



Conseil
Provincial du
Secteur des
Communications



Syndicat canadien de
la fonction publique FTQ

PAR CLÉ GC

Montréal, le 13 février 2017

Monsieur Claude Doucet
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion
et des télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Objet : Demande de la Partie 1 visant le réexamen de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques (CRTC 2012-409)

Monsieur le Secrétaire général,

Le Conseil provincial du secteur des communications (CPSC) du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente près de 7400 travailleuses et travailleurs du secteur des communications au Québec. La majeure partie de ses membres œuvre en télécommunications (Cogeco, Telus et Vidéotron), mais un important contingent est à l'embauche de stations de télévision et de services facultatifs, tant dans le marché francophone qu'anglophone (Global, Groupe TVA et RNC Media).

Dans l'intervention ci-jointe et affichée à l'adresse <http://scfp.qc.ca/memoires-du-scfp/>, le CPSC demande au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou Conseil) de réexaminer l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409) conformément à la Partie 1 des Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Règles).

Pour toute question, n'hésitez pas à joindre le soussigné ou la représentante autorisée.

Veuillez recevoir, Monsieur le Secrétaire général, nos salutations cordiales.

[Original signé]

Réjean Beudet
Secrétaire-archiviste, CPSC
scfp687@bellnet.ca

BUREAU RÉGIONAL DU QUÉBEC
565, boulevard Crémazie Est, bureau 7100, Montréal (Québec) H2M 2V9
Tél. 514 384-9681 | Téléc. 514 384-9680
scfp.qc.ca | scfp.ca

REPRÉSENTANTE AUTORISÉE
Nathalie Blais
Conseillère à la recherche, SCFP
nblais@scfp.ca



**Conseil
Provincial du
Secteur des
Communications**



DEMANDE DE LA PARTIE 1
DES
RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE
DU
CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
CANADIENNES
VISANT LE RÉEXAMEN
DE
L'ORDONNANCE D'EXEMPTION
RELATIVE AUX ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION DE MÉDIAS NUMÉRIQUES
(CRTC 2012-409)

Présentée par le
Conseil provincial du secteur des communications
du
Syndicat canadien de la fonction publique

13 février 2018

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	4
II.	FAITS PERTINENTS.....	5
A.	L'Ordonnance d'exemption et ses réexamens précédents.....	5
B.	Parlons télé	8
C.	Le dernier véritable réexamen de l'ordonnance remonte à 2006	9
D.	Internet et le mobile détrônent les EDR	9
E.	Près de la moitié des foyers canadiens sont abonnés à Netflix	11
F.	Netflix dépense plus pour sa programmation que l'ensemble des télédiffuseurs canadiens	13
G.	Netflix est maintenant incorporée et produit du contenu au Canada	14
H.	Netflix n'est pas seule à lorgner le marché canadien	15
I.	Les revenus publicitaires migrent vers Internet.....	16
III.	MOTIFS	18
A.	Les arguments qui ont mené à la publication et au renouvellement de l'ordonnance d'exemption sont obsolètes	18
B.	L'ordonnance d'exemption et la migration des revenus publicitaires vers Internet ont un impact sur la capacité des titulaires de licences de satisfaire à leurs obligations réglementaires	19
C.	L'ordonnance d'exemption ou sa mise en œuvre déficiente empêchent le CRTC de réaliser sa mission	21
IV.	CONCLUSION.....	24
V.	ANNEXE 1 - <i>Transnational over-the-top video distribution as a business and policy disruptor: The Case of Netflix in Canada</i>	

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil provincial du secteur des communications (CPSC) du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente près de 7400 travailleuses et travailleurs du secteur des communications au Québec. La majeure partie de ses membres œuvre en télécommunications (Cogeco, Telus et Vidéotron), mais un important contingent est à l'embauche de stations de télévision et de services facultatifs, tant dans le marché francophone qu'anglophone (Global, Groupe TVA et RNC Media).
2. Le CPSC demande au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou Conseil) de réexaminer l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409), conformément à la Partie 1 des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (Règles).
3. Le CPSC fait cette demande, car il est convaincu que les entreprises de radiodiffusion de médias numériques exemptées – des entreprises offrant des services de radiodiffusion « distribués et accessibles par Internet; ou distribués au moyen de la technologie point à point et captés par des appareils mobiles¹. » – ont maintenant un impact sur la mise en œuvre de la *politique canadienne de radiodiffusion*² (Politique) inscrite dans la *Loi sur la radiodiffusion* (L.C. 1991, ch. 11).
4. Plus spécifiquement, le CPSC constate que les entreprises de radiodiffusion de médias numériques (entreprise ou service de diffusion en ligne, diffuseur en ligne, diffuseur ou service de diffusion par contournement, entreprise de radiodiffusion sur Internet) exploitées au Canada et exemptées de la réglementation ont une incidence « ... sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires³. » Le CPSC estime également que ces diffuseurs en ligne pourraient contribuer davantage au système canadien de radiodiffusion, « ... que ce soit en matière d'émissions canadiennes distribuées [...] ou de dépenses consacrées aux émissions canadiennes⁴; », s'ils étaient soumis à la réglementation.
5. Le CPSC est donc d'avis qu'il est temps de procéder à un réexamen complet de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*.

¹ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, Ottawa, 26 juillet 2012, par. 2.

² *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3(1).

³ CRTC, *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, Avis public CRTC 1996-59, Ottawa, 26 avril 1996, par. d) ii).

⁴ *Ibidem*, par. d) i).

II. FAITS PERTINENTS

A. L'Ordonnance d'exemption et ses réexamens précédents

6. La première *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (CRTC 1999-197)⁵ a été publiée au terme d'une consultation qui avait mené le Conseil à faire les constats suivants en 1999 :

- « ... le taux de pénétration d'Internet, qui se situe autour de 20 %, ne lui permet pas encore de rejoindre le grand public canadien⁶. »;
- « ... les nouveaux médias auront une incidence limitée sur l'écoute de la télévision, au moins tant et aussi longtemps qu'une programmation vidéo de qualité ne sera pas distribuée sur Internet⁷. »;
- « ... le Conseil ne trouve actuellement aucune preuve de l'incidence négative d'Internet sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs réglementés, et ce, malgré l'augmentation de la publicité en ligne⁸. »;
- « ... rien ne permet de prédire, pour l'instant, une redistribution aussi massive et soudaine des placements publicitaires, au profit des nouveaux médias⁹. »;
- « ... les modèles d'exploitation définitifs restent encore à établir¹⁰. »;
- « La majorité du contenu canadien des nouveaux médias complémente la programmation existante des entreprises de radiodiffusion actives dans les nouveaux médias¹¹; ».

7. Ces constatations avaient mené le Conseil à conclure que :

« ... la conformité avec la partie II de la Loi et des règlements applicables, par des personnes exploitant des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias ne contribuera pas pratiquement à l'atteinte des objectifs de politique énoncés à l'article 3(1) de la Loi. Le Conseil publiera donc un projet d'ordonnance d'exemption sans modalités ni conditions, pour les entreprises qui offrent des services de radiodiffusion sur Internet, en tout ou en partie, au Canada¹². »

⁵ Le réexamen était limité à la retransmission de signaux de radio et de télévision en direct sur Internet. Voir l'Avis public CRTC 2003-2 cité ci-dessous.

⁶ CRTC, *Nouveaux médias*, Avis public CRTC 1999-84, Ottawa, 17 mai 1999, par. 93.

⁷ *Ibidem*, p. 2.

⁸ *Ibidem*, par. 109.

⁹ *Ibidem*, par. 108.

¹⁰ *Ibidem*, par. 98.

¹¹ *Ibidem*, par. 23.

¹² *Ibidem*, par. 50.

