

Québec, le 25 janvier 2008

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

Monsieur le Secrétaire général,

Le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec souhaite commenter certains sujets abordés par plusieurs intervenants dans le cadre de la révision de la réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs (Avis d'audience publique CRTC 2007-10). Il profite de l'occasion pour aborder brièvement la problématique de l'attribution d'un tarif d'abonnement aux signaux de la télévision en direct (généraliste) lorsque retransmis au moyen de la télédistribution (Avis d'audience publique CRTC 2007-10-3). Le Ministère ne désire toutefois pas comparaître à l'audience publique débutant le 7 avril 2008.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La sous-ministre,

(original signé par)

Christiane Barbe

Québec
Édifice Guy-Frégault
225, Grande Allée Est
Bloc B, 1^{er} étage
Québec (Québec) G1R 5G5
Téléphone : 418 380-2330
Télécopieur : 418 380-2391
www.mcccf.gouv.qc.ca

Montréal
480, boul. Saint-Laurent, 7^e étage
Montréal (Québec) H2Y 3Y7
Téléphone : 514 873-3980
Télécopieur : 514 873-7729

**TARIF D'ABONNEMENT AUX SIGNAUX DE LA TÉLÉVISION EN DIRECT
(GÉNÉRALISTE)**

ET

**RÉVISION DES CADRES DE RÉGLEMENTATION DES ENTREPRISES
DE DISTRIBUTION DE RADIODIFFUSION ET DES
SERVICES DE PROGRAMMATION FACULTATIFS**

OBSERVATIONS EN RÉPONSE À L'AVIS CRTC 2007-10-3

ET

RÉPLIQUE EN RÉPONSE À L'AVIS CRTC 2007-10

DU

**MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS
ET DE LA CONDITION FÉMININE DU QUÉBEC**

AU

**CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES**

25 janvier 2008

RÉSUMÉ

Aux fins de la présente consultation, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF) du Québec constate :

- une concentration élevée de l'industrie de la télédistribution québécoise, les deux plus grandes entreprises rejoignant 74,4 % des abonnés;
- une double transition effectuée par les entreprises de câblodistribution québécoises : une vers la distribution numérique et une autre vers des activités de télécommunications, notamment vers Internet et la téléphonie, ces dernières comptant pour 27,4 % de leurs revenus;
- une vive concurrence de la part des réseaux de télédistribution sans fil qui rejoignent 27,6 % des abonnés à la télédistribution;
- une rentabilité de l'industrie québécoise de télédistribution semblable à celle de la télévision privée, cette performance s'expliquant par la faible rentabilité des réseaux de télédistribution sans fil;
- un changement radical dans la composition de l'offre de services télévisuels destinée aux Québécois, ce changement résultant de la transition à la distribution numérique qui amène une explosion des services télévisuels en anglais, les services de langue française augmentant beaucoup plus lentement;
- une rentabilité élevée des services spécialisés et payants de langue française imputable notamment à une bonne performance de six chaînes recueillant 96,7 % des profits.

À la suite de l'appel d'observations 2007-10, le MCCCF commente un certain nombre de sujets relatifs à la réglementation de la télédistribution et des services de programmation facultatifs sur lesquels se sont prononcés plusieurs intervenants lors de la première phase de consultation.

1. Le tarif d'abonnement aux signaux de la télévision en direct (généraliste)

Le MCCCF estime qu'avant de modifier la structure de financement de la télévision généraliste et, ce faisant, d'imposer des coûts additionnels aux consommateurs, il apparaît essentiel de prendre en considération un certain nombre de facteurs qui risquent d'avoir des effets importants. Parmi ces facteurs, mentionnons les modifications qu'apportera le CRTC au Fonds canadien de télévision qui sont encore inconnues, les impacts de la déréglementation amorcée par le CRTC en 2006 à l'égard des services spécialisés et payants qui n'ont pas encore eu le temps de se manifester et la période de transition que traversent actuellement les télévisions généralistes, période qui mérite d'être suivie de près, mais qui ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une tendance à long terme. De plus, le MCCCF est d'avis que l'instauration d'un tarif d'abonnement pour les stations généralistes serait inéquitable pour les abonnés à la télédistribution qui devraient en payer le prix alors que les citoyens recevant leurs signaux uniquement par voie hertzienne (23 % des ménages québécois) n'auraient rien à payer.

2. Le maintien et la composition du service de base en mode numérique

Pour le ministère, ce service devrait être obligatoire pour toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), appelées aussi entreprises de télédistribution, et refléter les valeurs, la réalité et les aspirations de la société québécoise. À l'instar de Cogeco Câble et d'Astral Média, il est d'avis qu'il faudrait maintenir un service de base numérique comportant un ordre de priorité des signaux. Pour le ministère cependant, cet ordre de priorité devrait être adapté au Québec et inclure Télé-Québec, TV5 Québec-Canada et le canal de l'Assemblée nationale sur le service de base de toutes les EDR desservant le territoire québécois. Comme la Fédération des corporations autonomes des télévisions communautaires du Québec et Solidarité rurale du Québec, il préconise aussi le maintien intégral du cadre réglementaire adopté en 2002 pour les télévisions communautaires.

3. Le remplacement des règles d'accès par celle de la prépondérance

Une telle mesure ne devrait pas s'appliquer au Québec en raison du niveau élevé d'intégration horizontale et verticale de l'industrie de la télédistribution et du nombre plus restreint de services facultatifs de langue française. Dans un univers prochain de 500 chaînes, caractérisé par un déséquilibre télévisuel linguistique, le ministère va plus loin qu'Astral Média et pense que tous les services de programmation facultatifs de langue française devraient être obligatoirement distribués par les EDR de plus de 2 000 abonnés. Le ministère ne croit pas que l'on doive réglementer les marchés francophones comme les marchés anglophones et que l'on puisse abolir la notion de marché pour simplifier la réglementation. En vertu de la Loi sur la radiodiffusion canadienne, le Conseil doit tenir compte des particularités du marché francophone, de la dualité linguistique et de la diversité télévisuelle.

4. L'élimination de la majorité des règles de distribution et d'assemblages

Le ministère est d'avis que la transition au numérique et au numérique haute définition (HD) devrait s'effectuer de manière harmonieuse pour les services spécialisés et payants de langue française, de façon à ne pas les déstabiliser et à laisser à la déréglementation amorcée une période suffisante pour en saisir les pleins effets. En conséquence, le ministère croit qu'il faudrait maintenir la plupart des règles de distribution et d'assemblages élaborées par le CRTC en 2006 concernant la migration au numérique et au numérique HD (Avis CRTC 2006-23 et Avis CRTC 2006-74).

5. La possibilité d'abolir l'exclusivité par genre (spécialité)

En accord avec certains intervenants tels que l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ) et l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), le ministère pense que cette proposition ne devrait pas s'appliquer aux services de programmation facultatifs de langue française puisque ceux-ci disposent, pour se rentabiliser, d'un marché trois fois plus petit que celui des services de langue anglaise.

6. La simplification des exigences en matière de contenu canadien

Comme il est difficile d'établir les mêmes exigences en matière de contenu canadien pour des services dont la nature de la programmation diffère grandement, le ministère croit que le Conseil devrait continuer de réglementer cet aspect au cas par cas. Par ailleurs, en contrepartie d'une distribution obligatoire des services spécialisés et payants de langue française imposée aux EDR, il est d'avis que des exigences élevées en matière de contenu canadien devraient être fixées pour ces services distribués en mode numérique. Une hausse progressive des exigences devrait également s'appliquer à ceux de catégorie 2.

