (604) 666-2111 - ATS : 666-0778
Télécopieur : (604) 666-8322

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>