8. En 2003, le Conseil a maintenu l'ordonnance d'exemption (CRTC 1999-197)¹³ lors d'un réexamen partiel demandé par le gouverneur en conseil. Il a de plus fait l'observation suivante devant la diversité des amendements à l'ordonnance proposée :

« Selon le Conseil, pareille diversité d'opinions reflète la relative immaturité de la retransmission sur Internet, l'absence à l'heure actuelle de réponses claires à plusieurs questions d'ordre technique et le manque de modèles de commercialisation suffisamment éprouvés. Sans indication claire pour décrire l'éventuelle évolution de l'industrie, le Conseil considère que l'élaboration de conditions précises d'exemption ou d'un cadre d'attribution de licences entraînerait présentement une foule de conjectures¹⁴. »

9. En 2006, le Conseil a déterminé que les services de télédiffusion mobile, distribués et accessibles par Internet, étaient couverts par l'ordonnance d'exemption et qu'il n'y avait pas lieu d'en revoir les termes étant donné que les constats de 1999 étaient toujours d'actualité malgré l'évolution d'Internet :

« ... de l'avis du Conseil, il n'y a rien dans le dossier de la présente instance qui indique que l'utilisation d'Internet pour distribuer de la programmation ou y accéder s'est accrue à tel point que les radiodiffuseurs traditionnels en sont empêchés de remplir leurs obligations en vertu de la Loi¹⁵. »

10. L'année suivante, le Conseil a publié une nouvelle ordonnance d'exemption s'appliquant aux entreprises de télédiffusion mobile en direct sans fil utilisant la technologie point à point (CRTC 2007-13)¹⁶ jugeant que ces dernières :

« ... ne risquent pas d'avoir une très grande incidence sur les radiodiffuseurs traditionnels, compte tenu des limites de la technologie sans fil qu'ils utilisent, de la durée de vie des piles et de la taille de l'écran du récepteur, de la faible qualité de l'image et du son, enfin du type et de l'éventail des émissions offertes par les télédiffuseurs mobiles¹⁷. »

11. En 2009, le Conseil a révoqué l'ordonnance dont il est question au paragraphe précédent (CRTC 2007-13) pour l'intégrer à l'ordonnance d'exemption initiale (CRTC 1999-197). Il a aussi ajouté à cette dernière une provision interdisant toute préférence indue et une nouvelle clause

¹³ Le réexamen était limité à la retransmission de signaux de radio et de télévision en direct sur Internet. Voir l'Avis public CRTC 2003-2 cité ci-dessous.

¹⁴ CRTC, *Retransmission sur Internet – Rapport au gouverneur en conseil conformément au décret C.P. 2002-1043*, Avis public CRTC 2003-2, Ottawa, 17 janvier 2003, par. 77.

¹⁵ CRTC, *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct*, Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-47, Ottawa, 12 avril 2006, par. 40.

¹⁶ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct*, Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13, Ottawa, 7 février 2007.

¹⁷ *Ibidem*, par. 42.

obligeant les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias à fournir toute information réclamée par le Conseil sur leurs activités, ce qui a mené à la publication d'une ordonnance modifiée (CRTC 2009-660¹⁸).

12. Environ un an plus tard, le Conseil a mis sur pied un groupe de travail de l'industrie pour déterminer les informations à exiger de toutes les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias (ERNM), qu'elles soient affiliées à un titulaire ou non :

« Afin d'obtenir le portrait global de la radiodiffusion dans l'environnement des nouveaux médias, le Conseil estime qu'il est nécessaire de recueillir les renseignements des ERNM, affiliées et non affiliées, étrangères ou nationales. Cependant, comme point de départ, le Conseil estime qu'il serait approprié de ne recueillir des renseignements provenant que des ERNM affiliées à des entreprises de radiodiffusion autorisées. [...] En conséquence, le Conseil conclut que les ERNM qui sont affiliées à des entreprises de radiodiffusion autorisées devront maintenant faire rapport auprès du Conseil à l'égard de leurs revenus et de leurs dépenses¹⁹. »

[notre soulignement]

13. Depuis 2010, les ERNM affiliées à des entreprises de radiodiffusion autorisées doivent donc remettre un rapport au Conseil annuellement en conformité avec la politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-582²⁰, mais on ignore quelles ont été les conclusions du groupe de travail formé à la même occasion en ce qui a trait aux exigences de rapports finales qui devaient s'appliquer à tous les diffuseurs en ligne, y compris les non affiliés et les étrangers.
14. Quoi qu'il en soit, l'ordonnance modifiée de 2009 (CRTC 2009-660) donnait le pouvoir au Conseil de demander des informations aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias « ... sur leurs activités de radiodiffusion néomédiatiques ou tout type d'information requis par le Conseil dans le but de surveiller l'évolution de ce secteur de la radiodiffusion²¹... », mais on ne sait pas s'il a exercé son pouvoir avant septembre 2014 (voir section I.B).
15. Au printemps 2011, le Conseil a effectué une *Cueillette d'informations sur les services de programmation alternatifs du système canadien de radiodiffusion* (CRTC 2011-344) devant la prolifération de programmation offerte sur des plateformes multiples par des entreprises tant nationales qu'étrangères. Le Conseil constatait alors :

¹⁸ CRTC, *Ordonnance modifiée concernant les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias (annexe A de l'Ordonnance d'exemption concernant les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias, avis public CRTC 1999-197, 17 décembre 1999)*, Annexe à l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-660, Ottawa, 22 octobre 2009.

¹⁹ CRTC, *Exigences de rapport visant les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias*, CRTC 2010-582, Ottawa, 13 août 2010, par. 25 et 26.

²⁰ *Ibidem*, par. 29.

²¹ *Op. cit.* note 18, par. 3.

« ... une accélération des tendances de la consommation, des marchés et de la technologie qui risquent d'influencer la capacité du système canadien de radiodiffusion à atteindre les objectifs de politique de la *Loi sur la radiodiffusion*²². »

16. Le Conseil a conclu de cet exercice qu'il ne reverrait pas l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias et qu'il n'assouplirait pas sa réglementation²³. Il convenait toutefois qu'il devait être vigilant et exercer une surveillance attentive des fournisseurs de services par contournement et comptait :

« ... réaliser une collecte de données financières et recueillir d'autres informations en mai 2012 afin de vérifier si les scénarios présentés par les parties relativement aux possibilités et aux répercussions éventuelles sur la réglementation se sont concrétisés²⁴. »

17. L'ordonnance d'exemption a ensuite été revue une dernière fois en 2012, mais uniquement pour mettre en œuvre le *Cadre réglementaire relatif à l'intégration verticale*²⁵ et remplacer le vocable « nouveaux médias » par le terme plus actuel de « médias numériques ». On ignore si la collecte de renseignements prévue par le Conseil en mai 2012 a eu lieu.

B. Parlons télé

18. Au terme de la consultation publique *Parlons télé*, qui a mené à la révision de l'ensemble de l'environnement réglementaire de la télévision canadienne en 2015, le Conseil n'a pas jugé bon revoir l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (ordonnance d'exemption)²⁶, même si plusieurs intervenants, dont le CPSC, l'avaient demandé.

19. Bell, OMTCS et WGC avaient notamment expliqué qu'un processus de révision distinct était nécessaire pour en arriver à dresser un portrait complet des diffuseurs par contournement et de leur influence sur le système canadien de radiodiffusion²⁷.

²² CRTC, *Cueillette d'informations sur les services de programmation alternatifs du système canadien de radiodiffusion*, Avis de consultation de radiodiffusion et de télécom CRTC 2011-344, Ottawa, 25 mai 2011, p. 1.

²³ CRTC, *Résultat de la collecte de renseignements sur les services de programmation par contournement*, Ottawa, octobre 2012, p. 11.

²⁴ *Ibidem*, p. 12.

²⁵ CRTC, *Modification à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (maintenant appelée *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*), Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, Ottawa, 26 juillet 2012.

²⁶ Emilia Zboraslka and Charles H. Davis, *Transnational over-the-top video distribution as a business and policy disruptor: The Case of Netflix in Canada*, *The Journal of Media Innovations*, 4.1, 2017, p. 16.

²⁷ *Idem*.