7. Le rôle plus restreint du CRTC dans le règlement des différends et la protection des consommateurs

Dans un contexte concurrentiel accru, les différends entre les entreprises de radiodiffusion risquent d'augmenter. Aussi, le ministère croit que le Conseil devrait conserver ses outils d'intervention intacts durant la période de transition à la distribution numérique. Par ailleurs, le ministère pense que la mise en place d'un organisme d'autoréglementation financé par l'industrie offrirait une protection accrue aux consommateurs.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Aperçu de l'industrie de la télédistribution au Québec	1
Structure de l'industrie	2
Baisse d'abonnements au câble et diversification accrue	2
Situation financière	3
Revenus : une croissance vigoureuse.....	3
Dépenses : elles approchent le milliard de dollars.....	3
Rentabilité : une profitabilité accrue.....	4
Aperçu de l'industrie des services spécialisés et payants au Québec	5
Structure de l'industrie	5
Écoute des services spécialisés et payants.....	5
Situation financière	6
Revenus : une industrie en pleine expansion	6
Dépenses : elles s'accroissent de 9,5 % par an	7
Rentabilité : une profitabilité élevée.....	7
Conclusion.....	7
Sujets abordés par les intervenants	8
Le maintien et la composition du service de base en mode numérique.....	8
L'accessibilité de Télé-Québec à toutes les EDR desservant le territoire québécois.....	8
L'accessibilité du canal de l'Assemblée nationale	9
La survie des télévisions communautaires	9
L'importance d'un service de base en mode numérique.....	10
Une réglementation plus flexible pour les petites EDR	11
Le remplacement des règles d'accès par celle de la prépondérance	11
Des conditions préalables	12
Un équilibre télévisuel linguistique déjà précaire	12
Une offre de services en français aux francophones hors Québec	15
Une saine concurrence.....	15
L'élimination de la majorité des règles de distribution et d'assemblages.....	16
Une transition harmonieuse	16
La possibilité d'abolir l'exclusivité par genre (spécialité).....	18
Une question de viabilité économique	18
La simplification des exigences en matière de contenu canadien	20
Une réglementation simplifiée	20

Le rôle plus restreint du CRTC dans le règlement des différends et la protection des consommateurs	21
La mise en place d'une réglementation efficace	21
La protection des consommateurs	22
Conclusion	23

INTRODUCTION

1. Dans la foulée du développement des nouvelles technologies, de leur convergence et de l'élargissement de la concurrence, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) envisage des modifications à la réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et des services de programmation facultatifs au moyen d'une consultation menée en deux temps. En premier lieu, le CRTC sollicitait des observations écrites sur le bien-fondé des mesures réglementaires et sur les transformations nécessaires à leur apporter (Avis CRTC 2007-10). Il invitait ensuite les intéressés à commenter les diverses interventions déposées lors de la première phase de la consultation et souhaitait à nouveau obtenir des commentaires sur l'introduction d'un tarif d'abonnement pour la télévision généraliste lorsque offerte par télédistribution.
2. Soucieux de préserver la spécificité du système francophone de télévision et préoccupé par la création et la distribution de contenus de langue française de qualité, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF) du Québec juge important de présenter au CRTC ses commentaires sur certains des sujets relatifs à la réglementation de la télédistribution et des services de programmation facultatifs abordés par plusieurs intervenants lors de la première phase de consultation.
3. Le MCCCF ne désire toutefois pas transmettre d'observations élaborées sur la question du tarif d'abonnement. Il estime qu'avant de modifier la structure de financement de la télévision généraliste et, ce faisant, d'imposer des coûts additionnels aux consommateurs, il apparaît essentiel de prendre en considération un certain nombre de facteurs qui risquent d'avoir des effets importants. Parmi ces facteurs, mentionnons les modifications qu'apportera le CRTC au Fonds canadien de télévision qui sont encore inconnues, les impacts de la déréglementation amorcée par le CRTC en 2006 à l'égard des services spécialisés et payants qui n'ont pas encore eu le temps de se manifester et la période de transition que traversent actuellement les télévisions généralistes, période qui mérite d'être suivie de près, mais qui ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une tendance à long terme. De plus, le MCCCF est d'avis que l'instauration d'un tarif d'abonnement pour les stations généralistes serait inéquitable pour les abonnés à la télédistribution qui devraient en payer le prix alors que les citoyens recevant leurs signaux uniquement par voie hertzienne (23 % des ménages québécois) n'auraient rien à payer.

APERÇU DE L'INDUSTRIE DE LA TÉLÉDISTRIBUTION AU QUÉBEC

4. Les paragraphes suivants donnent un bref aperçu de l'industrie de la télédistribution québécoise¹ (ou des EDR), des services spécialisés et payants de langue française au Québec. Cet aperçu complète la présentation de certains intervenants (Association canadienne des radiodiffuseurs, Astral

¹

Les données utilisées dans cette section couvrant la période 1999-2006 proviennent de Médiastats, *Canadian Broadcasting & Distribution Data*, Markam, septembre 1999 - septembre 2006 et du site Internet Sedar, soit <http://www.sedar.com> pour ce qui est des abonnements à Internet.

Média, Radio-Canada, etc.) qui ont davantage analysé la situation de ces industries au Canada ou mis l'accent sur les grands groupes de radiodiffusion.

Structure de l'industrie

5. Plusieurs entreprises et réseaux de télédistribution distribuent les services télévisuels au Québec. En 2006, 110 compagnies de télédistribution regroupant 404 réseaux desservent les ménages québécois. La plupart de ces réseaux sont de petite taille. Selon Mediastats, 76,5 % ont moins de 1 000 abonnés et 91,6 %, moins de 6 000. Un peu plus de 32,0 % des entreprises de télédistribution sont des coopératives de câblodistribution.
6. L'industrie de la télédistribution est très concentrée au Québec. Les deux plus grandes entreprises québécoises de télédistribution accaparent 74,4 % des abonnés à la télédistribution en 2006. Au Canada, le niveau de concentration est moins élevé mais important, les deux plus grandes EDR rejoignant 51,1 % des abonnés canadiens en 2006.

Baisse d'abonnements au câble et diversification accrue

7. Au Québec, 2,5 millions de ménages reçoivent les services télévisuels par l'entremise de la télédistribution en 2006, soit 77,4 % des ménages québécois comparativement à 84,8 % au Canada. Il reste donc 22,6 % des ménages québécois qui ne souscrivent pas à un service de télédistribution.
8. L'arrivée des services de radiodiffusion directe par satellite (SRD) vient intensifier la concurrence dans l'industrie de la télédistribution, de sorte que le nombre d'abonnés au câble diminue de 8,0 % entre 1999 et 2006 alors que le nombre d'abonnés aux réseaux de télédistribution sans fil (SRD et SDMM²) est six fois plus élevé en 2006 qu'en 1999, celui-ci passant de 114 200 à 695 200. Ces abonnés représentent 27,6 % des abonnés à la télédistribution québécoise en 2006, la très grande majorité d'entre eux optant pour la distribution par satellite.
9. Avec le développement des nouvelles technologies, les réseaux de câble québécois ont amorcé la transition de la distribution analogique à la distribution numérique. En 2006, 40,1 % de leurs abonnés optent pour le câble numérique comparativement à 1,1 % en 1999. La croissance des abonnements au câble numérique s'accélère au Québec particulièrement entre 2004 et 2006. Cette période correspond à l'introduction du forfait « télévision-Internet-téléphonie » offert par les grands réseaux de câble québécois, ce forfait suscitant beaucoup d'engouement chez les consommateurs. Globalement, en tenant compte des réseaux de télédistribution sans fil distribuant uniquement les services télévisuels en mode numérique, ce sont 56,7 % des abonnés à la télédistribution qui choisissent la distribution numérique au Québec en 2006.
10. Au cours des ans, les câblodistributeurs québécois diversifient leurs activités en offrant des services d'accès à Internet et des services téléphoniques résidentiels. La croissance des abonnés à Internet est fulgurante chez les

² Services de distribution multipoints et multiplexes (SDMM).

câblodistributeurs québécois, le nombre d'abonnés étant 12 fois plus élevé en 2006 qu'en 1999. De fait, celui-ci s'élève à 849 800 en 2006, comparativement à 66 700 en 1999.

