

175 Bloor Street East
South Tower, Suite 501,
Toronto, Ontario M4W 3R8
Telephone (416) 314-6858
Fax (416) 314-6876

175 rue Bloor est
Edifice sud, bureau 501,
Toronto, Ontario M4W 3R8
Téléphone (416) 314-6858
Télécopieur (416) 314-6876



Ontario

**Ontario Media
Development
Corporation**

**Société de
développement
de l'industrie
des médias
de l'Ontario**

19 octobre 2007

Robert Morin
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

Destinataire : M. Morin

**Objet : Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10
Appel d'observations
Révision des cadres de réglementation des entreprises de distribution de
radiodiffusion et des services de programmation facultatifs**

Monsieur,

La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) est heureuse de vous transmettre les observations ci-jointes relativement à l'Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10 faisant appel aux observations sur les cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs.

La SODIMO est un organisme du ministère de la Culture de l'Ontario qui cherche à offrir aux industries des médias culturels de l'Ontario des possibilités de développement économique. En faisant office de catalyseur central pour le groupe des médias culturels de l'Ontario, la SODIMO promeut, met en valeur et encourage la réalisation d'investissements, la création d'emplois et l'élaboration de contenus originaux par le biais d'initiatives diverses et variées.

La SODIMO souhaite participer aux audiences publiques afin d'approfondir avec le Conseil les thèmes abordés dans le présent mémoire.

Vous trouverez ci-joint le texte de notre mémoire, incluant nos observations sur les questions soulevées par le Conseil dans son Avis d'audience publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Karen Thorne-Stone
Présidente-directrice générale
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

Introduction

1. La Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) est heureuse de communiquer les observations ci-dessous relativement à l'Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10 faisant appel aux observations sur les cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs.
2. La SODIMO est un organisme du ministère de la Culture de l'Ontario dont le mandat consiste à renforcer la capacité et la compétitivité des industries culturelles de la province. Grâce aux crédits d'impôt, aux programmes et aux services des industries cinématographique et télévisuelle, de l'édition de livres et de revues, de la musique et des produits multimédias interactifs numériques, la SODIMO maximise les possibilités de croissance et d'innovation en Ontario et à l'étranger.
3. Le gouvernement de l'Ontario et la SODIMO co-administrent des crédits d'impôt visant les médias, qui représentent une importante source de financement pour la création de contenus étrangers et canadiens. Pendant l'exercice 2006-2007, la SODIMO a délivré plus de 1 000 certificats pour une valeur de près de 200 millions de dollars afin de soutenir la création de contenu au sein des industries des médias culturels de l'Ontario, y compris dans le secteur de la production télévisuelle.
4. La SODIMO aide les créateurs de l'Ontario à commercialiser leurs produits dans le monde entier. Au cours du dernier exercice financier, l'organisme a permis à 120 entreprises de participer à 43 marchés internationaux.
5. L'organisme gère par ailleurs une bibliothèque d'extérieurs numérique novatrice qui offre aux producteurs canadiens et étrangers du monde entier un service de repérage virtuel disponible 24 heures sur 24 et permettant de visualiser en ligne plus de 7 400 extérieurs grâce à plus de 140 000 images numériques individuelles.
6. La Société effectue en outre des investissements directs dans le contenu canadien pour l'écran par le biais du Fonds de la SODIMO pour la production cinématographique et du Fonds de la SODIMO pour les produits multimédias interactifs numériques. En 2006-2007, ces programmes ont permis de soutenir 31 projets en matière de production ou d'élaboration.
7. Étant donné le rôle de la SODIMO en termes de soutien à la création de contenu canadien, nous sommes heureux d'avoir ainsi la possibilité d'intervenir sur le sujet devant le Conseil.
8. Les services spécialisés et payants sont devenus une composante essentielle du système canadien de radiodiffusion. Occupant une place marginale il y a deux décennies, ils ont produit en 2006 des recettes s'élevant à 2,5 milliards de dollars pour les services en langue anglaise, et contribué aux dépenses de programmation canadienne à hauteur de 880,6 millions de dollars, dont près de 300 millions sont versés directement aux producteurs indépendants.¹
9. Son statut de centre d'excellence pour la production télévisuelle fait de l'Ontario un bénéficiaire essentiel, si ce n'est principal, de cette activité économique et culturelle. La vaste majorité des services facultatifs en langue anglaise sont assurés en Ontario, et la province accueille la majeure partie de l'activité de production indépendante. De fait, les décisions prises dans le cadre de cette instance pourraient avoir une influence directe sur ladite activité en général, et plus particulièrement sur le soutien accordé aux producteurs indépendants de l'Ontario.

¹ Communiqué de presse du CRTC, *Les services canadiens de télévision spécialisée, payante et à la carte et de vidéo sur demande – une industrie rentable*, 2 mai 2007.

10. À son niveau le plus basique, le soutien des services facultatifs s'apparente donc à un soutien de la production (et de la radiodiffusion) en Ontario. Si la modernisation du cadre de réglementation actuel peut effectivement sembler appropriée, la SODIMO estime néanmoins qu'elle ne doit pas se faire au détriment du soutien au contenu canadien.
11. La SODIMO souhaite participer aux audiences publiques afin d'approfondir avec le Conseil les nombreux thèmes essentiels abordés dans le présent mémoire.