20. Il faut dire que l'instance ne s'était pas penchée en détail sur les services de radiodiffusion par contournement, ces derniers n'ayant fait l'objet que d'une seule question du Conseil à l'endroit du public²⁸. Les témoignages des représentants des entreprises de diffusion en ligne invités par le CRTC à participer à la consultation (Google et Netflix) ont pour leur part été rayés du dossier public, puisqu'ils ont refusé de transmettre au Conseil les informations demandées²⁹.

C. Le dernier véritable réexamen de l'ordonnance remonte à 2006

21. Depuis 1996, le Conseil affirme qu'il « ... est habilité à procéder à un examen des ordonnances d'exemption en tout temps, peu importe que la demande en soit faite ou non³⁰. » Il a toutefois établi dans sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (Avis public CRTC 1996-59) que ces dernières seront réexaminées périodiquement : « Cet examen aura normalement lieu cinq ans après la date de l'ordonnance et sera assujéti au processus public habituel du Conseil³¹. »

22. Or, cela fait plus de cinq ans que l'ordonnance d'exemption a été révisée pour la dernière fois (CRTC 2012-409), mais il faut remonter douze ans en arrière pour voir le Conseil étudier l'ensemble des questions de fond relatives aux entreprises de radiodiffusion en ligne. Le réexamen de 2006 est en effet le dernier véritable processus décisionnel au cours duquel le Conseil a effectué une révision exhaustive de l'ordonnance.

23. Par ailleurs, comme il est expliqué ci-dessous, les circonstances ayant mené à la publication de l'ordonnance d'exemption et à sa reconduction ont dramatiquement changé ces dernières années.

D. Internet et le mobile détrônent les EDR

24. Les dix dernières années ont vu le service Internet et la transmission de données cellulaires s'améliorer grandement au point de permettre le visionnement en ligne en continu (streaming) de vidéos, d'émissions de télévision et de films en HD. La qualité et la performance des appareils mobiles ont également augmenté.

²⁸ Emilia Zborasika and Charles H. Davis, *Transnational over-the-top video distribution as a business and policy disruptor: The Case of Netflix in Canada*, *The Journal of Media Innovations*, 4.1, 2017, p. 13.

²⁹ *Ibidem*, p. 15, 16 and 18.

³⁰ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct*, Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13, Ottawa, 7 février 2007, par. 49.

³¹ CRTC, *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, Avis public CRTC 1996-59, Ottawa, 26 avril 1996, par. e).

25. Le CRTC, reconnaissant l'importance accrue d'Internet dans la vie des citoyens canadiens, est intervenu à partir de 2011 pour augmenter la vitesse de la large bande offerte par les entreprises de télécommunications. Le CRTC a d'abord fixé à 5 mégabits par seconde (Mbps) et à 1 Mbps les vitesses cibles de téléchargement et de téléversement en 2011³², et en 2016, il a fait d'Internet à large bande fixe et mobile un service universel avec l'objectif d'offrir, partout au Canada, des vitesses de téléchargement fixes et d'affaires d'au moins 50 Mbps et de téléversement d'au moins 10 Mbps³³. Le Conseil a également déterminé que tous les Canadiens devraient avoir accès à des abonnements offrant une allocation de données illimitée et que les services mobiles sans fil devraient être disponibles dans tous les foyers, y compris sur le plus grand nombre de routes possibles³⁴.
26. Un mécanisme de financement a été mis sur pied par le Conseil pour éliminer les écarts entre les régions en matière de disponibilité des services à large bande. Ces subventions visant l'amélioration des réseaux s'ajoutent à celles offertes par les divers paliers de gouvernement ainsi qu'aux investissements du secteur privé³⁵.
27. L'utilisation d'Internet et des services mobiles est en croissance. Depuis 2014, on recense au Canada un plus grand nombre d'abonnés aux services Internet de résidence que d'abonnés aux services des entreprises de distribution de radiodiffusion (incluant SRD, SDM et IPTV). Les utilisateurs de la technologie cellulaire sont quant à eux en constante augmentation depuis 2012.

TAB 1 – ABONNÉS AUX SERVICES INTERNET DE RÉSIDENCE, AUX EDR ET AUX SERVICES SANS FIL

Canada (en millions)	2012	2013	2014	2015	2016
Internet	10,9	11,25	11,63	12,02	12,3
EDR (incluant SRD, SDM et IPTV)	11,5	11,5	11,4	11,2	11,1
Services sans fil	27,7	28,4	28,8	29,8	30,8

Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*.

³² CRTC, *Obligation de servir et autres questions*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, Ottawa, 3 mai 2011.

³³ CRTC, *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, Ottawa, 21 décembre 2016, p. 2 et par. 37 et 80.

³⁴ *Ibidem*, p. 2.

³⁵ CRTC, *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, Ottawa, 21 décembre 2016.

28. Un nombre croissant de Canadiens utilisent leur abonnement à Internet pour accéder à la programmation télévisuelle offerte en ligne : « Des services comme Netflix et YouTube font en sorte que la consommation de données au sein des ménages a grimpé de 23 % l'an dernier³⁶. » De plus, des services régionaux similaires aux Hulu, Roku et AppleTV permettent maintenant de visionner sur un téléviseur la programmation offerte sur Internet³⁷.
29. Le pourcentage de la population qui regarde la télévision uniquement en ligne est passé de 4 à 10 % au Canada, entre 2012 et 2016, mais l'attrait d'Internet est plus fort chez les anglophones (13 %) que chez les francophones (4 %). Les jeunes de 18 à 34 ans sont ceux qui sont les plus enclins à regarder la télévision sur Internet seulement (23 %³⁸).
30. L'utilisation des données sur les appareils sans fil mobiles est par ailleurs en croissance. En 2016, l'utilisation mensuelle moyenne de données sur ce type d'appareils disposant d'un forfait sans fil atteignait plus de 1500 Mo par mois, une augmentation de près de 13 % en un an³⁹. Jusqu'à 20 % des Québécois utilisent leur cellulaire pour regarder des vidéos, des séries et des films selon une étude du CEFRIO⁴⁰.

E. Près de la moitié des foyers canadiens sont abonnés à Netflix

31. Netflix a fait son entrée dans le marché canadien en 2010, en offrant l'abonnement à son service de diffusion en ligne à un prix déifiant toute compétition (7,99 \$/mois)⁴¹ et sans être soumise à la perception des taxes de vente, ce qui est toujours le cas.
32. En 2013, l'année du lancement du Club illico, le service de vidéo sur demande par abonnement (VSDA) de Vidéotron, on évaluait déjà à 1,6 million le nombre d'abonnés à Netflix au Canada⁴². L'entreprise américaine compterait maintenant entre 5,3 et 6,3 millions de clients au pays⁴³, une augmentation de 300 à 400 % en seulement cinq ans. The Convergence Research Group estime que cette croissance se poursuivra à un rythme soutenu au cours des prochaines années et que 6,9 millions de foyers canadiens seront abonnés à Netflix en 2018, puis

³⁶ Le Devoir, *La consommation résidentielle de contenus numériques en forte hausse*, Montréal, 10 novembre 2017.

³⁷ Voir <https://evobox.tv/>.

³⁸ CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2017*, Ottawa, 9 novembre 2017, p. 209.

³⁹ *Ibidem*, p. 310.

⁴⁰ CEFRIO, *Mobilité au Québec en 2016 : état des lieux*, NETendances, Édition 2016, Volume 7 – Numéro 8, p. 12

⁴¹ CBC, *Netflix Launches Canadian Movie Service*, September 22, 2010 : <http://www.cbc.ca/news/technology/netflix-launches-canadian-movie-service-1.872505>.