11. Les câblodistributeurs réalisent également une percée dans la téléphonie résidentielle au Québec où ils viennent concurrencer les entreprises de téléphonie présentes dans ce secteur depuis plus de 125 ans. À la fin de l'année 2006, 423 400 ménages québécois s'abonnent à la téléphonie offerte selon le protocole Internet (PI) par les câblodistributeurs.

Situation financière³

Revenus : une croissance vigoureuse

12. L'industrie de la télédistribution québécoise, dans son ensemble, connaît une croissance vigoureuse. Ses revenus d'exploitation passent de 774,5 M\$ en 1999 à 1 411,2 M\$ en 2005. Il s'agit là d'une augmentation annuelle moyenne de 10,6 % qui est deux fois plus rapide que celle du produit intérieur brut (PIB) québécois, soit 4,7 %.
13. Cette croissance accélérée dépend de la venue des réseaux de télédistribution sans fil, notamment celle des SRD, desservant désormais des ménages qui n'avaient pas accès à une offre diversifiée de chaînes télévisuelles. Elle est aussi imputable à la popularité d'Internet et de la téléphonie résidentielle offerts par les câblodistributeurs, les recettes qui en découlent comptant pour 27,4 % des revenus de la câblodistribution québécoise en 2005.
14. Même si les recettes provenant de la distribution des services télévisuels constituent l'élément essentiel des revenus des câblodistributeurs, leur importance diminue rapidement. De fait, la part de leurs recettes issues de la distribution des services télévisuels atteint 72,2 % en 2005 contre 97,7 % en 1999.

Dépenses : elles approchent le milliard de dollars

15. Les dépenses d'exploitation⁴ de l'industrie de la télédistribution québécoise augmentent rapidement pour atteindre 927,7 M\$ en 2005, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 9,2 % au Québec depuis 1999. Ce rythme de croissance soutenu s'expliquerait principalement par l'arrivée de nouveaux services spécialisés favorisant une augmentation accrue des paiements d'affiliation, le développement récent des réseaux de télédistribution sans fil, l'implantation d'Internet et de la téléphonie PI. Les paiements d'affiliation remis aux services spécialisés et payants constituent la principale

³ La plupart des données utilisées dans cette section durant la période 1999-2005 proviennent de Statistique Canada, *Radiodiffusion et télécommunications*, catalogue no. 56-001-XIF. Certaines autres données viennent du CRTC, *Distribution de radiodiffusion, relevés statistiques et financiers*, 1999-2003, 2001-2005 et 2002-2006. Par ailleurs, les statistiques financières des réseaux de télédistribution sans fil pour le Québec proviennent d'estimations.

⁴ Elles incluent les dépenses de programmation, de services techniques, de vente et de promotion, d'administration ainsi que les paiements d'affiliation.

dépense des réseaux de télédistribution. En 2005, ils représentent 37,3 % des dépenses d'exploitation des réseaux québécois de télédistribution.

16. La très grande majorité des dépenses d'exploitation des réseaux de télédistribution québécois provient des activités de télédistribution, soit 95,7 % en 2005. Chez les câblodistributeurs, ce pourcentage s'élève à 93,5 % alors que la part des dépenses effectuées pour Internet et la téléphonie résidentielle atteint 6,3 % cette année-là.

Rentabilité : une profitabilité accrue

17. L'industrie de la télédistribution québécoise réalise des bénéfices d'exploitation atteignant 483,5 M\$ en 2005. Cependant, à compter de cette dernière année, la majorité de ces bénéfices, soit 53,5 %, provient d'Internet et de la téléphonie résidentielle; de plus, les réseaux de télédistribution sans fil réalisent des profits d'exploitation pour la seconde fois.
18. La profitabilité de l'industrie de la télédistribution québécoise, prise dans son ensemble et comme mesurée par le bénéfice avant intérêt et impôt (BAII), s'améliore grandement au fil des ans. Ce bénéfice passe de 104,2 M\$ en 1999 à 287,0 M\$ en 2005. C'est surtout à compter de 2003 que sa croissance s'accélère, soit durant les années où l'on constate une augmentation rapide du nombre d'abonnés au câble numérique et à Internet, et où les réseaux de télédistribution sans fil réduisent significativement leur déficit d'exploitation.
19. La marge avant intérêt et impôt (MAII)⁵ indique également que les réseaux de télédistribution québécois sont rentables. Cette marge s'élève, en moyenne, à 10,3 % durant la période 1999-2005. Cette performance s'explique par la faible profitabilité des réseaux de télédistribution sans fil alors que les réseaux de câblodistribution sont particulièrement rentables. En effet, leur MAII atteint, en moyenne, 20,7 % durant la période 1999-2005 avec des sommets de 23,9 % en 2004 et 27,9 % en 2005. Cependant, la rentabilité des activités de distribution des signaux de télévision chez les câblodistributeurs est un peu moins grande, leur MAII atteignant, en moyenne, 18,9 % durant cette période.
20. La rentabilité moyenne calculée pour le secteur de la câblodistribution québécoise (20,7 %) est deux fois plus élevée que celle de l'industrie de la télédistribution (10,3 %). Elle se compare avantageusement à celle obtenue dans les industries québécoises de la télévision privée généraliste (9,9 %), de la radio privée (14,5 %), des services spécialisés et payants (18,9 %) durant les années 1999-2005.

⁵ La MAII est égale aux bénéfices avant intérêt et impôt divisés par les revenus d'exploitation. Le résultat est multiplié par 100.

APERÇU DE L'INDUSTRIE DES SERVICES SPÉCIALISÉS ET PAYANTS AU QUÉBEC⁶

Structure de l'industrie

21. Le nombre de services canadiens spécialisés et payants de langue française en exploitation au Québec s'accroît rapidement, passant de 12 en 1999 à 23 en 2006. Pour leur part, le nombre de services de langue anglaise atteint 108 en 2006 contre 34 en 1999⁷. Signalons qu'il y a plus de services en langues tierces en 2006 que de services en langue française, soit 32 contre 23.
22. En 2006, les services de langue française représentent 14,1 % des services en exploitation comparativement à 23,5 % en 1999. Cette diminution s'explique par un virage plus rapide des services de langue anglaise vers la distribution numérique. Durant cette période, plusieurs services de langue française ayant obtenu une licence numérique ont dû reporter la date de leur lancement craignant de ne pas rentabiliser leurs opérations compte tenu du faible déploiement des décodeurs numériques au Québec et du marché plus restreint.
23. Sur les 23 services de langue française, 4 sont des télévisions payantes (Super Écran, Cinépop, Indigo par câble et Indigo par satellite) et 6 sont titulaires de licences numériques de catégories 1 et 2⁸ (LCN Argent, Le Réseau InfoSports, Mystère, Avis de recherche, Cinépop et Prise 2). Sept d'entre eux ont aussi amorcé la diffusion de leurs émissions en haute définition (HD).
24. Les services spécialisés et payants de langue française sont des entreprises de petite taille. En 2006, environ 70,0 % d'entre eux ont moins de deux millions d'abonnés. Près de 75,0 % de ces services ont des revenus inférieurs à 20 M\$.

Écoute des services spécialisés et payants⁹

25. Depuis 2004, les Québécois francophones ont accru leur écoute des services spécialisés et payants de langue française. Ces derniers ont vu globalement leur part de marché augmenter de 5,5 points de pourcentage, passant de 30,8 % en 2004 à 36,3 % en 2006.

⁶ Les données utilisées dans cette section couvrant la période 1999-2006 proviennent du CRTC, *Télévision payante et émissions spécialisées, relevés statistiques et financiers*, 1999-2003 et 2002-2006. Dans cette publication, le Conseil intègre les statistiques financières de MétéoMédia et de Télétoon dans celles de The Weather Network et de Teletoon, de sorte qu'elles sont exclues des données financières consolidées des services de langue française. Ces dernières omettent également les données financières d'Illico sur demande et de Vu! Toutes ces omissions entraînent une sous-estimation d'au moins 35 M\$ des revenus des services spécialisés et payants de langue française.