Sommaire

12. La présente instance pose le principe de modifications visant quasiment tous les aspects du cadre de réglementation actuel des EDR et des services facultatifs, dont l'exclusivité des genres, la venue de services étrangers, la distribution (étagement) et l'assemblage, les règles d'accès, ainsi que les exigences relatives aux dépenses et à la diffusion. Cette « réglementation détaillée actuelle » sera modifiée de façon à « s'en remettre davantage aux forces du marché » et à une réglementation plus minimaliste, par exemple en termes d'exigences globales de prépondérance du contenu canadien et de mécanismes renforcés de règlement des litiges.
13. La SODIMO estime qu'avant de pouvoir initier convenablement des modifications aussi fondamentales, le Conseil doit s'assurer que ledit recours accru au libre jeu du marché permettra effectivement de servir les objectifs établis dans la *Loi sur la radiodiffusion*, et plus spécifiquement celui que la SODIMO juge essentiel et primordial, à savoir « faire appel au maximum, et (...) au moins de manière prédominante » au contenu canadien.
14. Par conséquent, la SODIMO estime qu'il incombe à ceux qui souhaitent le retrait des réglementations actuelles – et non à ceux qui en demandent le maintien – d'en démontrer clairement la nécessité, ainsi que de garantir l'intégrité des objectifs en termes de contenu canadien (ou que tout dommage sera minime et compensé par les avantages globaux dont bénéficiera le système de radiodiffusion).
15. La SODIMO propose au Conseil de s'intéresser à trois questions clés pour s'acquitter du mandat qui lui a été conféré par la loi aux fins de maximiser « l'utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes dans la création et la présentation d'émissions ». En effet, les débats tournent autour des principes fondamentaux suivants :
 1. Maintien des exigences actuelles relatives aux dépenses et à la diffusion en matière de services facultatifs dans la mesure où elles constituent un outil efficace visant à encourager la production et la présentation d'émissions canadiennes sur lesdits services, et octroi de réductions au cas par cas qui se justifient uniquement lorsqu'un titulaire démontre que la nature du service proposé, y compris son mode de fonctionnement, rend les niveaux actuels inatteignables.
 2. Réflexion sur l'augmentation des exigences de dépenses et de présentation (ou de « créneaux de diffusion ») du contenu canadien en matière de VSD, de télévision à la carte et de services de catégorie 2, ainsi que sur l'introduction de mesures incitatives liées aux dépenses visant les entreprises de nouveaux médias, afin de maximiser leur utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes dans la création et la présentation d'émissions.
 3. Sauvegarde du mode de fonctionnement existant des services facultatifs dans le but de maintenir leur capacité actuelle de contribution aux objectifs de programmation canadienne, sauf pour les EDR qui apportent la preuve concrète, actuelle, claire et sans équivoque que leur mode de fonctionnement rend les mesures réglementaires actuelles irréalisables.

16. La SODIMO n'a pour l'instant aucune observation à faire quant aux modifications réglementaires proposées qui semblent n'avoir aucune influence directe ou indirecte claire sur la diffusion et le financement des émissions canadiennes. La SODIMO se réserve le droit de s'exprimer à ce sujet à une étape ultérieure du processus.

Le recours accru au libre jeu du marché servira-t-il les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*?

17. L'Avis d'audience publique pose le principe d'un désengagement significatif des cadres de réglementation actuels qui régissent les EDR et les services facultatifs au profit d'un recours fortement accru au libre jeu du marché.
18. Plus spécifiquement, et compte tenu des tendances de consommation et des évolutions technologiques, le Conseil estime « qu'il est temps de délaissier la réglementation détaillée actuelle et d'adopter une nouvelle approche dynamique à l'égard des entreprises de distribution et des services de programmation facultatifs. Cette approche, qui doit chercher à réduire la réglementation au strict minimum tout en assurant la poursuite des objectifs de la Loi, doit se fier le plus possible aux forces du marché. »
19. L'Avis d'audience publique évoque par après des modifications proposées ou potentielles visant quasiment tous les aspects du cadre de réglementation actuel, dont l'exclusivité des genres, la venue de services étrangers, la distribution (étagement) et l'assemblage, les règles d'accès, ainsi que les exigences relatives aux dépenses et à la diffusion. Cette « réglementation détaillée actuelle » sera remplacée par de nouvelles réglementations telles que des exigences globales de prépondérance du contenu canadien et des mécanismes renforcés de règlement des litiges.
20. La SODIMO ne peut que constater d'entrée de jeu que les modifications proposées ou potentielles des cadres de réglementation actuels qui régissent les EDR et les services facultatifs revêtent un caractère « essentiel ». En outre, étant donné qu'au cours des deux dernières années le Conseil a déjà examiné certaines questions telles que la migration au numérique, la TVHD et la distribution obligatoire au service de base,² il apparaît que la présente instance semble davantage dictée par un glissement « philosophique » que par un quelconque besoin spécifique en termes d'économie, de consommation ou de technologie.
21. Ce désir philosophique global visant à adopter des modèles de réglementation intelligents, à supprimer toute réglementation inutile et à s'en remettre aux forces du marché chaque fois que possible, constitue un objectif pertinent, voire admirable, pour le Conseil. L'ensemble des organismes de tous les ordres de gouvernement, y compris la SODIMO, doivent continuellement s'efforcer d'être aussi efficaces et efficaces que possible, et intervenir uniquement dans le respect de leurs mandats et de l'intérêt public.
22. Néanmoins, étant donné que la principale raison d'être de la réglementation de la radiodiffusion est de pallier les lacunes du marché – que ce soit en matière d'offre de contenu canadien ou d'offre d'accès – il serait tout à fait imprudent de dénouer sur la seule base de ce « glissement philosophique » les liens essentiels qui unissent actuellement l'ensemble des mesures réglementaires régissant les EDR et les services facultatifs.

