



du



RÉPLIQUE

APPEL AUX OBSERVATIONS
Modalités et conditions de distribution
des
services canadiens de nouvelles nationales
de catégorie C spécialisés

Avis de consultation de radiodiffusion

CRTC 2013-394

24 septembre 2013

Table des matières

Introduction.....	3
Y a-t-il un problème ou pas?	5
Une politique pour avantager Sun News Network?.....	6
Recommandations.....	9
Conclusion.....	10

INTRODUCTION

1. Dans son avis de consultation 2013-394, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) propose un nouveau cadre réglementaire « ... pour garantir que le choix d'émissions de nouvelles canadiennes offert au sein du système de radiodiffusion soit sain et diversifié¹. » Il s'agit d'un objectif auquel souscrit d'emblée le Conseil provincial du secteur des communications (CPSC) du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP).
2. Le CRTC dit vouloir favoriser un accès plus large et plus équitable aux services canadiens de nouvelles nationales après avoir constaté que « ... les services de nouvelles non canadiens profitent d'une meilleure distribution que les services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés. » Le Conseil précise qu'« En raison de leur ancienneté, les services non canadiens font généralement partie de forfaits qui bénéficient d'une forte pénétration et par conséquent d'un important accès à un large auditoire canadien. De plus, ces services ont souvent établi des tarifs de gros plus élevés que leurs contreparties canadiennes. En moyenne, les services de nouvelles non canadiens reçoivent un tarif de gros par abonné de 0,73 \$ par mois, tandis que les services de nouvelles canadiens de langue française et anglaise reçoivent un tarif de gros par abonné de 0,36 \$ par mois². »
3. Sur la base de cet apparent désavantage des services canadiens de catégorie C, le CPSC a pris position – dans son mémoire du 9 septembre dernier³ – en faveur de certains aspects du cadre réglementaire proposé par le Conseil. Or, à la lecture des mémoires soumis par d'autres intervenants, il semble que les informations fournies par le CRTC soient incomplètes et que, par conséquent, l'analyse qu'il en a faite soit erronée :

« It is not true that non-Canadian news services fare better in terms of distribution than Canadian news services; in fact, quite the opposite is true. The Commission erred in failing to take into account the penetration of a service in examining its terms of distribution. Payments by BDUs to programming services are based on two elements of an equation (wholesale rate x

¹ CRTC, Avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, Ottawa, 8 août 2013, préambule.

² Idem, paragraphe 5.

³ CPSC du SCFP, Mémoire au CRTC dans le cadre de l'appel aux observations sur les modalités et conditions de distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, 9 septembre 2013, 16 p.

penetration). The Commission has apparently looked at only one side of the equation to come to its erroneous and prejudicial conclusion⁴. »

4. Toutes les EDR qui ont participé au processus arrivent à cette même conclusion : les redevances versées aux services spécialisés de catégorie C sont équivalentes ou supérieures à celles versées aux services non canadiens de nouvelles lorsque l'on prend en compte la pénétration de ces chaînes.
5. Qui dit vrai? Le CRTC ou les EDR? Nous sommes perplexes. Toutefois, comme la fiabilité des données fournies par le CRTC est remise en question par plusieurs intervenants qui ont accès aux chiffres, le CPSC estime que le Conseil devrait immédiatement mettre un terme au processus 2013-394. Il ne sert à rien de poursuivre cette consultation alors qu'il manque aux intervenants des informations essentielles à une prise de position éclairée, ce qui risque de mener le Conseil à tirer des conclusions erronées.
6. Le CPSC estime qu'il vaudrait mieux intégrer le questionnement du CRTC sur les services de catégorie C à la consultation plus globale sur la télévision qui doit avoir lieu cette année ou l'an prochain⁵ et qui sera suivie d'une révision de la politique sur l'exclusivité des genres – si ce questionnement est toujours pertinent à la lecture des interventions présentées en réplique. Cela donnerait le temps au Conseil de rassembler toutes les données nécessaires et d'expliquer la méthodologie appliquée aux calculs présentés. Les intervenants auraient, de plus, une vue d'ensemble de la situation qui permettrait au CRTC de s'appuyer sur des positions solides pour décider de l'avenir, non seulement des chaînes de catégorie C, mais de la télévision en général. Cette recommandation est d'autant plus pertinente qu'il nous semble contre-productif, voire dangereux, de tenir des consultations à la pièce (une autre consultation vient d'être lancée sur la distribution des services (en langue tierce) en langue tierce, CRTC 2013-486) qu'il faudra ensuite réviser dans le cadre d'un processus plus large...
7. Cependant, si le Conseil décidait de compléter la consultation 2013-394, nous ne pouvons qu'insister sur l'importance d'agir avec prudence, toute intervention trop radicale pouvant perturber l'équilibre existant dans le