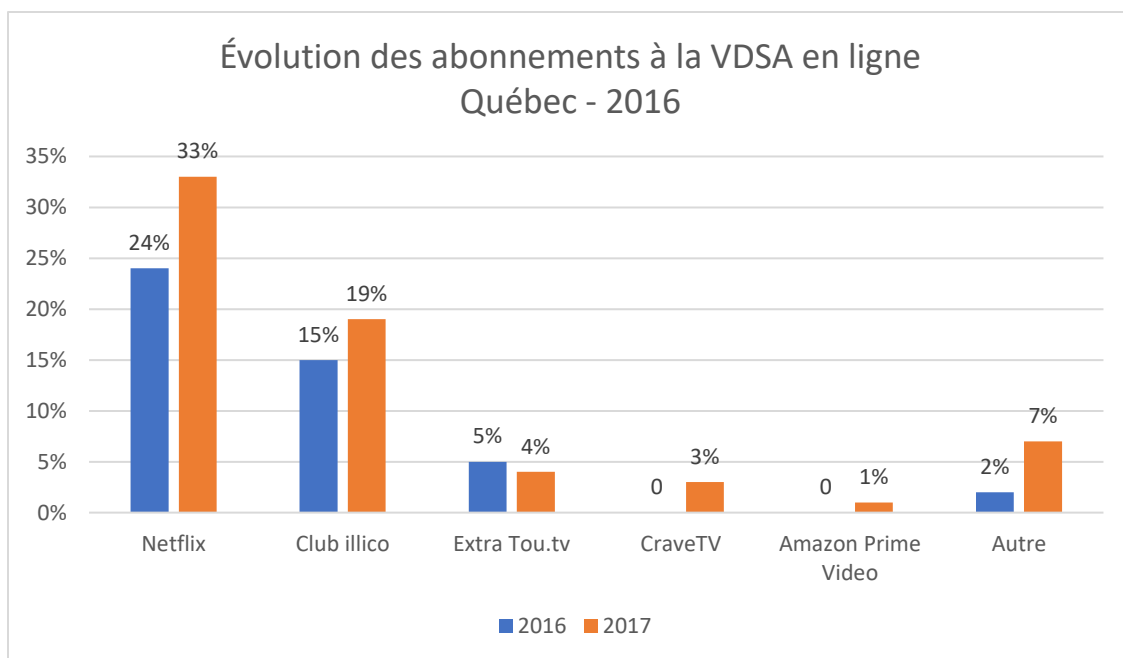
⁴² IHS Markit, *Netflix losses increase for International, but per-subscriber financials improve*, January 23, 2013: <https://technology.ihs.com/420129/netflix-losses-increase-for-international-but-per-subscriber-financials-improve>.

⁴³ Le nombre d'abonnés canadiens à Netflix est évalué entre 5,3 millions et 6,3 millions in : Canadian Media Concentration Research Project, *The Growth of the Network Media Economy in Canada, 1984-2016 – Report*, November 2017 et The Convergence Research Group et SRC, *Le nombre de « débranchés » continue d'augmenter au Canada*, 19 avril 2017, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1028962/canadiens-sans-tellevision-abonnements-etude-the-convergence-research-group>.

7,4 millions en 2019⁴⁴. Par comparaison, le nombre de clients des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR, SRC et TVIP) dépassait légèrement les 11,1 millions au Canada en 2016, en baisse de plus de 400 000 abonnés sur cinq ans⁴⁵.

33. Au Québec, de récentes données du CÉFRIO montrent que 53 % de la population branchée à Internet – soit 90 % des adultes⁴⁶ – est maintenant abonnée à un diffuseur en ligne. Il s'agit d'une hausse de 13 % en un an. Netflix domine ce marché avec une croissance plus rapide et 7 % plus d'abonnements que l'ensemble des services canadiens comparables combinés (Club illico, CraveTV et Extra Tou.tv⁴⁷).

TAB 2 – FOYERS QUÉBÉCOIS ABONNÉS À UN DIFFUSEUR EN LIGNE



Source : CEFRIQ, Portrait numérique des foyers québécois, NETendances, Édition 2017, Volume 8 - Numéro 1, p. 16.

34. Le Canada est par ailleurs le deuxième pays au monde à compter le plus d'utilisateurs à se brancher quotidiennement à Netflix⁴⁸.

⁴⁴ SRC, *Le nombre de « débranchés » continue d'augmenter au Canada*, 19 avril 2017, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1028962/canadiens-sans-television-abonnements-etude-the-convergence-research-group>.

⁴⁵ CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, p. 201.

⁴⁶ CEFRIQ, *Portrait numérique des foyers québécois*, NETendances, Édition 2017, Volume 8 - Numéro 1, p. 10.

⁴⁷ Infopresse, *Netflix, la plateforme préférée des Québécois*, 3 octobre 2017 : <http://www.infopresse.com/article/2017/10/3/le-tiers-des-quebecois-branches-est-abonne-a-netflix>.

⁴⁸ Le Devoir, *140 millions d'heures d'écoute chaque jour sur Netflix*, 12 décembre 2017 : www.ledevoir.com/culture/ecrans/515210/140-millions-d-heures-ecoutees-sur-netflix-chaque-jour-en-2017.

35. L'attrait concurrentiel de Netflix est tellement fort qu'il lui a permis de prendre la place de Québecor à titre de 5^e diffuseur télévisuel en importance au pays sur le plan des revenus⁴⁹ : « Netflix n'a jamais divulgué le nombre d'abonnés au Canada ni ses revenus, mais ils sont « estimés » à 766 millions pour 2016, cinq fois plus qu'en 2012⁵⁰... »
36. Netflix a par ailleurs commencé à conclure des partenariats de distribution avec des fournisseurs d'accès Internet et des entreprises de distribution de radiodiffusion un peu partout dans le monde. En 2017 seulement, Netflix s'est associée à SFR/Altice, en France, Proximus, en Belgique, T-Mobile (une filiale américaine de l'allemande Deutsche Telekom), Cox Communications et Verizon aux États-Unis qui offrent Netflix dans leur bouquet de services⁵¹. Netflix est aussi accessible directement sur le décodeur X1 de Comcast qui détient des partenariats avec Vidéotron, Rogers et Shaw au Canada⁵², de même que sur la plateforme TiVo de Cogeco⁵³.

F. Netflix dépense plus pour sa programmation que l'ensemble des télédiffuseurs canadiens

37. En 2012, Netflix est passé de simple diffuseur à producteur de contenu original. Un producteur qui a vite fait ses classes passant de la création de 4 à 126 projets par année en cinq ans. Des productions pour la plupart américaines ou étrangères qui sont automatiquement offertes au Canada puisque l'entreprise en détient tous les droits.

TAB 3 – NETFLIX : NOMBRE DE PRODUCTIONS ORIGINALES PAR ANNÉE 2012-2016

(nombre)	2012	2013	2014	2015	2016
Productions originales	4	13	25	59	126

Source : Netflix Financial Statements, 2014 (T4), 2016 (T4) et 2017 (T1).

⁴⁹ Canadian Media Concentration Research Project, *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2017-359 – Call for comments on the Governor in Council's request for a report on future programming distribution models*, December 1, 2017, par. 42.

⁵⁰ Le Devoir, *La consommation résidentielle de contenus numériques en forte hausse*, 10 novembre 2018 : www.ledevoir.com/economie/512672/la-consommation-de-contenus-numeriques-en-tous-genres-dope-les-telechargements-chez-les-menages-canadiens

⁵¹ Netflix, *Letter to Shareholders*, Q3 Results, October 16, 2017 et Netflix, *Letter to Shareholders*, Q4 Results, January 22, 2018.

⁵² Shaw et Vidéotron lors des audiences dans le cadre du *Renouvellement des licences de radiodiffusion des entreprises de distribution de radiodiffusion terrestres qui expirent en mai 2018*, CRTC 2017-160, Transcriptions des audiences, 19 octobre 2017.

⁵³ <https://www.cogeco.ca/web/on/fr/residentiel/soutien/199/1018/faq-tivosupmd-sup/tivo-central/netflix/comment-puis-je-utiliser-netflix-avec-mon-service-cogeco-tivo>.

38. En 2016, Netflix a dépensé à elle seule plus de 5 milliards de dollars américains dans l'acquisition et la production de films et d'émissions de télévision pour sa plateforme en ligne⁵⁴. En tenant compte du taux de change, il s'agit d'un montant qui équivaut pratiquement à trois fois le budget total investi dans la programmation canadienne par l'ensemble des services traditionnels, spécialisés et sur demande autorisés au Canada la même année (2,4 milliards de dollars). En 2017, le budget de programmation de Netflix a augmenté à 6 milliards de dollars américains et l'entreprise prévoit dépenser 7 à 8 milliards de dollars américains dans le contenu en 2018.