² Voir l'Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-23, l'Avis public de radiodiffusion CRTC 2006-74, et la Décision de radiodiffusion CRTC 2007-246.

23. Par conséquent, la SODIMO estime que d'une façon générale les types de modifications fondamentales de la réglementation des EDR et des services facultatifs tels que l'envisage l'Avis d'audience publique ne devraient être mis en œuvre que s'il existe une preuve claire et substantielle de leur nécessité et de leurs répercussions positives – ou du moins globalement neutres – sur le contenu canadien.
24. La SODIMO constate qu'à cette étape de la procédure, aucune analyse économique claire ou détaillée ne lui a été communiquée quant aux conséquences ou aux répercussions des mesures proposées, ou bien à l'impact négatif d'un maintien du statu quo sur les EDR et/ou les services facultatifs.

Le financement et la diffusion du contenu canadien ont-ils préséance sur les autres objectifs de la présente instance?

25. Dans un discours récent, le président du CRTC a tenu les propos suivants :

En tant qu'organisme de réglementation, nous devons veiller à ce que le système canadien de radiodiffusion réalise les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Essentiellement, j'y vois deux grands objectifs qui se chevauchent :

- le contenu canadien; et
- l'accès au système.

[...]

Selon moi, tous les autres objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* sont fonction de ces deux grands principes : le contenu canadien et l'accès au système.³

26. Le président a également précisé :

... je crois que la réglementation sera toujours nécessaire puisque la *Loi sur la radiodiffusion* préconise des objectifs culturels et sociaux. Nous ne pouvons nous fier uniquement au libre jeu du marché parce qu'il tient uniquement compte des objectifs économiques.⁴

27. La SODIMO adhère à ces opinions, mais souhaite aller encore plus loin.

28. L'alinéa 3(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion* oblige le Conseil à garantir ce qui suit :

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

³ Discours de Konrad von Finckenstein, président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, prononcé le 11 juin 2007 au Festival international de télévision de Banff.
<http://www.crtc.gc.ca/frn/NEWS/SPEECHES/2007/s070611.htm>

⁴ Idem.

29. Cette disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* est pour ainsi dire la plus spécifique ayant trait au contenu canadien. Il convient d'en souligner plusieurs aspects. L'emploi de l'expression « sont tenues de » impose une obligation. La disposition s'applique au niveau des entreprises ou du service fourni. Elle établit une norme nécessitant de « faire appel au maximum, et (...) au moins de manière prédominante » au contenu canadien. Enfin, seules sont concernées les pratiques qui s'avèrent « difficilement réalisables en raison de la nature du service » fourni par l'entreprise.
30. Les parties impliquées dans les instances du CRTC sont connues pour ne faire généralement référence qu'aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* qui sont favorables à leur cause. En conséquence, la SODIMO reconnaît la pertinence des autres objectifs selon lesquels, d'une part, « la réglementation et la surveillance du système [de radiodiffusion] devraient être souples » et « pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques », et d'autre part, les EDR « devraient assurer efficacement (...) la fourniture de la programmation à des tarifs abordables ». Selon toute vraisemblance, ces éléments constituent le fondement législatif à l'origine du glissement philosophique du Conseil visant à « s'en remettre davantage aux forces du marché » – un objectif qui n'est jamais identifié par ailleurs comme propre à la *Loi sur la radiodiffusion*. Cependant, il est important de noter que l'ensemble de ces objectifs potentiellement « concurrents » n'est ni imposé (« devraient » est employé plutôt que « doivent ») ni incompatible avec l'application pleine et entière de l'alinéa 3(1)f).
31. Par conséquent, sous réserve de modifications de la *Loi sur la radiodiffusion*, il apparaît que l'avancement des objectifs établis par la Loi – et plus particulièrement l'alinéa 3(1)f – en termes de contenu canadien doivent avoir préséance sur tout désir de « s'en remettre davantage aux forces du marché ». En effet, toute baisse du soutien au contenu canadien en dessous des niveaux actuels doit par définition être considérée comme une infraction *prima facie* à l'alinéa 3(1)f de la Loi, et ne peut donc se justifier que si le mode de fonctionnement existant des EDR et des services facultatifs rendent cette pratique « difficilement réalisable ».
32. Dans ces circonstances, il serait donc souhaitable de faire en sorte qu'il incombe à ceux qui souhaitent le retrait des réglementations actuelles – et non à ceux qui en demandent le maintien – d'en démontrer clairement la nécessité, ainsi que de garantir l'intégrité des objectifs en termes de contenu canadien (ou que tout dommage sera minime et compensé par les avantages globaux dont bénéficiera le système de radiodiffusion).