⁴ TELUS, Submission, CRTC Review of Framework for Mainstream News Services, abridged version, 9 septembre 2013, paragraphe 2.

⁵ CRTC, Plan triennal 2013-2016, avril 2013.

système canadien de radiodiffusion et entraîner des conséquences irréversibles. Vous trouverez, dans les pages qui suivent, des commentaires visant à préciser notre position par rapport aux nouvelles informations déposées lors de la première phase de la consultation.

Y A-T-IL UN PROBLÈME OU PAS?

8. D'abord, il faut se demander si le nouveau cadre réglementaire proposé par la Conseil pour les services de catégorie C a réellement pour but de régler un problème systémique de distribution. À la lumière des interventions soumises au CRTC, le CPSC en doute.
9. En effet, les engagements versés par les EDR au dossier du processus 2013-19 sur la distribution obligatoire, le printemps dernier, montrent que les services canadiens de nouvelles nationales CBC News Network et RDI sont systématiquement offerts au service de base, même s'il n'y a aucune ordonnance du Conseil à cet effet. Ces chaînes sont donc distribuées dans plus de foyers canadiens que les chaînes étrangères – rarement offertes au service de base – et donc accessibles à un plus grand nombre. Le même raisonnement s'applique à CTV News Channel et LCN qui bénéficient d'un traitement préférentiel similaire de la part des EDR faisant affaire dans leurs marchés de langue majoritaire.
10. Sur la foi de ces renseignements, on peut conclure que la plupart des Canadiens ont accès à une large majorité de chaînes canadiennes de nouvelles nationales.
11. Seule Sun News Network semble désavantagée par les distributeurs puisque seulement 3 EDR l'offrent au service de base. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que Sun News est une toute jeune station qui doit encore faire ses preuves. Autorisée après l'ouverture du genre des nouvelles nationales à la concurrence, Sun News Network a obtenu une licence sans avoir à démontrer qu'il y avait une demande pour son service et sans prendre d'engagement quant aux dépenses relatives aux émissions canadiennes – comme ce fut le cas pour les quatre premiers services de catégorie C autorisés.

12. Ces derniers disposent d'avantages historiques reliés au fait qu'à l'époque, les licences des services de nouvelles nationales n'étaient pas systématiquement attribuées à tous les demandeurs. Le genre de programmation était protégé et le processus d'obtention des licences, compétitif. CBC News Network, RDI, CTV News Channel et LCN ont dû prouver en amont la qualité et la pertinence de leurs services pour obtenir une licence (et non une fois sur le marché, comme Sun News).
13. Le CPSC croit qu'il est primordial que ces chaînes continuent d'être disponibles au service de base et donc, offertes au plus grand nombre de citoyens. Or, le nouveau cadre réglementaire mis de l'avant par le Conseil, s'il entre en vigueur, pourrait désavantager les chaînes d'information établies de longue date et appréciées des consommateurs.

UNE POLITIQUE POUR AVANTAGER SUN NEWS NETWORK?