G. Netflix est maintenant incorporée et produit du contenu au Canada

39. L'an dernier, Netflix s'est engagée auprès du gouvernement à investir 500 millions de dollars dans la production audiovisuelle au Canada au cours des cinq prochaines années⁵⁵. Il s'agit d'un investissement significatif de 100 millions de dollars par année qui équivaut à peu près :

- au tiers du budget annuel du Fonds des médias du Canada (près de 350 millions de dollars) pour 2017-2018⁵⁶;
- à la quasi-totalité de ce qu'a dépensé le Groupe TVA dans la programmation canadienne de son réseau de stations de télévision traditionnelle en 2016 (107 millions de dollars⁵⁷), et;
- à près de la moitié des investissements de CTV dans le contenu canadien pour 2016⁵⁸.

40. Le gouvernement fédéral a refusé de dévoiler les détails de l'entente intervenue avec Netflix⁵⁹, mais la ministre du Patrimoine canadien a affirmé que l'accord était à l'avantage net des Canadiens, comme le prévoit la *Loi sur Investissement Canada*⁶⁰.

41. Dans le cadre de cette entente, Netflix s'est engagée à s'installer au Canada et à produire ici des films et des émissions de télévision en anglais comme en français⁶¹. Il ne s'agit toutefois pas de programmation canadienne certifiée, mais bien de films et d'émissions de télévision de portée générale (« We have invested in Canada because Canadians make great global

⁵⁴ *Netflix Financial Statements*, 2014 (T4), 2016 (T4) et 2017 (T4).

⁵⁵ https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2017/09/launch_of_netflixcanadaarecognitionofcanadascreativetalentandits.html

⁵⁶ FMC, *Répartition du budget par programme 2017-2018*.

⁵⁷ CRTC, *Rapports annuels cumulés du Groupe TVA*, 2016.

⁵⁸ CRTC, *Rapports annuels cumulés de BCE*, 2016.

⁵⁹ Jean-Hugues Roy, blogue : <http://jhroy.ca/2018/01/courriels-netflix-gouv-federal/>.

⁶⁰ *Loi sur Investissement Canada*, art.

⁶¹ « Netflix committed to invest at least half a billion CAD in movies and television shows produced in Canada, both in English and in French, over the next five years. », in : Netflix, *What Netflix's half a billion CAD investment in Canada is really about*, October 10, 2017, <https://media.netflix.com/en/company-blog/what-netflixs-half-a-billion-cad-investment-in-canada-is-really-about> [notre soulignement].

- stories⁶². »), tournés au Canada, dont Netflix détiendra les droits mondiaux pour diffusion sur son service en ligne. À notre connaissance, l'entente n'a pas été soumise à l'examen du CRTC pour s'assurer qu'elle contribue à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.
42. La ministre du Patrimoine canadien, Mélanie Joly, a indiqué lors du lancement de sa politique culturelle en septembre 2017 que d'autres ententes du genre étaient à venir : « Voilà ce qui est possible et ce qui répond à nos attentes. C'est le type d'engagement que nous nous efforcerons d'obtenir de la part d'autres plateformes également⁶³. » [notre soulignement]
43. L'entente de Netflix avec le gouvernement fédéral est venue confirmer que Netflix est présente au Canada puisqu'une filiale – Netflix Canada inc. – est enregistrée et a pignon sur rue à Toronto⁶⁴.
44. Par ailleurs, Netflix exploite maintenant son service de diffusion en ligne à partir du Canada – en partie du moins⁶⁵ –, car elle a installé chez des fournisseurs d'accès Internet canadiens des serveurs destinés à faciliter la diffusion en continu de sa programmation au pays :

« Netflix developed Open Connect, a Content Delivery Network (CDN), to deliver our content globally. We give qualifying Canadian ISPs free servers called “Open Connect Appliances” (OCAs) loaded with Netflix content. After these appliances are installed in an ISP's data center, almost all Netflix content is served from the local OCAs rather than “upstream” from the internet⁶⁶. »

H. Netflix n'est pas seule à lorgner le marché canadien

45. Il y aurait plus de 500 services de diffusion en ligne à travers le monde totalisant des revenus de 25 millions de dollars en 2015. La majeure partie de ces services sont exploités régionalement, mais cinq joueurs mondiaux – Netflix, Amazon, Hulu, HBO et YouTube – récoltent près de la moitié des gains du secteur (plus de 11 millions de dollars) selon les estimations du Boston Consulting Group⁶⁷.

⁶² Netflix, *What Netflix's half a billion CAD investment in Canada is really about*, October 10, 2017, <https://media.netflix.com/en/company-blog/what-netflixs-half-a-billion-cad-investment-in-canada-is-really-about> [notre soulignement].

⁶³ Gouvernement du Canada, *Lancement de Canada créatif - l'honorable Mélanie Joly, ministre du Patrimoine canadien – discours*, Ottawa, 28 septembre 2017 : https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/nouvelles/2017/09/un_canada_creatifunevisionpourlesindustriescreativescanadiennes.html.

⁶⁴ Business Number (BN): 785288689RC0001.

⁶⁵ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 4(2).

⁶⁶ Netflix, *Comments in response to: CRTC Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2017-359 – Call for comments on the Governor in Council's request for a report on future programming distribution models*, December 1, 2017, p. 6.

⁶⁷ Boston Consulting Group, *The Future of television. The Impact of OTT on Video Production Around the World*, September 2016, p. 15.

46. D'autres « majors » américains se préparent à lancer leurs propres services de radiodiffusion en ligne visant le marché mondial, incluant le Canada. C'est le cas entre autres de Disney qui lancera deux chaînes, dont ESPN, d'ici 2019, CBS All Access qui fera son entrée au Canada cette année et Facebook qui se lance dans la diffusion de productions audiovisuelles originales sur les médias sociaux avec son nouveau service Watch⁶⁸.
47. Ajoutons à cela que Facebook⁶⁹ et Apple⁷⁰ prévoient produire du contenu original et dépenser 1 milliard de dollars américains chacune cette année.

I. Les revenus publicitaires migrent vers Internet

48. Par ailleurs, il est maintenant acquis que les médias numériques ont une incidence financière marquée sur les revenus publicitaires des médias canadiens :

« Une analyse de données effectuée par l'agence Deepblue sur les revenus publicitaires a révélé, qu'entre 2014 et 2017, les médias traditionnels canadiens ont vu leurs revenus publicitaires annuels amputés d'environ 1,1 G\$, alors que les médias numériques ont vu leurs revenus augmenter d'environ 2,4 G\$⁷¹. »

49. La télévision traditionnelle est particulièrement touchée par ce phénomène de transfert des revenus publicitaires nationaux depuis 2011, et ce, tant sur le plan national qu'au Québec.

⁶⁸ Corus, *Supplementary Brief*, Reconsideration and hearing for all English-language discretionary services under the control of Corus Entertainment Inc., October 31, 2017, p. 16 and 17.