Observations particulières

33. À ce stade de l'instance, et compte tenu surtout du fait que la SODIMO ne dispose d'aucune compétence spécialisée dans le domaine de la réglementation de la radiodiffusion, nous ne ferons pas de commentaires sur les diverses propositions spécifiques formulées dans l'Avis d'audience public. La SODIMO souhaite néanmoins transmettre certaines observations d'ordre plus général dans les trois domaines suivants :
1. Mesures soutenant directement le financement et la diffusion du contenu canadien.
 2. Mesures garantissant la priorité et la prépondérance des services canadiens.
 3. Mesures visant à résoudre les problèmes d'inégalités du pouvoir de négociation.

Financement et diffusion du contenu canadien

34. Dans le paragraphe 47 de l'Avis d'audience publique, le Conseil constate à juste titre que « le cadre actuel prévoit des obligations au titre de la contribution à la programmation canadienne qui sont intimement liées à l'ampleur de l'aide offerte par réglementation aux services de programmation, notamment sur le plan de la distribution et du genre ».

35. Dans le paragraphe 49, le Conseil sollicite ensuite des observations sur :

- « la meilleure façon d'équilibrer les obligations au titre de la programmation des services payants et spécialisés avec une concurrence plus dynamique entre les entreprises de programmation et une plus grande souplesse à l'égard de la distribution des services de programmation par les EDR. Quels facteurs devraient être pris en considération pour établir les niveaux appropriés de contribution si les exigences relatives au genre et/ou aux droits d'accès des services analogiques et de catégorie 1 étaient éliminées? Comment rapprocher les obligations de ces services de celles des services de catégorie 2? »;
- la question de « savoir si les exigences de présentation et de dépenses des services analogiques et de catégorie 1 payants et spécialisés permettent toujours d'assurer un soutien adéquat à la programmation canadienne tout en accordant à ces services la souplesse nécessaire pour concurrencer et tirer avantage des services sur demande et des nouvelles technologies en vue d'élargir leur programmation ».

36. Pour la SODIMO, la nature et le positionnement de ces propos suscitent un certain trouble sur deux points. Premièrement, en n'évoquant même pas la question du financement et de la diffusion de la programmation canadienne avant le milieu de l'Avis d'audience publique, le Conseil, peut-être sans le vouloir, donne l'impression que cet objectif fixé par la *Loi sur la radiodiffusion* n'est plus si important que cela. Deuxièmement, en posant expressément la question de savoir si « les exigences de présentation et de dépenses (...) permettent toujours d'assurer un soutien adéquat », le Conseil semble remettre en cause les deux principales mesures réglementaires visant à servir cet objectif, ou du moins admettre que les modifications réglementaires proposées dans d'autres sections de l'Avis d'audience publique en perturberont inévitablement la réalisation.

37. La remise en cause par le CRTC de l'ampleur et de la pertinence des exigences de dépenses des services facultatifs est tout particulièrement embarrassante au vu des conséquences par trop dévastatrices de son « expérience » de politique télévisuelle de 1999 qui consistait, comme nous le définissons aujourd'hui, à « s'en remettre davantage aux forces du marché » pour soutenir la programmation canadienne.⁵

38. Comme indiqué dans notre soumission relative à l'examen 2006 du cadre de réglementation de la télévision en direct par le CRTC, la SODIMO partage l'avis de ses intervenants qui se disent convaincus que la suppression des exigences en matière de dépenses dans le cadre de la politique télévisuelle de 1999 s'est révélée préjudiciable aux dépenses globales au titre de la production et tout particulièrement dommageable pour la production dramatique.⁶

39. Les données financières de 2006 ont encore confirmé ce portrait de plus en plus sinistre, puisque le *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007* du CRTC révèle que les dépenses consacrées aux émissions dramatiques et comiques de langue anglaise sur les stations de télévision conventionnelle continuent de stagner à des niveaux sensiblement inférieurs à ceux atteints avant l'introduction de la politique télévisuelle de 1999. En 1998, les recettes totales des services de télévision privée conventionnelle de langue anglaise se sont élevées à 1,496 milliard de dollars, tandis que les dépenses au titre des émissions de catégorie 7 (dramatiques et comiques) de langue anglaise

⁵ Avis public CRTC 1999-97.

⁶ Soumission de la SODIMO en réponse à l'Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2006-5, septembre 2006.

uniquement ont atteint 85,211 millions de dollars.⁷ En 2006, les recettes totales des services de télévision privée conventionnelle de langue anglaise se sont élevées à 1,756 milliard de dollars, tandis que les dépenses totales au titre des émissions de catégorie 7 de langues anglaise *et* française ont atteint 73,857 millions de dollars,⁸ soit un total inférieur à la somme consacrée en 1998 aux émissions de catégorie 7 de langue anglaise uniquement.⁹ Si les dépenses au titre des émissions de catégorie 7 étaient restées au niveau de 1998, les dramatiques et les comédies canadiennes de langue anglaise bénéficieraient aujourd'hui de bien plus de 25 millions de dollars de plus.