14. Plusieurs intervenants font valoir que la proposition du CRTC ne vise qu'à avantager les nouveaux services de nouvelles nationales d'intérêt général, comme Sun News Network⁶. Certains, comme Rogers et Eastlink, vont même jusqu'à dire qu'il s'agit d'une façon d'accorder indirectement à Sun News la distribution obligatoire⁷ qui lui a été refusée l'été dernier (CRTC 2013-372), le jour même du lancement de la présente instance.
15. Les EDR considèrent en effet le nouveau cadre réglementaire des chaînes de catégorie C du Conseil comme une **distribution obligatoire**, alors que le CPSC a plutôt interprété qu'il s'agissait d'une **offre obligatoire** (le service doit être disponible, mais les consommateurs choisissent de s'y abonner ou non). Pour les EDR⁸, la proposition du Conseil de distribuer l'ensemble des services de nouvelles nationales dans le « ... meilleur forfait possible compatible avec leur genre et leur programmation⁹. » mènerait forcément à

⁶ Voir notamment les mémoires de Cogeco Cable, paragraphe 21, Eastlink, paragraphe 14, Telus, paragraphe 7, Friends of Canadian Broadcasting, paragraphe 13 et Rogers Communications Partnership, paragraphe 11.

⁷ Rogers Communications Partnership, Comments on Broadcasting notice CRTC 2013-394, Call for comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 11 et Eastlink, Call for comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 14.

⁸ Dans l'avis de consultation CRTC 2013-394, le CRTC propose au paragraphe 12 que « Les titulaires d'EDR doivent distribuer tous les services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés autorisés (c.-à-d. ces services doivent être disponibles pour les abonnés). »

⁹ CRTC, Avis de consultation 2013-394, « Appel aux observations sur les modalités et conditions de distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés », Ottawa, 8 août 2013, paragraphe 12.

l'exclusion des services de catégorie C de la base ou à l'inclusion de Sun News dans cette même base :

« ... because two of the three existing English-language Canadian Category C national news services, i.e. CBC News Network and CTV News Channel, and all the existing French-language Category C national news services, i.e. Le Canal Nouvelles and RDI, are already widely distributed as part of the digital basic service in their respective majority-language markets, **the “best available package” consistent with the genre and programming of majority-language Canadian Category C national news services may well be considered to be the digital basic service for all such services**¹⁰ ... »

« BDUs could be forced to either add Sun News to basic or remove existing Category C national news specialty services from basic in order to comply with the Commission's new framework¹¹. »

16. Certaines EDR, comme Cogeco Cable, vont plus loin et affirment que de regrouper CBC News Network, CTV News Channel, RDI et LCN dans un nouveau forfait à l'extérieur du service de base – avec Sun News Network – entraînerait des frais supplémentaires pour les consommateurs¹². En contrepartie, on peut lire entre les lignes qu'elles ne prévoient aucune baisse du tarif du service de base pour compenser ce changement...
17. L'interprétation que font les EDR du cadre réglementaire proposé par le Conseil ne servirait en rien l'intérêt public et le CPSC s'y oppose fermement. Retirer CBC News Network, RDI, CTV News Channel et LCN du service de base serait en contradiction avec l'objectif de la consultation 2013-394 qui vise à offrir une plus grande diversité d'information au plus grand nombre.
18. De plus, ce retrait mettrait en péril les quatre chaînes canadiennes de nouvelles nationales qui bénéficient – à bon droit – d'avantages historiques pour ce qui est de la distribution. Il menacerait aussi la survie du diffuseur

¹⁰ Cogeco Cable, Submission, Call for comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 33.

¹¹ Rogers Communications Partnership, Comments on Broadcasting notice CRTC 2013-394, Call for comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 10.

¹² Cogeco Cable, précitée note 10, paragraphe 34.

public, le seul à offrir des chaînes de nouvelles en continu qui couvrent, en français et en anglais, l'ensemble du pays et qui, dans le cas de RDI, a des obligations supplémentaires¹³. Une distribution obligatoire à l'extérieur du service de base, telle qu'elle est envisagée par les EDR, viendrait également compromettre la distribution obligatoire au service de base de CBC News Network et de RDI dans leurs marchés de langue minoritaire.