⁷ Plus particulièrement, leur nombre a plus que doublé entre 2001 et 2002, passant de 40 à 87.

⁸ Les services de catégorie 1 doivent être obligatoirement distribués par les EDR en plus d'offrir au moins 50,0 % de programmation canadienne durant leur journée de radiodiffusion. Les services de catégorie 2 ne font pas l'objet d'une distribution obligatoire et ils doivent consacrer au moins 35 % de leur grille horaire à la programmation canadienne. Les services de catégories 1 et 2 sont uniquement distribués en mode numérique.

⁹ Les données de cette sous-section concernant l'écoute télévisuelle proviennent de Télé-Québec, *Données d'évolution de l'écoute télévisuelle au Québec, Tome I : L'écoute francophone mesurée par audimètre PPM (Automne 2004 à 2006)*, Montréal, mars 2007.

26. Au cours de ces trois années, bien que l'ensemble des chaînes généralistes de langue française aient perdu 4,2 points de pourcentage, leur part de marché atteignant 57,6 % en 2006, les Québécois de langue française ont tout de même augmenté de 1,3 point de pourcentage leur écoute globale des chaînes francophones (généralistes, spécialisées et payantes) au détriment de celle de l'ensemble des chaînes anglophones de toute nature, lesquelles ont perdu 1,4 point de pourcentage.
27. L'écoute des chaînes spécialisées et payantes de langue française, prises dans leur ensemble, semble donc être venue compenser la baisse de l'écoute des chaînes généralistes francophones et avoir concouru, au cours des trois dernières années, à une légère diminution des transferts d'écoute des Québécois francophones vers la télévision de langue anglaise. Même les jeunes francophones âgés de 12 à 17 ans ont consacré moins d'écoute à la télévision anglophone en 2006 (4,6 %) qu'en 2004 (6,3 %).

Situation financière

Revenus : une industrie en pleine expansion

28. L'industrie des services spécialisés et payants de langue française est en pleine expansion. Ses revenus passent de 203,0 M\$ en 1999 à 409,6 M\$ en 2006, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 10,7 % contre 4,5 % pour le PIB québécois.
29. Cette croissance accélérée s'explique par la venue de 11 nouveaux services de langue française et par l'expansion des SRD distribuant une offre télévisuelle diversifiée¹⁰, ces deux facteurs amenant une augmentation des revenus d'abonnement de 8,4 % par an. De plus, leurs revenus de publicité nationale explosent durant la période 1999-2006, ces derniers augmentant à un rythme annuel moyen de 19,7 %. Plusieurs raisons expliqueraient cette croissance rapide : une notoriété plus grande des services spécialisés existants, l'arrivée de nouvelles chaînes spécialisées permettant aux annonceurs de cibler davantage leurs auditoires, une efficacité accrue des services de vente, etc.
30. Il s'ensuit que depuis 1999, la part des revenus publicitaires ne cesse de s'accroître alors que celle des revenus d'abonnement diminue. De fait, les revenus publicitaires des services de langue française représentent 30,7 % des revenus totaux en 2006 contre 18,0 % en 1999. Pour leur part, les revenus d'abonnement comptent pour 67,9 % des revenus totaux en 2006 comparativement à 78,1 % en 1999.
31. L'industrie des services spécialisés et payants de langue française est relativement concentrée au Québec, les trois plus grandes entreprises qui détiennent ces services accaparant 84,7 % des revenus totaux en 2006.

¹⁰ En 2006, 31,6 % des revenus d'abonnement des services spécialisés et payants de langue française proviennent des SRD.

Les dépenses : elles s'accroissent de 9,5 % par an

32. Les dépenses d'exploitation des services spécialisés et payants de langue française atteignent 304,2 M\$ en 2006, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 9,5 % depuis 1999. Les dépenses de programmation constituent la principale composante des dépenses d'exploitation. Elles représentent, en moyenne, 72,5 % des dépenses annuelles d'exploitation.
33. Les dépenses en contenu canadien des services spécialisés de langue française passent de 79,2 M\$ en 1999 à 179,2 M\$ en 2006. Depuis 1999, la part des dépenses dédiées aux émissions de contenu canadien s'accroît graduellement. Elle atteint 58,9 % des dépenses d'exploitation en 2006 contre 48,5 % en 1999. Inversement, la part de ces dépenses pour les services de langue anglaise tend à se stabiliser autour de 45,0 % durant la période 1999-2006.
34. Par condition de licence, les services spécialisés doivent consacrer une partie de leurs revenus à la production et à l'acquisition d'émissions canadiennes. À cet égard, la part des revenus allouée à la programmation canadienne par les services spécialisés de langue française passe de 39,0 % en 1999 à 43,7 % en 2006 alors qu'elle diminue de 38,1 % à 35,6 % pour les services de langue anglaise.

Rentabilité : une profitabilité élevée

35. Les bénéfices d'exploitation des services spécialisés et payants de langue française font plus que doubler en sept ans, passant de 39,7 M\$ en 1999 à 105,4 M\$ en 2006. Compte tenu de leur arrivée récente cependant, cinq des six services spécialisés et payants numériques de langue française ne parviennent pas à franchir le seuil de rentabilité.
36. La profitabilité des services spécialisés et payants de langue française, dans leur ensemble, est élevée. Le bénéfice avant intérêt et impôt (BAII) atteint 98,4 M\$ en 2006 comparativement à 36,1 M\$ en 1999, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 15,7 %. Cependant, il est important de souligner que ce bénéfice se concentre particulièrement dans un nombre restreint de chaînes analogiques où six d'entre elles recueillent en moyenne chaque année, 96,7 % du BAII du secteur entre 2001 et 2006.
37. La marge avant intérêt et impôt (MAII)¹¹ indique un haut niveau de rentabilité des services spécialisés et payants de langue française. Cette MAII passe de 17,8 % en 1999 à 24,0 % en 2006.

Conclusion

38. Les industries de la télédistribution et des services de programmation facultatifs de langue française au Québec sont en bonne santé financière, mais elles sont toutes les deux en pleine mutation. D'une part, les EDR se

11

La marge avant intérêts et impôts résulte du rapport des bénéfices avant intérêt et impôt sur les revenus totaux. Le résultat est multiplié par 100.

diversifient davantage en offrant, en plus des services de télédistribution, Internet et la téléphonie. D'autre part, les services de programmation facultatifs effectuent leur transition au numérique et au numérique HD, ce qui requiert de nouvelles façons de faire, augmente les coûts d'exploitation et réduit la capacité de transmission des EDR.

SUJETS ABORDÉS PAR LES INTERVENANTS

39. Dans les paragraphes suivants, le MCCCCF abordera, parmi les sujets soumis à la consultation par le CRTC, ceux qu'il juge les plus importants et sur lesquels plusieurs intervenants se sont prononcés.

Le maintien et la composition du service de base en mode numérique

40. Dans son appel d'observations, le Conseil préconise le maintien d'un service de base tout en sollicitant des commentaires sur la composition de ce service.

L'accessibilité de Télé-Québec à toutes les EDR desservant le territoire québécois

41. L'organisme réglementaire envisage l'opportunité d'obliger les petits réseaux ayant moins de 2 000 abonnés à distribuer à l'intérieur du volet de base les signaux des services éducatifs disponibles à leur tête de ligne. Dans cette éventualité, certains petits réseaux québécois pourraient recevoir plus d'un signal éducatif à leur tête de ligne, d'où des efforts financiers accrus s'ils devaient tous les distribuer.