40. En conséquence, la SODIMO s'estime convaincue que le renouvellement de la licence des titulaires de services de télévision en direct devrait à l'avenir être subordonné à des exigences de dépenses spécifiques au titre de la programmation canadienne, et qu'aucune autre « expérience » similaire visant à supprimer les exigences de dépenses ne devrait être menée par le CRTC en ce qui concerne les services payants et spécialisés.
41. Ces recommandations sont d'autant plus cruciales compte tenu de l'importance relative des dépenses au titre des services de programmation facultatifs canadiens. Comme précisé dans le rapport Dunbar/Leblanc récemment publié :

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

42. Compte tenu des observations exprimées ci-dessus par la SODIMO au sujet de la prééminence des objectifs de financement et de diffusion du contenu canadien, la SODIMO estime d'une part que le CRTC devrait rejeter toute proposition de suppression des exigences de présentation et/ou de dépenses des services facultatifs, mais que d'autre part, aux fins de remplir son obligation réglementaire de maximiser « l'utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes dans la création et la présentation d'émissions », le Conseil devrait également :
 1. Repousser toute idée de réduction globale des exigences de dépenses actuelles au titre des services payants et spécialisés, et octroyer des réductions uniquement au cas par cas lorsqu'elles se justifient parce qu'un titulaire démontre que la nature du service proposé, y compris son mode de fonctionnement, rend les niveaux actuels inatteignables.

⁷ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2002*. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 14 novembre 2002, Graphique 22, p. 58 et Tableau 5, p. 63.

⁸ *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion 2007*. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, juillet 2007, Graphique 3.12, p. 66 et Tableau 3.11, p. 80. NOTE : Les chiffres de 2006 des dépenses pour les émissions de catégorie 7 de langue anglaise uniquement ne sont pas disponibles.

⁹ Les chiffres de 2006 des dépenses pour les émissions de langue anglaise de catégorie 7 ne sont pas disponibles. Nous savons cependant que les sommes consacrées aux dramatiques de langue anglaise se sont élevées en 2006 à 40 millions de dollars (*Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53, Décisions portant sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct*, 17 mai 2007, paragraphe 89).

2. Réfléchir à l'augmentation des exigences de dépenses et de présentation (ou de « créneaux de diffusion ») du contenu canadien en matière de VSD, de télévision à la carte et de services de catégorie 2, ainsi qu'à l'introduction de mesures incitatives liées aux dépenses visant les entreprises de nouveaux médias, afin de maximiser leur utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes dans la création et la présentation d'émissions.
3. Refuser de mettre en œuvre des modifications réglementaires ayant pour effet de compromettre le mode de fonctionnement des services facultatifs et leur capacité actuelle de contribution aux objectifs de programmation canadienne, sauf pour les EDR qui apportent une preuve concrète, claire et sans équivoque (et non simplement fondée sur des suppositions) que leur mode de fonctionnement rend les mesures réglementaires actuelles irréalisables.

43. Pour appuyer sa seconde recommandation exprimée ci-dessus, la SODIMO fait les constats suivants :

- Les services de VSD et de télévision à la carte ont sensiblement évolué depuis leur introduction en tant que « magasins vidéos électroniques ». Ils sont à présent utilisés pour présenter un éventail d'émissions télévisuelles et ne se limitent plus à la simple diffusion de longs métrages. Comme en outre les consommateurs se tournent de plus en plus vers la télévision « sur demande », ces services sont destinés à connaître une très forte augmentation de leur audience et de leurs recettes dans le futur. À ce jour, les exigences de contribution et de présentation (ou de « créneaux de diffusion ») de ce type de services continuent de se fonder sur le niveau historiquement bas de l'importance accordée aux longs métrages canadiens par rapport aux productions étrangères – les exigences de dépenses s'élevant en effet à un pourcentage remarquablement bas de 5 %. Il est essentiel pour le Conseil d'augmenter immédiatement ces niveaux, et de continuer à le faire dans le respect du recours accru à la programmation télévisuelle conventionnelle.
- Les services de catégorie 2 ont été introduits sans astreinte aux exigences de dépenses au titre des émissions canadiennes (DÉC) et avec des exigences de diffusion relativement faibles bien que croissantes. Le renouvellement de ces services après six ou sept années d'exploitation constitue une occasion idéale d'évaluer la pertinence du maintien des niveaux minimaux de contribution actuels. Si la SODIMO se réjouit de l'absence de droits d'accès ou de protection des genres pour les services de catégorie 2, il n'en reste pas moins évident que ceux qui sont parvenus à se faire une place dans une niche clairement définie (notamment Showcase Diva, Showcase Action, Drive-in Classics et TVLand) ne risquent guère de perdre soudainement leur accès aux EDR ou de quitter ces niches fructueuses. Par conséquent, il semble à la fois pertinent et selon la SODIMO nécessaire aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, que le CRTC s'emploie dès à présent à maximiser au cas par cas la contribution de ces services à la programmation canadienne.
- Si le CRTC a certes annoncé de futures procédures relatives aux entreprises de nouveaux médias, la SODIMO estime que la présente instance pourrait constituer une occasion appropriée d'introduire quelques mesures simples visant à favoriser et à soutenir le secteur des nouveaux médias canadiens. La SODIMO comprend l'approbation par le Conseil de certaines initiatives de radiodiffusion relatives aux nouveaux médias dans le cadre de blocs d'avantages tangibles. La SODIMO constate par ailleurs que lors d'une autre instance, plusieurs parties ont soulevé l'idée que les radiodiffuseurs pourraient utiliser les exigences de DÉC dans le cadre des initiatives visant les nouveaux médias. Étant donné l'importance croissante des nouveaux médias pour les Canadiennes et les Canadiens, la SODIMO apporte son soutien global à l'approbation par le CRTC de telles mesures incitatives, à condition

qu'elle s'accompagne de certaines clauses de sécurité garantissant que les dépenses induises viendront s'additionner aux autres dépenses, qu'elles profiteront aux producteurs indépendants et qu'elles n'entraîneront aucune diminution globale du soutien à la production télévisuelle conventionnelle.