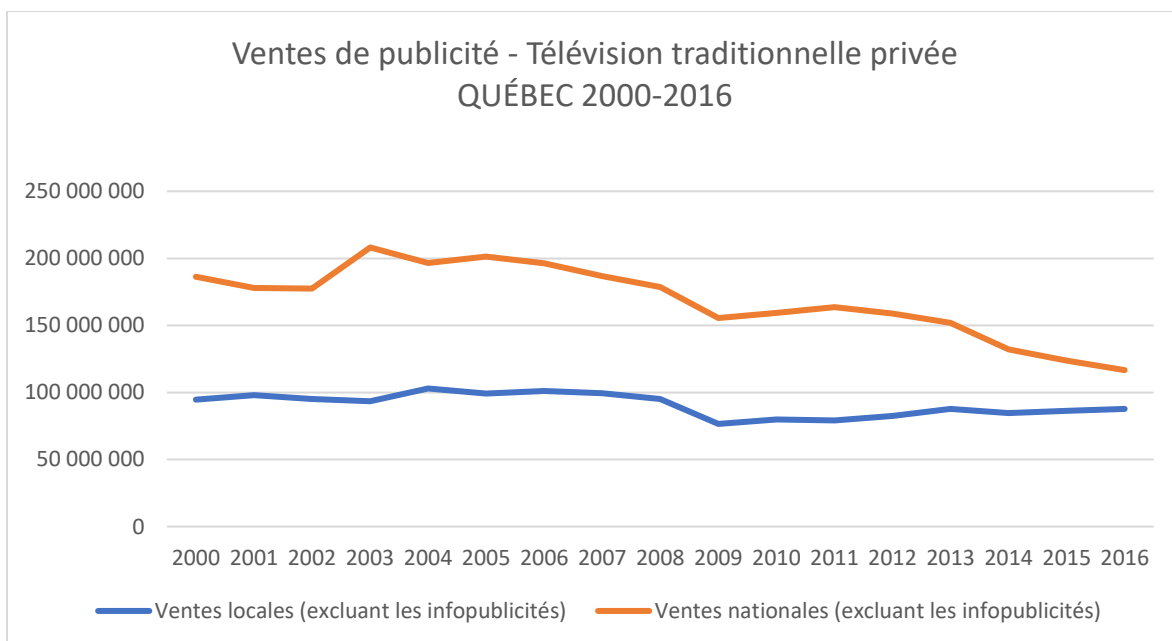
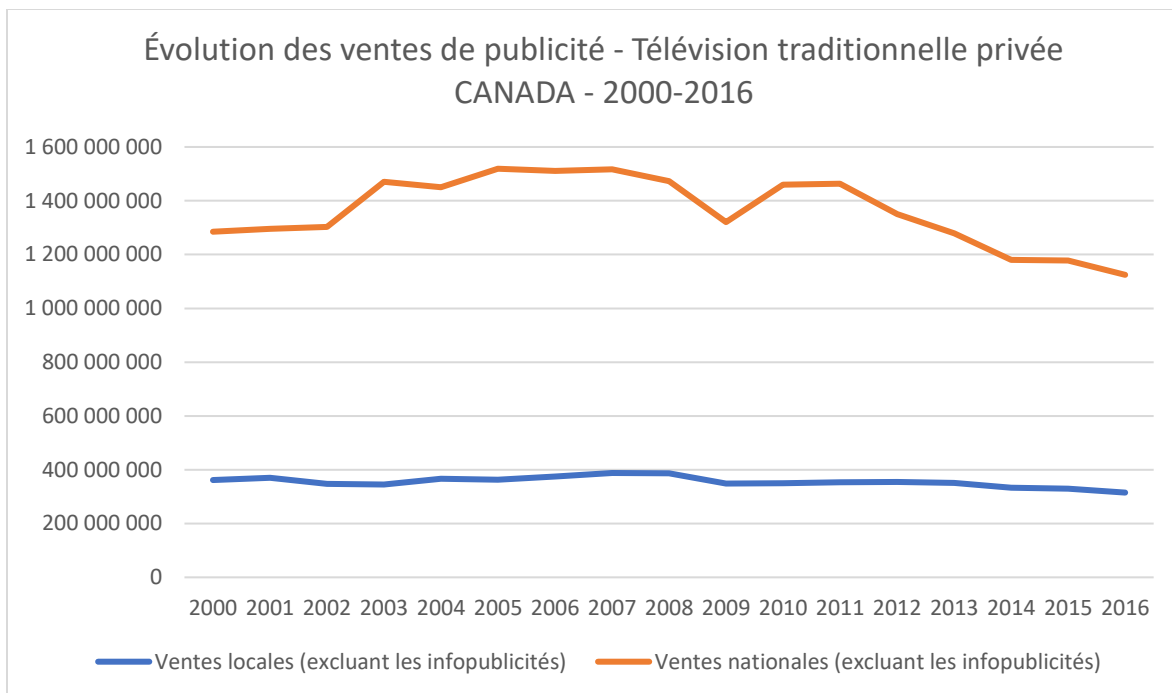
⁶⁹ The Crunch, *Facebook Plans to Spend up to \$1B on Original Shows in 2018*:

<https://techcrunch.com/2017/09/08/facebook-plans-to-spend-up-to-1b-on-original-shows-in-2018/>

⁷⁰ Variety, *Apple Projected to Spend \$4,2 Billion of Original Content by 2022*:

<http://variety.com/2017/digital/news/apple-projected-to-spend-4-2-billion-on-original-content-by-2022-1202622459/>.

⁷¹ Québecor Média, *Observations de Québecor Média inc. en réponse à l'appel aux observations sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359, Montréal, 1^{er} décembre 2017.



Source : CRTC, Télévision traditionnelle - relevés statistiques et financiers 2000-2004, 2003-2007, 2008-2012 et 2012-2016.

50. Ce déplacement des revenus publicitaires se fait non seulement des médias traditionnels vers les médias numériques, mais il est également caractérisé par un déplacement des dollars publicitaires canadiens vers de grandes entreprises américaines qui donnent accès à du contenu de radiodiffusion ou en présentent eux-mêmes :

« Google and Facebook dominate the internet advertising market, with nearly three quarters of the market between them in 2016 – up from a little under two thirds a year earlier. Their grip over economic resources *and* the technical interfaces that journalists, news organizations, and other media depend on to effectively reach their audiences has been accelerated by the rise of the “mobile internet”⁷². »

[notre soulignement]

« Digital revenue is flowing primarily to new digital companies rather than to the digital operations of traditional media companies, and this trend is expected to continue. Some estimates suggest that already as much as 85% of all digital revenue is captured by two companies, Facebook and Google. By 2020, as much as 50% of the Canadian advertising market will be digital (\$6.5 billion), with the vast bulk of that revenue going to the United States. HST is not captured on advertising revenues bound for the US⁷³. »

[notre soulignement]

51. Les grands groupes de propriété de télévision ont d'ailleurs tous déposé des prévisions de revenus à la baisse pour les cinq prochaines années lors du réexamen de leur renouvellement de licences, en décembre 2017⁷⁴.

III. MOTIFS

52. Le CPSC estime qu'il est urgent de réexaminer sérieusement l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (CRTC 2012-409) pour les motifs suivants supportés par les faits pertinents exposés précédemment.

A. Les arguments qui ont mené à la publication et au renouvellement de l'ordonnance d'exemption sont obsolètes

53. D'abord, la liste des circonstances ayant mené le CRTC à adopter, puis reconduire l'ordonnance d'exemption, est totalement dépassée. Il a été démontré ci-dessus que :

⁷² Canadian Media Concentration Research Project, *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2017-359 – Call for comments on the Governor in Council's request for a report on future programming distribution models*, December 1, 2017, par. 18.

⁷³ Richard Stursberg, *Cultural Policy for the Digital Age*, November 2016.

⁷⁴ Données déposées au Conseil dans le cadre du réexamen en cours du renouvellement des licences des services de télévision des groupes de propriété privée (CRTC 2017-428 et CRTC 2017-429), 8 décembre 2017.

- le taux de pénétration d'Internet est maintenant supérieur au taux de pénétration des EDR. Plus de la moitié des abonnés disposent d'un service à large bande offrant une vitesse de téléchargement allant de 16 Mbps à plus de 100 Mbps⁷⁵.
- à première vue, les diffuseurs en ligne ne semblent pas avoir d'incidence sur l'écoute de la télévision qui est toujours forte à 28,2 heures par semaine en moyenne⁷⁶, mais lorsqu'on y regarde de plus près, on voit que les générations montantes (12 à 34 ans) regardent moins la télévision traditionnelle (baisse de 4 à 6 % sur cinq ans). Les 18-34 ans sont par ailleurs davantage portés à n'écouter que la programmation télévisuelle offerte sur Internet⁷⁷.
- Internet a un impact à la baisse sur les revenus publicitaires des radiodiffuseurs réglementés.
- des entreprises de diffusion par contournement ont mis au point des modèles d'exploitation profitables qui leur permettent de concurrencer les radiodiffuseurs réglementés sur le plan de la production de contenu original et sont en voie de remplacer la télévision et ses modes de distribution (câble, SRD, TVIP).