42. À l'instar de Cogeco Câble et d'Astral Média, le ministère croit que la station de télévision éducative doit faire partie du service de base de toutes les EDR québécoises¹². Comme la mission éducative de Télé-Québec consiste principalement à favoriser l'acquisition des connaissances et la promotion de la culture, elle doit être accessible à tous les Québécois.

43. En conséquence, le ministère conclut que :

toutes les EDR de moins de 2 000 abonnés desservant le territoire québécois devraient distribuer obligatoirement Télé-Québec sur leur service de base à condition que son signal puisse être capté à leur tête de ligne.

44. Contrairement à Cogeco Câble et à Astral Média, le Conseil ne précise pas si les SRD et les SDMM¹³ doivent obligatoirement retransmettre les stations éducatives même si elles offrent déjà Télé-Québec. Tel que nous l'avons mentionné au paragraphe 8, ces entreprises rejoignent près de 700 000 abonnés au Québec en 2006. Rappelons que, par réglementation, les SRD peuvent, s'ils le désirent, ne retransmettre que quelques chaînes sur le service de base (un signal en français et un en anglais de Radio-Canada, un signal de

¹² Astral Média, *Intervention d'Astral Média en réponse à l'avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10*, Montréal, 19 octobre 2007 paragraphe 208, p. 73 et Cogeco Câble, *BNPH CRTC 2007-10, Review of Regulatory Frameworks for BDUs and Discretionary Programming Services-Comments of Cogeco Cable Inc.*, 19 octobre 2007, paragraphe 72, p. 28.

¹³ Look Communications, par conditions de licence, doit distribuer Télé-Québec à Montréal et à Québec. Actuellement, elle l'offre dans son premier (bronze) des trois forfaits.

chacun des réseaux privés de télévision nationale reconnus ainsi que les chaînes CPAC, TVA et APTN).

45. Afin de rendre Télé-Québec accessible à l'ensemble de la population québécoise, de simplifier et d'harmoniser davantage la réglementation des EDR, le ministère est d'avis que :

tous les SRD et les SDMM desservant le territoire québécois devraient distribuer obligatoirement Télé-Québec à l'intérieur de leur volet de base.

L'accessibilité du canal de l'Assemblée nationale

46. Ce canal permet de sensibiliser les citoyens aux enjeux et aux défis auxquels le Québec doit faire face en plus de les inciter à jouer un rôle actif dans les institutions démocratiques.

47. Le ministère croit que :

le canal de l'Assemblée nationale devrait faire l'objet d'une distribution obligatoire par toutes les EDR desservant le territoire québécois, y compris les SRD et les SDMM.

La survie des télévisions communautaires

48. Au fil des ans, le ministère a appuyé le développement des corporations autonomes de télévision communautaire (TVC)¹⁴. En 2006, 37 corporations ont reçu une aide financière du ministère. Par ailleurs, les rôles d'information et de stimulation des forces du milieu joués par les TVC demeurent d'autant plus importants que les médias électroniques traditionnels accordent peu de place aux émissions locales et régionales.

49. Comme la Fédération des télévisions communautaires autonomes du Québec (FTCAQ), Solidarité rurale¹⁵ et bien d'autres intervenants, le ministère est satisfait du cadre réglementaire des corporations de TVC élaboré par le Conseil en 2002 qui balise leurs modalités de distribution ainsi que les responsabilités des EDR à leur égard. De plus, les éventuelles modifications à la réglementation devraient maintenir, sinon augmenter, la diffusion et la distribution de la programmation de ces corporations, favorisant ainsi leur survie et leur épanouissement.

50. En conséquence, le ministère considère que :

¹⁴ Ces corporations de télévision communautaire, un modèle propre au Québec, sont constituées de représentants du milieu et requièrent la participation des citoyens. Elles décident de leur programmation en plus de produire un minimum de quatre heures de programmation par semaine.

¹⁵ FTCAQ, *Mémoire concernant la révision des cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, Plessisville, 19 octobre 2007, 28 p. et Solidarité rurale du Québec, *Appui aux observations de la FTCAQ dans le cadre de l'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10*, Nicolet, 19 octobre 2007, 3 p.

le cadre réglementaire élaboré en 2002 pour les corporations de télévision communautaire devrait être maintenu intégralement;

en particulier, les clauses demandant de :

distribuer obligatoirement les canaux de télévision communautaire sur le service de base numérique et analogique des réseaux de câblodistribution québécois si ceux-ci décident d'en offrir à leurs abonnés;

conserver les zones initiales de desserte des câblodistributeurs pour la diffusion et la distribution des canaux de TVC, quel que soit le modèle d'attribution de licence;

maintenir l'obligation pour les EDR de distribuer les stations de TVC de faible puissance et les services de programmation des entreprises communautaires numériques.

L'importance d'un service de base en mode numérique

51. De façon générale, les mémoires consultés ne remettent pas en cause l'existence d'un service de base numérique. Le CRTC souhaite d'ailleurs maintenir la règle d'accès concernant l'ordre de priorité des signaux¹⁶ obligeant les EDR à distribuer les services de télévision locaux et régionaux et la télévision éducative de la province où résident leurs abonnés.

52. Le ministère considère comme essentiel le maintien d'un service de base en mode numérique qui permet aux abonnés de partager des valeurs et des réalités communes et d'avoir accès aux stations de télévision généralistes privées et publiques, locales et régionales ainsi qu'à la station éducative provinciale, au canal de l'Assemblée nationale et à celui des corporations de télévision communautaire. Certains services spécialisés de langue française, notamment TV5 Québec-Canada¹⁷, devraient être ajoutés à ce service de base.

53. Le ministère en conclut que :

toutes les entreprises de câblodistribution¹⁸ et les SDMM desservant le territoire québécois devraient obligatoirement distribuer à chaque abonné et avant tout autre service télévisuel, un service de base qui respecterait la règle concernant l'ordre de priorité des signaux comme défini au paragraphe 51.

¹⁶ Cependant, le Conseil évoque la possibilité d'éliminer l'obligation de distribuer les stations extra-régionales, ce qui aurait peu d'impact si la programmation de ces dernières est semblable à celle déjà offerte par les stations locales et régionales. Le Conseil propose aussi de retirer du volet de base le service CPAC dédié aux affaires parlementaires canadiennes.

¹⁷ Les raisons motivant la présence obligatoire de cette chaîne sur le service de base se retrouvent dans le document déposé au CRTC par TV5 Québec-Canada dans le cadre de la présente consultation. Voir TV5 Québec-Canada, *Mémoire en réponse à l'Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-10*, Montréal, 19 octobre 2007.

¹⁸ Y compris les réseaux de classe 3.

Une réglementation plus flexible pour les petites EDR

54. Le Conseil, dans le but de simplifier la réglementation, s'interroge sur la possibilité d'établir une seule classe de licence pour les EDR. Actuellement, il existe trois classes de réseaux comportant une réglementation plus ou moins différente : les réseaux de classe 1 qui desservent plus de 6 000 abonnés, ceux de classe 2 qui rejoignent entre 2 000 et 6 000 abonnés et les réseaux de classe 3 qui comptent moins de 2 000 abonnés.
55. Le ministère croit que l'on ne peut pas imposer aux EDR comptant 300 abonnés, les mêmes exigences réglementaires qu'à celles qui en ont 30 000 ou 300 000 puisqu'elles disposent de moyens financiers moindres, d'une capacité de transmission réduite et que, dans plusieurs cas, elles n'offrent pas encore le câble numérique, Internet et la téléphonie. Au Québec, plus d'une trentaine de petites coopératives de câblodistribution sont nées d'une concertation des populations locales désirant obtenir des services télévisuels diversifiés de qualité qu'aucune grande EDR ne voulait leur offrir considérant le faible niveau de rentabilité d'une telle démarche. Plusieurs de ces coopératives ne disposent pas de techniciens et ont des moyens financiers très limités.
56. Compte tenu de ces éléments, le ministère est d'avis que :

devrait être maintenue une réglementation différente pour les petites EDR de moins de 2 000 abonnés, dont plusieurs font l'objet d'une ordonnance d'exemption.