44. La suite du présent mémoire est consacrée aux questions soulevées dans l'Avis d'audience publique relativement à la troisième recommandation de la SODIMO formulée plus haut, à savoir la nécessité pour le Conseil d'éviter d'établir, peut-être sans le vouloir, un cadre de réglementation qui aurait pour effet de réduire le soutien des EDR en matière de services facultatifs, et par là même leur capacité d'appuyer la programmation canadienne et, à un degré moindre, l'accès au système.

Priorité et prépondérance des services canadiens

45. Le contexte réglementaire actuel des EDR comprend trois mesures clés permettant de « faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources – créatrices et autres – canadiennes », à savoir :

- l'exclusivité des genres;
- les freins à la venue de services étrangers concurrents; et
- la distribution (étagement) et l'assemblage.

46. L'Avis d'audience publique envisage la suppression de la « réglementation détaillée actuelle » au profit d'exigences globales de prépondérance du contenu canadien au niveau des services et (éventuellement) des revenus d'affiliation.

47. Sans parler des risques inhérents à ce changement, ni même de l'ampleur de la tâche, la SODIMO s'inquiète fortement de la volonté affichée du Conseil de modifier le mandat clair, voire l'obligation, qui lui a été conféré par la loi aux fins de « faire appel au maximum » aux ressources – créatrices et autres – canadiennes, pour le remplacer par la notion minimale de recours « prédominant ». Si la SODIMO accepte le fait que les tribunaux aient pu laisser le Conseil en grande partie libre d'interpréter à sa convenance le mandat qui lui a été conféré par la loi, et si elle ne souhaite pas appuyer ses soumissions sur des arguments juridiques, la Société reste cependant dans le flou quant aux raisons qui pourraient pousser le CRTC à abandonner la notion historique de recours « au moins » prédominant aux ressources – créatrices et autres – canadiennes, sans preuve claire et incontestable de la nécessité d'un tel changement.

48. Premièrement, en l'état actuel des choses, la SODIMO constate que les EDR ne manifestent aucun besoin en la matière. Comme le montrent les statistiques du CRTC, et malgré l'élargissement phénoménal de l'éventail des offres concurrentes en matière de loisirs et d'information au cours de la dernière décennie (dont les appareils de divertissement personnels tels que les stations de jeux, les DVD, Internet et les réseaux mobiles), les EDR continuent de connaître une croissance soutenue, puisque les recettes des services de base et autres sont passées de 3,5 à 3,9 milliards de dollars entre 2005 et 2006.¹⁰ De plus, malgré la politique de concurrence entre les EDR, les sociétés détenant des avoirs dans les EDR ont connu une croissance encore supérieure due au fait qu'elles se sont appropriées ces mêmes réseaux Internet et mobiles. Si la SODIMO est prête à prendre en compte toute argumentation solide, pertinente et s'appuyant sur des preuves concrètes qui justifierait un besoin présumé des EDR en matière de modification réglementaire, la Société incite vigoureusement le Conseil à rejeter ces arguments dès lors qu'il n'existe aucune preuve incontestable que les

¹⁰ *Relevés statistiques et financiers de la distribution de radiodiffusion* du CRTC, 2002-2006; voir également le *Rapport de surveillance du CRTC sur les télécommunications (2007)*.

dommages *globaux* subis par le système de radiodiffusion et de télécommunications seraient compensés par les avantages réglementaires *généraux* dont il bénéficierait. Ces entreprises ont largement bénéficié de la réglementation du CRTC par le passé. Il convient de ne pas accepter leurs arguments actuels en faveur de la déréglementation par simple principe ou croyance.