19. Il est enfin essentiel que le Conseil prenne en compte, dans son analyse, le fait que certains intervenants du public ont indiqué être prêts à abandonner leur abonnement à une EDR si Sun News Network était intégrée à un forfait du câble ou au service de base. D'autres voudraient faire de même si CBC News Network ou RDI disparaissaient de la base¹⁴. De tels mouvements de clientèle – auxquels le Conseil aurait contribué – pourraient avoir des conséquences fâcheuses pour les EDR alors que les Canadiennes et Canadiens sont déjà attirés par d'autres plateformes permettant d'accéder gratuitement à l'information produite par les radiodiffuseurs.
20. Le Conseil doit aussi prendre en considération que le problème de distribution auquel dit faire face Sun News Network¹⁵ sera peut-être réglé sous peu. En effet, Telus – un des seuls distributeurs à ne pas offrir Sun News – indique dans son intervention vouloir reprendre la négociation en vue de distribuer la chaîne de catégorie C, maintenant que le Conseil a déterminé que le radiodiffuseur n'avait pas droit à la distribution obligatoire. De plus, Telus affirme avoir l'intention de recourir au mécanisme de règlement des différends du Conseil en cas de besoin.

¹³ Dans sa décision de radiodiffusion 2013-263 sur le renouvellement des licences de CBC/Radio-Canada, le CRTC exige une condition de licence supplémentaire de RDI, à l'article 2 de l'annexe 5 : « La programmation de RDI doit refléter les préoccupations de chacun des pôles de langue française canadiens, soit les régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de l'Ouest, du Nord et du Québec (à l'exclusion de Montréal). À cette fin, la titulaire doit s'assurer qu'au moins un tiers des émissions et segments d'émissions originales diffusés par RDI chaque année proviennent des régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de l'Ouest, du Nord et du Québec (à l'exclusion de Montréal).

RDI maintiendra une comptabilisation de la durée et de la provenance de ces émissions et segments d'émissions de provenance régionale et confirmera le niveau de programmation régionale atteint dans son rapport annuel au Conseil.

¹⁴ Voir notamment les interventions n^{os} 21, 30, 34, 50 et 73, ainsi que Cogeco Cable, Submission, Call for comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 36.

¹⁵ Dans sa politique réglementaire de radiodiffusion 2013-372, « Demandes de distribution obligatoire par câble et par satellite en vertu de l'article 9(1)h de la Loi sur la radiodiffusion, Ottawa, 8 août 2013, le CRTC mentionne au sujet de la distribution de Sun News Network, au paragraphe 130, que : « ... le service est offert par de nombreuses EDR partout au pays, y compris des entreprises de SRD, et que tous les Canadiens ont accès à au moins deux EDR qui offrent ce service, y compris au service de base dans plusieurs cas. »

RECOMMANDATIONS

21. Le CPSC croit qu'il est essentiel que les chaînes de nouvelles nationales canadiennes continuent d'être distribuées au service de base, puisqu'en plus de servir l'intérêt public, cette formule est populaire¹⁶. Le Conseil devrait avoir une position ferme à cet égard et statuer que le service de base actuel est intouchable.
22. Cela étant dit, rien n'empêche le Conseil d'exiger l'offre obligatoire de tous les services de catégorie C, y compris Sun News Network, pourvu que les conditions de licence de ces services soient resserrées, tel qu'il est expliqué dans notre mémoire : « Ces conditions devraient notamment restreindre le nombre de catégories d'émissions pouvant être diffusées à l'antenne des chaînes de nouvelles nationales afin de privilégier les émissions réservées à l'information factuelle. Une définition plus claire de ce que sont des émissions de nouvelles nationales d'intérêt général et d'information ainsi que l'administration d'un nouveau code de déontologie journalistique par le CRTC devraient accompagner ce recadrage¹⁷. »
23. Cette offre obligatoire n'entraînerait aucuns frais supplémentaires pour les chaînes déjà offertes au service de base. Les consommateurs n'auraient à payer que pour les services de catégorie C supplémentaires qu'ils souhaitent obtenir. Ces derniers seraient disponibles à la carte ou à l'intérieur d'un forfait « nouvelles nationales » comprenant toutes les chaînes spécialisées de nouvelles canadiennes.
24. Nous maintenons également qu'il serait intéressant pour les téléspectateurs que les services de nouvelles nationales soient regroupés à proximité les uns des autres dans l'ordre numérique des chaînes. Toutefois, ce regroupement ne devrait pas déplacer les services de catégorie C déjà offerts sur la base, mais plutôt venir doubler leur présence dans l'offre numérique des EDR, comme le propose CBC/Radio-Canada¹⁸.