57. Dans son mémoire, Quebecor recommande aussi la création de deux classes de réseaux à la différence cependant que le nombre maximal d'abonnés constituant les petits réseaux passerait de 2 000 à 10 000 avec une variante de plus ou moins 10,0 %¹⁹. Le ministère n'adhère pas à cette proposition, estimant que les réseaux de plus de 2 000 abonnés disposent des ressources suffisantes pour satisfaire aux exigences fixées par le CRTC.

Le remplacement des règles d'accès par celle de la prépondérance

58. Les mémoires des télédistributeurs consultés proposent de remplacer presque toutes les règles d'accès associées aux services spécialisés et payants²⁰ par celle de la prépondérance²¹, et ce, pour les services distribués en mode numérique et les services de catégorie 1.

¹⁹ Quebecor, *Mémoire sur la révision du cadre réglementaire des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services facultatifs*, Annexe 9, paragraphe 133, p. 26.

²⁰ Les règles d'accès sont des exigences édictées pour les EDR, celles-ci portant sur la distribution obligatoire ou contraignante des services spécialisés et payants selon les technologies utilisées, la taille des réseaux, les marchés anglophones et francophones, la densité des populations allophones.

²¹ Cette règle de la prépondérance consiste, pour les EDR, à distribuer plus de services télévisuels canadiens (51,0 %) que de services étrangers à chaque abonné.

Des conditions préalables

59. Le remplacement des règles d'accès par celle de la prépondérance signifie que désormais, les services de programmation facultatifs devront négocier leur accès avec les télédistributeurs dans un contexte concurrentiel gouverné par les forces du marché.
60. L'assouplissement de la réglementation au profit des forces du marché requiert cependant l'existence de conditions préalables pour que ces dernières fonctionnent efficacement. Or, le remplacement des règles d'accès par celle de la prépondérance serait mal adapté au contexte québécois où la concentration de l'industrie de la télédistribution est plus forte et où le nombre de services spécialisés et payants de langue française est beaucoup plus restreint que celui de langue anglaise.
61. De fait, l'abolition de toutes les règles d'accès pourrait compromettre de manière significative l'accès des services spécialisés et payants de langue française aux infrastructures de télédistribution en raison du haut degré d'intégration qui a cours au Québec. Avec la seule règle de prépondérance des services canadiens et sans l'instauration d'autres règlements appropriés, ces services et, en particulier, les indépendants, risquent d'être fragilisés, leur pouvoir de négociation étant relativement plus faible²².
62. Au Canada anglais, la concentration de l'industrie de la télédistribution est moins forte et la règle de la prépondérance s'appliquerait davantage compte tenu d'un contexte plus concurrentiel. Les trois plus grandes EDR, dans le reste du Canada, rejoignent respectivement 28,8 %, 26,6 % et 15,9 % des abonnés à la télédistribution, de sorte que le refus de distribuer un service de programmation anglaise par l'une d'entre elles ne se traduirait pas nécessairement par la fermeture de ce service.

Un équilibre télévisuel linguistique déjà précaire

63. À la fin de l'année 2006, la majorité des abonnés à la câblodistribution québécoise (près de 60,0 %) reçoivent leurs signaux télévisuels en mode analogique. À Montréal et à Québec, 58,1 % et 62,5 % des chaînes télévisuelles distribuées en mode analogique sont de langue française en 2007. Cependant, le passage à la distribution numérique modifie considérablement la composition de l'offre de services télévisuels destinée aux Québécois. Déjà, les plus grandes EDR distribuent au Québec, en mode numérique, plus de services télévisuels en langue anglaise qu'en langue française alors que 79,8 % de la population québécoise est de langue maternelle française.

²²

Cette situation a d'ailleurs été soulignée dans les mémoires de Pelmorex, de Radio-Canada et d'Astral Média. Voir Pelmorex, *Review of regulatory frameworks for broadcasting distribution undertakings and discretionary programming services*, 19 octobre 2007, paragraphe 9, p. 13; Radio-Canada, *Review of the regulatory frameworks for broadcasting distribution undertakings and discretionary programming services*, Broadcasting Notice of Public Hearing CRTC 2007-10, Comments of CBC/Radio-Canada, Appendix C; Astral, *op.cit.*, paragraphes 64-81, pp. 36-40.

64. À Montréal par exemple, le plus grand réseau de télédistribution offre plus de 215 chaînes télévisuelles en mode numérique. Cependant, les services de langue française représentent 21,2 % de la grille de chaînes disponibles alors que les services de langue anglaise comptent pour 64,7 %. À Québec, les abonnés au câble ont accès à plus de 200 chaînes télévisuelles en mode numérique dont respectivement 23,3 % et 68,3 % sont des services de langue française et anglaise. Bref, la transition au numérique provoque une explosion de l'offre de services télévisuels de langue anglaise au Québec alors que le nombre de services de langue française s'accroît plus lentement.
65. En dépit d'un déséquilibre dans l'offre télévisuelle²³ qui favorise de plus en plus la distribution de chaînes de langue anglaise, les Québécois francophones continuent, jusqu'ici, d'écouter principalement les services en français et regardent davantage les services facultatifs de langue française (voir les paragraphes 24 à 26). Cette préférence pour les services en français s'expliquerait notamment par une programmation francophone de qualité à l'écran des stations généralistes et des chaînes spécialisées, la présence d'émissions inédites et plus diversifiées offertes par les services spécialisés de langue française et aussi par un environnement réglementaire favorisant la distribution de l'ensemble des services en français.
66. Le ministère demeure toujours préoccupé par les transferts linguistiques télévisuels qui pourraient survenir au fur et à mesure que l'offre télévisuelle de langue anglaise s'accroît par rapport à celle de langue française.
67. Dans un contexte de transition et de globalisation des marchés, les services canadiens spécialisés et payants de langue française ne devraient pas avoir à négocier leur accès avec les EDR s'ils ont reçu une licence du CRTC. Déjà, les forces du marché au Québec empêchent plusieurs services spécialisés de langue française ayant reçu une licence depuis quelques années, de démarrer leurs opérations.
68. Le ministère est d'avis qu'un minimum de règles d'accès, notamment celles liées à la dualité linguistique, doit persister dans le contexte d'une explosion de l'offre de canaux de langue anglaise et d'un univers prochain de plus de 500 chaînes télévisuelles.
69. Dans le but de renforcer le système de radiodiffusion francophone, le ministère considère que :

les EDR du marché francophone ayant plus de 2 000 abonnés, y compris les SRD et les SDMM, devraient distribuer tous les services spécialisés et payants de langue française, les services de catégorie 2 inclus.

²³

Ce déséquilibre a également été noté dans les mémoires de TV5 Québec-Canada et d'Astral Média à l'aide de statistiques complémentaires. Voir TV5 Québec-Canada, *op. cit.*, paragraphes 7-8, p. 2 et Astral Média, paragraphes 74-75-162, pp. 39 et 61.

70. Cette position du ministère se reflète dans la vision de Téléfilm Canada (et dans une moindre mesure dans celle d'Astral Média) pour qui l'accès du public aux services de programmation canadiens constitue « la pierre angulaire sur laquelle repose la réussite du système canadien de télévision²⁴ ».
71. Compte tenu du nombre limité de chaînes spécialisées de langue française, ces dernières devraient être regroupées et non disséminées à travers différents forfaits élaborés par les EDR. Le Conseil, dans son Avis 2006-23, a d'ailleurs exigé le regroupement de tous les services spécialisés de langue française sur un grand volet numérique²⁵.
72. Dans son mémoire, l'Association canadienne des radiodiffuseurs canadiens (ACR) propose que chaque abonné québécois à la télédistribution reçoive des services de langue française de façon prépondérante²⁶. Dans un contexte où la population et les abonnés de langue française sont très fortement majoritaires au Québec, le ministère va dans la même direction que l'ACR et à cet égard, il est d'avis que :

toutes les EDR desservant le marché québécois privilégient la distribution prépondérante des services télévisuels en français, dans le volet numérique de base ainsi que dans le volet élargi²⁷.