49. Deuxièmement, la SODIMO constate que l'ampleur actuelle de « l'utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes » par les EDR dépasse largement la simple prédominance, que ce soit au niveau de l'abonnement à un service canadien ou à celui des revenus d'affiliation d'un service canadien. En conséquence, l'instauration d'une « simple prédominance » présente un certain risque de baisse sensible au fil du temps du niveau de l'aide à la distribution et du soutien financier des services canadiens, et par là même de réduction du soutien direct à la programmation canadienne.
50. À titre d'exemple, il est généralement admis que l'octroi de licences en 1996 et le lancement subséquent du service analogique à prédominance canadienne « Tier 3 », associés à la série d'attribution de licences de l'an 2000 au titre des services numériques et au lancement subséquent de près de 100 services numériques canadiens de catégories 1 et 2, ont « pesé » dans la balance de sorte que les consommateurs utilisent bien au-delà de seulement 50 % de services canadiens. De même, et ce n'est que logique, la SODIMO constate que les niveaux actuels de revenus d'affiliation des EDR dépassent largement ce pourcentage de 50 % de services canadiens.
51. À supposer, aux fins de la discussion, que les pourcentages de paiement et d'abonnement à des services canadiens soient actuellement supérieurs à 50 %, il s'ensuivrait que toute instauration d'une simple prédominance pourrait, au fil du temps, entraîner une chute marquée des niveaux d'affiliation et d'abonnement.
52. La SODIMO reconnaît qu'il ne s'agit là que de pure conjecture, mais elle exhorte le CRTC à réfléchir sérieusement à une telle éventualité et à ses répercussions.
53. Premièrement, si le CRTC venait à manquer d'informations permettant de déterminer les niveaux actuels de distribution par les EDR au titre des services canadiens et étrangers, il devrait immédiatement s'adresser aux EDR (si nécessaire à titre confidentiel) pour obtenir les renseignements nécessaires dans cette optique.
54. Deuxièmement, *nous avons déjà connu une telle situation.*
55. La politique télévisuelle de 1999 a favorisé un recours accru au libre jeu du marché, en acceptant les arguments exprimés par les radiodiffuseurs, selon lesquels a) ils ne pouvaient pas maintenir leurs résultats d'audience aux heures de grande écoute sans investir dans des émissions canadiennes de qualité, y compris des dramatiques canadiennes; b) ils pourraient améliorer les résultats d'audience des dramatiques canadiennes à condition de bénéficier d'une certaine souplesse, notamment en termes de diffusion de magazines de divertissement « prioritaires »; et c) ils ne supprimeraient en aucun cas leurs émissions principales telles que les nouvelles locales. Huit ans plus tard, les résultats sont clairs comme de l'eau de roche : hausse des dépenses au titre de la programmation étrangère, baisse des dépenses au titre des dramatiques canadiennes, et même suppression de certaines émissions de nouvelles locales.
56. *Ne reproduisons pas cette erreur.*
57. Les EDR feront sans nul doute valoir leur principe d'équité et le fait que les consommateurs canadiens exigent des services canadiens, etc. En réalité, dès qu'elles en ont l'occasion, ces mêmes EDR continuent de favoriser la diffusion accrue de services américains, comme le prouve encore

l'ajout récent de services tels qu'American Movie Classics et Turner Classic Movies dans certains blocs analogiques, un privilège que n'ont pas connu les services numériques canadiens, ainsi que leur réaction déplorant le refus du Conseil d'autoriser la venue de services clairement concurrents comme USA Network.

58. En somme, la SODIMO souligne l'insuffisance de la réflexion accordée aux répercussions, voulues ou non, d'une éventuelle remise en cause des principes clés actuels du système de réglementation tels que l'exclusivité des genres, les freins à la venue de services étrangers concurrents, et les règles de distribution (étagement) et d'assemblage. Même les conséquences les plus évidentes et les plus essentielles semblent n'avoir fait l'objet d'aucune considération dans l'Avis d'audience public. Prenons l'exemple de la protection des genres :

- En cas de suppression de ce principe, quelle en serait la conséquence pour les conditions de licence (CDL) des services spécialisés?
- Comment justifier les différences de niveau de présentation ou de dépenses si tous les services ont le droit de programmer le même genre d'émissions?
- Si les services spécialisés n'ont pas de mandat clair ou d'obligation en matière de diffusion de dramatiques canadiennes, ni de CDL adaptées, qui s'en chargera? Ces services ne s'orienteront-ils pas, comme c'est le cas pour les services conventionnels, vers les émissions garantissant le meilleur rendement, c'est-à-dire américaines en priorité et canadiennes (donc moins chères) dans un second temps?
- N'y a-t-il pas là un nouveau risque de voir encore plus d'argent prendre le chemin du sud au-delà de nos frontières, dans le cadre d'un renforcement des émissions américaines?
- La suppression de ce principe ne se solderait-il pas par la nécessité d'imposer à nouveau certaines exigences de diffusion d'émissions sous-représentées telles que les dramatiques, soit au niveau global, soit peut-être dans le cadre de la programmation par ces services d'émissions américaines appartenant au même genre? N'en arriverions-nous pas à un cadre de réglementation aussi dense qu'à l'origine, bien que différent?
- Comment servir au mieux le consommateur canadien, voire les EDR? Une telle suppression n'entraînerait-elle pas une distinction moins marquée des différents services, une baisse de la diversité et une diminution globale des services canadiens?

59. En définitive, nonobstant les opinions contraires que nous avons pu soumettre par le passé, la SODIMO estime que si le Conseil venait finalement à établir la nécessité des modifications envisagées dans l'Avis d'audience publique en raison de l'évolution des besoins de la technologie, des consommateurs et du marché, il devrait également introduire des mesures compensatoires visant à limiter les dommages prévisibles en matière de financement et de diffusion du contenu canadien. Ces mesures pourraient inclure une augmentation de la contribution actuelle de 5 % versée par les EDR en faveur du contenu canadien, ou pourquoi pas l'introduction d'une cotisation obligatoire pour les FSI visant le contenu canadien et déterminée en fonction du niveau de l'accès en ligne à un contenu de « type radiodiffusion » par les Canadiennes et les Canadiens.