B. L'ordonnance d'exemption et la migration des revenus publicitaires vers Internet ont un impact sur la capacité des titulaires de licences de satisfaire à leurs obligations réglementaires

54. Le CPSC a également fait la preuve, dans son exposé des faits pertinents, que les revenus publicitaires de la télévision sont en baisse au profit des géants américains d'Internet (principalement Facebook et Google) et que les EDR (incluant SRD et TVIP) voient leur clientèle diminuer.
55. La migration des revenus publicitaires affecte négativement les sommes dont disposent les titulaires de licences de télévision pour la production d'émissions canadiennes, une analyse que partagent les télédifuseurs autorisés : « C'est ainsi que plusieurs centaines de millions de dollars échappent désormais chaque année aux médias canadiens et ne peuvent plus servir à financer la production de contenu canadien⁷⁸. »
56. Les contributions des EDR à la programmation canadienne sont aussi en baisse. Elles sont passées de 495 millions de dollars en 2012 à 428 millions de dollars en 2016, une baisse de

⁷⁵ CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, p. 281.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 162.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 209.

⁷⁸ Québecor Média, *Observations de Québecor Média inc. en réponse à l'appel aux observations sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*, Montréal, 1^{er} décembre 2017, par. 37

près de 14 %⁷⁹. La ministre du Patrimoine canadien s'est engagée à renflouer le Fonds des médias du Canada (FMC)⁸⁰ – un des bénéficiaires de ces contributions – afin de soutenir la production canadienne, mais on ignore encore le montant qui lui sera accordé et la durée de cette aide supplémentaire. Il est peu probable que cet appui sera soutenu, surtout si la tendance se maintient et que les revenus des EDR continuent à diminuer.

57. L'ordonnance d'exemption, en avalisant un système à deux vitesses, vient amplifier la difficulté des entreprises autorisées à remplir leurs obligations réglementaires, comme l'a souligné Québecor dans une intervention récente au CRTC :

« Les grandes entreprises internationales, libres de toute contrainte réglementaire et fiscale au Canada, y concurrencent directement les activités d'entreprises locales comme TVA et Vidéotron qui sont contraintes par un lourd fardeau réglementaire et qui doivent honorer leurs obligations fiscales. Il serait néfaste de continuer à encourager une iniquité flagrante au détriment de l'innovation dont font preuve les joueurs locaux. Il faut doter ces derniers des moyens pour créer des contenus culturels porteurs dans lesquels les Canadiens et les Québécois peuvent se reconnaître et auxquels ils peuvent s'identifier. [...] En l'absence d'offre de programmation locale de grande qualité qui concurrence adéquatement les films et séries américaines à gros budget, l'attrait qu'exercent les contenus américains, surtout auprès des jeunes Canadiens, poursuivra son élan au détriment de contenus culturels plus représentatifs des particularités de notre société⁸¹. »

[notre soulignement]

58. BCE milite aussi en faveur du changement :

«To date, the Commission has employed a light touch with respect to broadcasting services operating over the Internet, while heavily regulating traditional broadcasting services – from what they air to what they can charge for distribution of their services. Such an approach may have been appropriate a decade ago when Internet access speeds were slow by modern standards and Internet broadcasting was in its infancy, but today this two-tiered regulatory approach is outdated. These two models of content distribution are not separate silos, but competitors within the same ecosystem that influence each other's outcomes. Traditional broadcasters compete with OTT services for programming rights and subscriber dollars. As we have demonstrated, Netflix, by far Canada's largest OTT subscription service, depends

⁷⁹ CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, p. 213.

⁸⁰ Gouvernement du Canada, *Lancement de Canada créatif - l'honorable Mélanie Joly, ministre du Patrimoine canadien – discours*, Ottawa, 28 septembre 2017 : https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/nouvelles/2017/09/un_canada_creatifunevisionpourlesindustriescreativescanadiennes.html

⁸¹ Québecor Média, *Observations de Québecor Média inc. en réponse à l'appel aux observations sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*, Montréal, 1^{er} décembre 2017, par. 74 et 75.

on the existing broadcasting industry's funding system for the high-quality Canadian programs that it distributes⁸². » [notre soulignement]

59. De l'avis du CPSC, la solution au déséquilibre entre les services de diffusion en ligne et les titulaires de licences ne réside pas dans la déréglementation, mais plutôt dans une révision exhaustive de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (CRTC 2012-409). Cette dernière devra avoir pour but d'identifier clairement les problèmes et d'envisager une gamme de solutions réglementaires visant le respect de notre souveraineté culturelle et l'atteinte des objectifs sociaux de la *politique canadienne de radiodiffusion* (Politique). Ces derniers ne sont pas devenus obsolètes du simple fait de l'émergence de nouvelles entreprises de radiodiffusion.

C. L'ordonnance d'exemption ou sa mise en œuvre déficiente empêchent le CRTC de réaliser sa mission

60. Le Conseil a pour mission de réglementer et surveiller « ... tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion⁸³. » Dans l'ordonnance d'exemption, le CRTC avait donc prévu une disposition visant à lui permettre d'obtenir des informations des services de diffusion en ligne afin de bien comprendre leur évolution :

« L'entreprise fournit au Conseil de l'information sur ses activités de radiodiffusion numérique ou tout type d'information requis par le Conseil dans le but de surveiller l'évolution de ce secteur de la radiodiffusion, sous la forme et dans les délais prescrits périodiquement par le Conseil⁸⁴. »

61. Malheureusement, cette disposition ne semble pas avoir été utilisée régulièrement ou de façon ferme afin d'obtenir des renseignements de tous les services de diffusion en ligne. Il y a deux semaines à peine, le CRTC a bien demandé aux géants d'Internet et aux entreprises réglementées exploitant des services sur le Web de lui fournir des informations sur leurs activités au Canada dans le cadre d'une consultation découlant d'un décret du gouverneur en conseil (CRTC 2017-359), mais cette demande exclut tous renseignements sur la programmation canadienne et demeurera strictement confidentielle⁸⁵.

⁸² BCE inc. *Call for comments on the governor-in-council's request for a report on future programming distribution models*, CRTC 2017-359, December 1st, 2017, par. 154.

⁸³ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 5(1).

⁸⁴ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, Annexe à l'Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, art. 4.

⁸⁵ CRTC, *Demande d'information envoyée aux services de programmation audio et vidéo en ligne disponibles au Canada*, Ottawa, 2 février 2018 : <https://crtc.gc.ca/fra/8045/lc2018.htm>.

62. La seule requête dont nous ayons eu connaissance avant cela avait été présentée à Netflix et Google au cours de l'instance *Parlons Télé* (CRTC 2014-190) et s'était soldée par un échec :

« Following Netflix's refusal to provide the requested information, the Commission struck its participation from the public record completely, removing its written submission and even the transcripts of its oral participation at the hearing from LTT documentation, thereby adding to the accumulation of policy silences⁸⁶. »

63. Le CRTC ignore donc quelle est la contribution de l'ensemble des services de diffusion par contournement à la réalisation des objectifs de la Loi. L'opacité dans laquelle se trouve le Conseil ne lui permet pas de prendre les décisions réglementaires pertinentes par rapport aux diffuseurs en ligne – qu'ils soient étrangers ou nationaux – afin d'assurer la mise en œuvre de la *politique canadienne de radiodiffusion*.

64. La Société Radio-Canada (SRC) a notamment fait valoir au Conseil récemment que l'accès aux données des boîtiers décodeurs des EDR était crucial pour le succès des activités de radiodiffusion canadiennes :

« Access to big data and data analysis technologies is critical to the development and distribution of successful Canadian content. Consequently, the regulatory regime should ensure that such data is readily available on a non-discriminatory basis. In particular, data about Canadians and their programming preferences should not become the exclusive property of a select group of players. This data should be available to all players so as to benefit the system as a whole⁸⁷.