73. Dans le passé, quelques EDR québécoises ont, à certaines reprises, déclaré que leurs réseaux avaient une capacité de transmission limitée. Or, la plupart des grands réseaux de télédistribution québécois disposeraient d'une capacité d'au moins 750 MHz et seraient ainsi en mesure de retransmettre aisément tous les signaux de langue française. Cette capacité augmentera lorsque la période de transition au numérique sera terminée, ce qui libèrera plusieurs dizaines de chaînes analogiques. De plus, les progrès de la compression numérique devraient leur permettre de dégager encore plus d'espace nécessaire à la transmission de chaînes télévisuelles. Cependant, la retransmission de nouveaux services (canadiens et étrangers) et des signaux télévisuels HD ainsi que l'augmentation des canaux de la vidéo sur demande utiliseront une part accrue de la bande passante. De plus, il est possible que les services hors programmation tels qu'Internet et la téléphonie résidentielle accaparent davantage de capacité de transmission.
74. Considérant les besoins toujours accrus d'occupation de la bande passante et de l'explosion des services télévisuels amenée par la distribution numérique, le ministère considère que la mission première des EDR

²⁴ Téléfilm Canada, *Intervention de Téléfilm Canada en réponse à l'avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-10*, 19 octobre 2007, paragraphe 10, p. 2. Voir aussi Astral Média, *op.cit.*, paragraphe 213, pp. 73-74.

²⁵ CRTC, *Avis 2006-23*, paragraphe 94.

²⁶ ACR, *Review of Regulatory Frameworks for BDUs and Discretionary Programming Services*, 19 octobre 2007, paragraphe 83, p. 27.

²⁷ Il s'agit du service facultatif incluant un grand nombre de services spécialisés en français.

desservant le territoire québécois consiste toujours à offrir à leurs abonnés des services télévisuels, notamment en français.

75. Compte tenu de ce qui précède, le ministère en conclut que :

toutes les EDR desservant le territoire québécois devraient distribuer de façon prioritaire les services canadiens télévisuels de langue française avant ceux de langue anglaise ou de langues tierces et avant les services exemptés et les services hors programmation, durant la période de transition.

Une offre de services en français aux francophones hors Québec

76. Les EDR peuvent distribuer plus de 108 services canadiens spécialisés et payants de langue anglaise, 23 services canadiens de langue française, 32 services canadiens en langues tierces et plus de 120 services étrangers de langue anglaise ou autres. La proportion déjà faible (8,1 %) de services télévisuels de langue française par rapport à l'ensemble des services télévisuels pouvant être distribués au Canada devrait continuer à diminuer en raison de la globalisation des économies et de l'exigüité du marché québécois.

77. L'une des règles d'accès actuelle oblige les réseaux canadiens de télédistribution ayant plus de 2 000 abonnés à distribuer, en mode numérique, tous les services canadiens spécialisés et payants, sauf ceux de catégorie 2, s'ils disposent de réseaux dotés d'une capacité de transmission d'au moins 750 MHz. En dépit de cette règle, les services spécialisés de langue française éprouvent déjà beaucoup de difficulté à être distribués par les EDR situées à l'extérieur du Québec, comme le souligne d'ailleurs Astral Média²⁸ dans son mémoire.

78. Les francophones hors Québec devraient bénéficier du développement des nouvelles technologies de sorte qu'ils pourraient recevoir autant, sinon plus, de services télévisuels en français qu'auparavant.

79. Afin de favoriser le rayonnement de la langue et de la culture d'expression française à l'extérieur du Québec, le ministère est d'avis que :

les EDR de plus de 2 000 abonnés situées à l'extérieur du Québec devraient distribuer obligatoirement, en mode numérique et à l'intérieur d'un seul volet, tous les services canadiens spécialisés et payants de langue française, y compris ceux de catégorie 2, au fur et à mesure que leur capacité de transmission s'accroît.

Une saine concurrence

80. L'article 9 de la réglementation actuelle interdit aux EDR d'accorder à quiconque un avantage ou un désavantage indu. Dans certains cas cependant, les grandes EDR, qui sont aussi des entreprises intégrées verticalement et

²⁸

Astral, *op. cit.*, paragraphe 214, p. 74.

horizontalement, peuvent traiter de façon discriminatoire un service de programmation facultatif sans que cela soit en rapport direct avec un service lui étant lié. À l'inverse, la consolidation de services de programmation facultatifs à l'intérieur d'un nombre réduit d'entreprises pourrait permettre à ces dernières de discriminer certaines EDR.

81. Considérant que la discrimination peut prendre plusieurs formes, qu'une partie importante des intervenants lors de ce processus de consultation est préoccupée par les avantages ou les désavantages indus et que le Conseil traite périodiquement ce genre de litiges entre deux entreprises, le ministère est d'avis que :

la règle relative aux avantages et aux désavantages indus devrait être maintenue afin de favoriser un traitement équitable et non discriminatoire des entreprises de radiodiffusion.

82. Par ailleurs, le Conseil propose de transposer dans la réglementation du secteur de la radiodiffusion, un article de la Loi sur les télécommunications (article 27(4)) qui stipule que les entreprises accusées d'un comportement discriminatoire doivent assumer le fardeau de la preuve en cas de plaintes. Le Conseil note que les entreprises qui portent l'accusation sont souvent incapables de recueillir les informations requises pour étayer leur argumentation.

83. Afin de favoriser un règlement plus rapide et efficace des plaintes, le ministère

appuie la proposition du CRTC visant à inclure dans la réglementation des EDR, une règle dédiée à faire porter le fardeau de la preuve d'un comportement présumé discriminatoire aux entreprises accusées.

L'élimination de la majorité des règles de distribution et d'assemblages

Une transition harmonieuse

84. Le Conseil dispose d'une marge de manœuvre pour éliminer certaines règles de distribution et d'assemblages. Nous croyons qu'il doit s'assurer que les chaînes spécialisées et payantes de langue française effectueront leur transition de la distribution analogique à la distribution numérique et à la distribution numérique HD avec un minimum d'incertitudes de façon à ne pas trop fragiliser leur situation financière. Les télédiffuseurs doivent aussi offrir aux abonnés un environnement propice à la transition. Afin de répondre à ces préoccupations, et après six ans de réflexion et d'échanges, le Conseil a élaboré un cadre réglementaire pour la migration des services télévisuels au numérique et au numérique HD (Avis CRTC 2006-23 et Avis CRTC 2006-74).
85. La plupart des règles émises par le Conseil dans ces deux avis conservent leur pertinence. Dans l'Avis 2006-23, certaines règles favorisant les services spécialisés distribués en mode numérique (en particulier, les notions de statut double, de statut double modifié et les tarifs fixés par le Conseil) ont été abolies en 2006. Le ministère considère qu'il faut, avant de déréglementer davantage,

laisser à la déréglementation amorcée, une période suffisante pour en saisir les pleins effets.

86. Dans leur rapport²⁹ au CRTC, Laurence Dunbar et Christian Leblanc considèrent que le marché de langue française devrait, en raison de certaines particularités, toujours être régi par des règlements sur le contenu canadien et que les forces du marché ne suffisent peut-être pas à réaliser les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. Les auteurs reconnaissent l'importance d'accéder à la programmation canadienne, mais ils ne font aucune recommandation particulière sur l'accès et la distribution des services de langue française au Québec.

87. Par ailleurs, des modifications successives et brutales à la réglementation durant la période de transition au numérique risquent d'avoir des effets déstabilisateurs sur les services de programmation facultatifs. De plus, il ne faudrait pas ignorer la période de transition au numérique et au numérique HD en laissant trop de place aux forces du marché, lesquelles seraient plus adaptées à la période de l'après-transition.