Problèmes d'inégalités du pouvoir de négociation

60. Le contexte réglementaire actuel des EDR comprend un certain nombre de mesures visant à résoudre les problèmes d'inégalités du pouvoir de négociation entre les EDR et les services facultatifs. Ces mesures incluent :

- les règles d'accès;
- la disposition concernant la préférence induite du Règlement sur les EDR;

- les procédures de règlement des litiges;
 - la mise en œuvre de la distribution obligatoire « au service de base » selon l’alinéa 9(1)h) de la Loi; et
 - la règle d’assemblage du 5 pour 1 imposant la distribution de cinq services numériques non liés de catégorie 2, pour chaque service lié de même catégorie.
61. À l’origine, ces mesures ont été introduites pour offrir une protection aux fournisseurs de services face au « pouvoir de monopole » virtuel des EDR. Au fil de l’évolution du système lors des deux dernières décennies, marquées par l’introduction de la concurrence au sein des EDR et de l’intégration verticale ainsi que par le renforcement des gros fournisseurs de services facultatifs, ces mesures ont été de plus en plus utilisées pour résoudre les problèmes de traitement équitable des fournisseurs de services « non affiliés » et, à un certain degré, les questions liées à la protection des petites EDR face aux pratiques commerciales injustes des grands groupes de fournisseurs de services.
62. L’Avis d’audience publique envisage de supprimer la règle du 5 pour 1 et les exigences d’accès, et de les remplacer par le principe de la prépondérance et par une amélioration de la préférence indue et du règlement des litiges. Il est intéressant de noter que l’Avis d’audience publique n’évoque pas directement la possibilité de suppression des exigences d’« obligation d’offre » de services facultatifs, dont on pourrait dire au moins qu’elle garantirait une meilleure « égalité » du pouvoir de négociation entre les EDR de même taille et les fournisseurs de services facultatifs. (Les EDR ne seraient pas tenues de distribuer un service, mais par ailleurs les fournisseurs de services n’auraient pas non plus l’obligation d’offrir l’ensemble de leurs services à toutes les EDR.)
63. La SODIMO adhère au principe selon lequel il vaut mieux laisser libre cours au jeu du marché pour ce qui est des questions ne nécessitant pas d’intervention extérieure. Néanmoins, il apparaît clairement que le « marché libre » est un principe inexistant et tout bonnement irréalisable dans le cadre des relations entre les EDR et les fournisseurs de services facultatifs.
64. Compte tenu de l’objectif primordial établi par la *Loi sur la radiodiffusion* en matière de contenu canadien, le Conseil devrait commencer par évaluer la pertinence des modifications proposées en fonction des progrès induits dans ce domaine.
65. Ainsi que l’a expliqué le président de la CRTC, l’accès (au sens le plus large du terme) constitue le second objectif essentiel de la *Loi sur la radiodiffusion*. Comment le Conseil peut-il être certain que les modifications proposées ne viendront pas compromettre cet objectif? La SODIMO estime que l’« accès » doit comprendre des principes généraux tels que la diversité de choix, la propriété, le contenu éditorial, la programmation, etc. Quand bien même la SODIMO n’a présenté aucune observation lors de la récente audience sur la diversité des voix organisée par le Conseil afin d’aborder un certain nombre de ces questions, elle n’y est pas pour autant indifférente et mesure toute leur importance pour ses intervenants directs comme, de façon générale, pour la vie des Ontariennes et des Ontariens.
66. En tant qu’organisme de défense des producteurs indépendants de l’Ontario, la SODIMO est bien au fait des problèmes auxquels ceux-ci sont confrontés en termes d’accès aux radiodiffuseurs, et pleinement consciente de la nécessité d’avoir un système qui garantisse des possibilités d’accès réelles et équitables. Il est dans l’intérêt des producteurs indépendants d’avoir accès à une multiplicité de radiodiffuseurs commanditaires, et dans le même temps le principe d’équité voudrait que le Conseil se charge de contribuer à protéger non seulement les fournisseurs de services de câblodistribution ou de télécommunications indépendants ou de moindre ampleur, mais aussi les radiodiffuseurs et les producteurs indépendants ou de moindre ampleur.

67. Par conséquent, la SODIMO estime qu'il est important de maintenir et de soutenir les fournisseurs indépendants de services facultatifs, et d'éviter la mise en place d'un cadre où seuls les gros fournisseurs de services facultatifs bien établis, ou affiliés à une EDR, pourraient survivre et prospérer.
68. En conclusion, la SODIMO estime que les trois thèmes qui revêtent la plus grande importance dans le cadre de l'examen actuel sont les suivants :
1. Maintien des exigences actuelles relatives aux dépenses et à la diffusion en matière de services facultatifs dans la mesure où elles constituent un outil efficace visant à encourager la production et la présentation d'émissions canadiennes sur lesdits services, et octroi de réductions au cas par cas qui se justifient uniquement lorsqu'un titulaire démontre que la nature du service proposé, y compris son mode de fonctionnement, rend les niveaux actuels inatteignables.
 2. Réflexion sur l'augmentation des exigences de dépenses et de présentation (ou de « créneaux de diffusion ») du contenu canadien en matière de VSD, de télévision à la carte et de services de catégorie 2, ainsi que sur l'introduction de mesures incitatives liées aux dépenses visant les entreprises de nouveaux médias, afin de maximiser leur utilisation des ressources – créatrices et autres – canadiennes dans la création et la présentation d'émissions.
 3. Sauvegarde du mode de fonctionnement existant des services facultatifs dans le but de maintenir leur capacité actuelle de contribution aux objectifs de programmation canadienne, sauf pour les EDR qui apportent la preuve concrète, actuelle, claire et sans équivoque que leur mode de fonctionnement rend les mesures réglementaires actuelles irréalisables.
69. Le tout respectueusement soumis.

*** fin du document ***