[notre soulignement]

65. Le CPSC ajoute que les données des services de diffusion par contournement devraient aussi être partagées avec le Conseil afin que ce dernier puisse prendre les décisions qui s'imposent quant à la réglementation requise pour favoriser le contenu canadien et les entreprises qui le produisent. L'opacité actuelle favorise les diffuseurs en ligne, comme Netflix, qui sont les seuls à avoir en mains les données financières et d'écoute de leur service respectif, des données qui sont publiques dans le système de radiodiffusion traditionnel⁸⁸.

66. Netflix refuse de dévoiler ces informations, car : « Le plus grand avantage concurrentiel de Netflix est cette connaissance approfondie et exclusive que la plateforme a des motivations de

⁸⁶ Emilia Zboraslka and Charles H. Davis, *Transnational over-the-top video distribution as a business and policy disruptor: The Case of Netflix in Canada*, *The Journal of Media Innovations*, 4.1, 2017, p. 16.

⁸⁷ SRC, *Broadcasting Notice of Consultation 2017-359 – Call for comments on the Governor in Council's request for a report on future programming distribution models*, December 1, 2017, p. 3.

⁸⁸ Une étude de l'Université Ryerson mentionne que la perturbation d'un système réglementé survient lorsqu'un innovateur devance le régulateur et le manque d'information du régulateur figure parmi les trois facteurs qui permettent à l'innovateur de bouger le premier, in *op. cit.* note 86.

ses abonnés⁸⁹. » Cette situation est inconcevable alors que les entreprises de diffusion par contournement utilisent des infrastructures largement subventionnées par le secteur public.

67. L'ordonnance d'exemption fait de plus en sorte que les services de diffusion par contournement exemptés échappent à tout processus d'examen public. Ils peuvent ignorer le CRTC et négocier directement avec le gouvernement des accords qui semblent positifs sur le plan économique, mais qui ne permettent en rien de sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique et sociale du pays, comme le prescrit la *politique canadienne de radiodiffusion*⁹⁰. Le gouvernement n'est pas davantage sensibilisé à ces objectifs et a tendance à favoriser des objectifs consuméristes ou électoralistes⁹¹ :

« The political dimension of regulatory decisions in the face of disruptive innovation is increasingly significant in situations where the status quo is justified in terms of abstract public benefits (Cable, 2016). Because reformer startups offer consumers immediate benefits, regulations that negatively affect these benefits can carry significant political cost (ibid)⁹². » [notre soulignement]

68. L'absence d'obligations de production en français dans l'entente conclue entre Netflix et la ministre Mélanie Joly a notamment été montrée du doigt par divers intervenants⁹³ et le commissaire aux langues officielles du Canada a ouvert une enquête après avoir reçu deux plaintes portant sur cette lacune⁹⁴.
69. Le Conseil aurait pu jouer un rôle social dans cette transaction, comme il pourrait en jouer un en appliquant sa réglementation interdisant les fausses nouvelles à un service en ligne comme Facebook qui diffuse des nouvelles produites par les médias en plus de divers contenus de radiodiffusion. Le géant d'Internet, qui rejoint plus de deux milliards de personnes, a reconnu dernièrement que les réseaux sociaux pouvaient affaiblir une démocratie et il a promis de tout faire pour limiter ces risques⁹⁵. Le CPSC estime que réglementer les plus importants diffuseurs

⁸⁹ Association des producteurs d'expériences numériques, *Qui a dit que la disruption serait facile : les défis économiques et stratégiques de Netflix*, février 2018, p. 15.

⁹⁰ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3(1)d)(i).

⁹¹ Emilia Zborasika and Charles H. Davis, *Transnational over-the-top video distribution as a business and policy disruptor: The Case of Netflix in Canada*, *The Journal of Media Innovations*, 4.1, 2017.

⁹² *Ibidem*, p. 7 et 8.

⁹³ Notamment : Le Devoir, Mélanie Joly se soumet à la loi de Netflix, 29 septembre 2017 :

<http://www.ledevoir.com/culture/509240/le-contenu-francophone-en-suspens> et Journal de Montréal, *Ottawa refuse de taxer Netflix qui est libre de ses choix de production*, 28 septembre 2017 :

<http://www.journaldemontreal.com/2017/09/28/ottawa-refuse-de-taxer-netflix-qui-est-libre-de-ses-choix-de-production>.

⁹⁴ La Presse, *Netflix : le commissariat aux langues officielles enquêtera sur l'entente*, 20 octobre 2017 :

<http://www.lapresse.ca/actualites/national/201710/20/01-5140752-netflix-le-commissariat-aux-langues-officielles-enquetera-sur-lentente.php>.

⁹⁵ AFP, *Facebook admet qu'il peut être dangereux pour la démocratie*, 22 janvier 2018 :

<http://www.tvanouvelles.ca/2018/01/22/facebook-admet-quil-peut-etre-dangereux-pour-la-democratie>.

en ligne permettrait assurément de renforcer la structure politique, culturelle et sociale du Canada.

IV. CONCLUSION

70. Dans sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, le CRTC indique que « Lorsque les circonstances le justifient, le Conseil modifie ou annule une ordonnance d'exemption⁹⁶. » Le CPSC est d'avis que les circonstances sont réunies pour procéder à un réexamen visant à modifier ou annuler l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (CRTC 2012-409), d'autant plus que le dernier exercice du genre a eu lieu il y a plus de cinq ans.
71. Pendant des années, le CRTC et le gouvernement canadien ont voulu favoriser l'innovation sur Internet et permettre à ce secteur de l'économie de prendre de l'essor, mais il est maintenant clair que l'exemption de réglementation ne permet pas aux services de diffusion en ligne canadiens de tirer leur épingle du jeu face à des géants mondiaux. La réglementation à deux vitesses actuelle est obsolète et met en péril la création et la présentation de programmation canadienne.
72. L'ordonnance d'exemption ou sa mise en œuvre déficiente empêchent également le Conseil de surveiller et réglementer correctement le système de radiodiffusion en vue d'atteindre les objectifs de la *politique canadienne de radiodiffusion* déterminés par le Parlement. Le vide engendré permet au gouvernement de favoriser des objectifs consuméristes ou électoralistes au détriment des visées à portée sociale de la *Loi sur la radiodiffusion* qui sont toujours pertinentes à l'ère numérique.
73. Le CRTC doit réexaminer l'ordonnance, en vertu de la Partie I des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (Règles), pour prendre la mesure de ses avantages et de ses inconvénients, puis déterminer si elle doit être modifiée ou abolie. Le réexamen doit également permettre de trouver des façons de rétablir l'équilibre perdu entre les titulaires de licences et les entreprises de radiodiffusion exemptées sur Internet afin que les objectifs de la Politique puissent être atteints.
74. Compte tenu de l'intérêt public du réexamen demandé et de la complexité potentielle des solutions à mettre de l'avant, le CPSC demande que le Conseil – en vertu de l'article 26 (1) des Règles – opte pour la publication d'un avis de consultation formel incluant les amendements suivants aux délais standards prévus à la Partie 1 :

⁹⁶ CRTC, *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, Avis public CRTC 1996-59, Ottawa, 26 avril 1996, p. 2.

- Que la période d'intervention initiale de 30 jours soit portée à 45 jours;
 - Que la période de réplique du demandeur passe de 10 jours à 20 jours;
 - Qu'une audience publique soit prévue pour discuter des questions plus complexes du réexamen;
 - Qu'une période d'observations finales ouverte à tous les intervenants soit planifiée dans les 20 jours suivant l'audience publique;
 - Que la teneur de l'avis de consultation soit celle prévue à l'article 21 des Règles en y ajoutant la date de l'audience publique afin que les intervenants puissent se préparer à l'avance et la date limite pour les observations finales.
75. Ces modifications sont nécessaires pour permettre à un vaste éventail d'intervenants de participer au réexamen et de fournir au Conseil les preuves requises pour l'éclairer dans ce dossier.
76. La présente demande de la Partie I est affichée sur le site Internet du SFCP et disponible pour consultation à l'adresse : <http://scfp.gc.ca/memoires-du-scfp/>.

*** FIN DU DOCUMENT ***