¹⁶ Le sondage de The Strategic Counsel, « TV Subscribers Assessments of Category C News Services », septembre 2013, réalisé pour le compte de plusieurs EDR arrive à la conclusion suivante à la p. 7 : « Television subscribers are highly satisfied with the amount and variety of Canadian news available to them with their Basic subscriptions. Dissatisfaction is extremely limited with fewer than 7% of respondents expressing any dissatisfaction. The findings suggest that there is no unmet demand for additional Canadian news services in the Basic Package. »

¹⁷ CPSC du SCFP, Mémoire au CRTC dans le cadre de l'appel aux observations sur les modalités et conditions de distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, 9 septembre 2013, paragraphe 53.

¹⁸ CBC/Radio-Canada, Comments on the terms and conditions of distribution for Canadian Category C national news specialty services, 9 septembre 2013, paragraphe 32.

CONCLUSION

25. Le CPSC est d'avis que la présente consultation est inappropriée et contre-productive alors que le CRTC doit prochainement consulter les Canadiennes et Canadiens sur la télévision en général. Elle est aussi prématurée puisque les intervenants n'ont pas eu accès à toutes les informations nécessaires pour donner un avis éclairé au Conseil.
26. Le CPSC constate, à la lecture des interventions des EDR, que la prémisse de l'avis de consultation 2013-394 semble erronée. Le problème de distribution que le Conseil croyait avoir vu dans les tarifs de gros des distributeurs n'est peut-être pas un problème systémique.
27. Le CPSC recommande donc au tribunal d'annuler la consultation CRTC 2013-394 et de la jumeler à la consultation à venir sur la télévision, si le Conseil arrive à déterminer qu'il y a réellement un problème de distribution de toutes les chaînes de catégorie C et à en fournir la preuve. Il n'est pas facile pour des intervenants qui n'ont pas accès aux données confidentielles des EDR de voir clair dans les chiffres amalgamés produits par le Conseil. Le CRTC aurait intérêt à faire preuve de plus de transparence en ce qui a trait à la méthodologie utilisée pour ses calculs.
28. Il ne sert à rien d'agir dans la précipitation et de remuer ciel et terre si le seul objectif à atteindre – comme le pensent certains intervenants – est d'améliorer le sort de Sun News Network. Maintenant que le genre des nouvelles nationales d'intérêt général est ouvert à la compétition, les règles du marché devraient suffire à convaincre les EDR de distribuer toute chaîne en demande dans la population canadienne. Telus a justement fait valoir son intention de reprendre la négociation en vue de distribuer Sun News Network afin de bonifier son offre à ses abonnés. Il est donc possible que le problème de distribution soulevé par Sun News se règle de lui-même.
29. Cela étant dit, si le Conseil décide d'aller de l'avant avec une offre obligatoire de tous les services de catégorie C, les conditions du genre devraient être resserrées pour assurer une meilleure qualité d'information. Les citoyens devraient notamment avoir accès à une plus grande quantité de nouvelles factuelles afin que l'opinion et le commentaire soient élaborés sur des bases solides et ne puissent servir à tromper le public.

30. Les EDR devraient également se voir interdire de modifier le service de base actuel. Ce dernier, élaboré au fil du temps, accorde un traitement préférentiel à certains services qui disposent d'un avantage historique. Les chaînes de catégorie C qui se trouvent au service de base sont appréciées du public et ne devraient pour aucune raison – puisqu'elles contribuent au dialogue démocratique et à l'échange des idées – être déplacées.
31. Leur regroupement dans l'espace numérique des EDR ou leur offre en forfait ne devraient pas entraîner d'augmentation de coût pour les consommateurs. Les seuls frais supplémentaires exigibles seraient ceux reliés à l'abonnement à tout nouveau service de catégorie C autorisé par le Conseil.

*** FIN DU DOCUMENT ***