88. Compte tenu de ces raisons, le ministère est d'avis que :

la plupart des règles de distribution et d'assemblages édictées dans les Avis CRTC 2006-23 et 2006-74 devraient être maintenues,

en particulier, celles concernant :

la reproduction en mode numérique, jusqu'à la fin de la période de transition, d'assemblages ou de blocs de chaînes actuellement distribués en mode analogique (blocs miroirs)³⁰ par les EDR disposant de plus de 2 000 abonnés desservant le territoire québécois;

la distribution obligatoire par les EDR ayant plus de 2 000 abonnés desservant le territoire québécois³¹ des services spécialisés et payants HD de langue française en transition dont la grille de programmation comporte 30,0 % de contenu canadien HD en soirée et 20,0 % en journée³², ce qui favoriserait le développement de ces services au Québec.

89. Dans les deux avis du CRTC mentionnés au paragraphe précédent, le Conseil a établi plusieurs règles favorisant le passage de la distribution analogique à la distribution numérique et numérique HD. Le ministère croit qu'il serait opportun de faire une réévaluation de ces règles, à la fin de la période de transition, afin d'évaluer leur pertinence et les impacts qu'elles ont eus sur les services de programmation facultatifs, ce qui pourrait amener des modifications à la réglementation de ces services et à celle des EDR.

²⁹ Dunbar, Laurence, et Christian Leblanc, *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada*, Rapport final remis au CRTC, le 31 août 2007, p. 34.

³⁰ CRTC, *Avis 2006-23*, paragraphes 77 à 82.

³¹ Sauf les SDMM qui ont des contraintes technologiques.

³² CRTC, *Avis 2006-74*, paragraphes 60, 69 à 74.

90. Le ministère est d'avis qu'il faut :

réévaluer, à la fin de la période de transition, la réglementation imposée aux EDR et aux services de programmation facultatifs durant la transition.

91. À la lumière de certains mémoires déposés par les télédistributeurs, plusieurs consommateurs désirent une plus grande liberté de choix des services télévisuels et sélectionner les canaux qu'ils veulent regarder. Déjà, quelques grandes EDR offrent la vidéo sur demande et des forfaits de 20 ou 30 canaux à l'intérieur desquels les abonnés choisissent individuellement leurs chaînes. Aux États-Unis, le débat sur la télévision à la carte fait rage depuis quelques années. Au Canada, le CRTC, dans son Avis 2006-23, apporte une solution en permettant une distribution conditionnelle des services à la carte. Pour leur part, les télédistributeurs considèrent que la commercialisation des chaînes en blocs ou en assemblages fait partie intégrante de leur façon de faire des affaires. Les propriétaires de services spécialisés préfèrent également que leurs services soient offerts en blocs, afin d'augmenter leur pénétration. Pour minimiser l'impact de ce mode de distribution sur les services de langue française, la disposition conditionnelle prévue par le Conseil dans l'Avis 2006-23 pourrait être conservée et réévaluée périodiquement.

92. Comme le CRTC et l'Association des radiodiffuseurs canadiens (ACR), le ministère considère que :

les EDR de 2 000 abonnés et plus desservant le territoire québécois, devraient distribuer les services spécialisés et payants de langue française à l'intérieur d'un grand assemblage avant de les offrir à la carte³³;

une réévaluation périodique de cette offre à la carte et ses effets sur les services spécialisés de langue française devrait être effectuée.

La possibilité d'abolir l'exclusivité par genre (spécialité)

Une question de viabilité économique

93. L'abolition de l'exclusivité des genres pourrait être néfaste aux services spécialisés et payants de langue française puisque ceux-ci disposent, pour se rentabiliser, d'un marché trois fois plus petit que celui des services de langue anglaise. Selon l'ACR, l'APFTQ et l'ADISQ, cette abolition pourrait entraîner de sérieuses difficultés financières, compte tenu de l'étroitesse du marché québécois et de l'augmentation des coûts d'acquisition d'émissions pouvant découler de la concurrence³⁴. Par ailleurs, la concurrence entre deux chaînes dans un même créneau les amènerait à se partager le marché, ce qui entraînerait pour chacune d'elles des revenus moins élevés que ceux d'une seule chaîne et une diminution de la qualité des émissions.

³³

CRTC, *Avis 2006-23*, paragraphe 94 et ACR, *op. cit.*, paragraphe 80, p. 27.

³⁴

ACR, *op. cit.*, paragraphe 80, pp. 26-27. APFTQ et ADISQ, *Mémoire soumis au CRTC en réponse à l'Avis d'audience publique de radiodiffusion portant sur les cadres de réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs*, 19 octobre 2007, paragraphes 71-85, pp. 19-23.

94. Le Conseil s'interroge sur la possibilité d'élargir la définition des genres des émissions diffusées par les services spécialisés. L'existence d'une telle éventualité reviendrait à abolir la notion de services thématiques. Cela amplifierait la concurrence avec les chaînes généralistes en plus de miner la viabilité économique de plusieurs services spécialisés de langue française.
95. Le rapport Dunbar–Leblanc, en recommandant l'abolition de l'exclusivité des genres, ne tient pas directement compte des particularités des marchés francophones. Cependant, ses auteurs reconnaissent que les services francophones ont « besoin d'une protection spéciale en raison de leur importance pour la réalisation d'un objectif particulier de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la petite taille de leur auditoire³⁵. De plus, contrairement au reste du Canada où plusieurs services facultatifs de langue anglaise subissent la concurrence partielle ou totale des services étrangers en anglais, il y a peu de services étrangers francophones qui viennent partiellement ou totalement concurrencer les services spécialisés de langue française.
96. Compte tenu de ce qui précède, et à l'instar de l'APFTQ et de l'ADISQ, le ministère croit qu'il serait opportun de :

maintenir l'exclusivité des genres des services canadiens spécialisés et payants de langue française en raison notamment de l'étroitesse du marché québécois.

97. Le Conseil reconnaît qu'il existe déjà des chevauchements et un croisement des genres découlant de la hausse du nombre de services spécialisés. Il a d'ailleurs établi des règles pour les services spécialisés de catégorie 2 qui permettent une concurrence partielle ou totale entre ces services. Dans certains cas, la concurrence partielle entre deux services pourrait s'avérer stimulante et favoriser l'émergence d'une meilleure programmation. Il faudrait cependant baliser cette concurrence en limitant la programmation commune dont ils peuvent disposer.

98. De façon générale, le ministère considère plutôt que :

les chaînes spécialisées de langue française devraient s'en tenir à la spécialisation de la programmation pour laquelle elles ont obtenu une licence;
dans certains cas, on pourrait permettre une concurrence partielle entre deux services spécialisés en limitant cependant la programmation commune, celle-ci ne devant pas dépasser de 10,0 % à 15,0 % de leur grille horaire.

³⁵

Dunbar, Laurence, et Christian Leblanc, *op. cit.*, p. 27.

La simplification des exigences en matière de contenu canadien

99. Le Conseil souhaite établir une réglementation harmonisée et simplifiée des services spécialisés de langue française.

Une réglementation simplifiée

100. Actuellement, le Conseil fixe au cas par cas, par condition de licence, les règles auxquelles sont astreints les services spécialisés et payants de langue française. Ainsi en est-il de la part de la grille horaire qu'ils doivent allouer aux émissions canadiennes, cette part variant notamment selon le réservoir d'émissions disponibles dans leur spécialité, leur capacité financière et la durée d'exploitation de leur service. Le Conseil détermine aussi le pourcentage des revenus qu'ils doivent consacrer au contenu canadien. Pour les services de catégorie 1, il impose un quota de production de contenu canadien dédié aux producteurs indépendants³⁶. Dans le présent processus réglementaire, le Conseil veut simplifier les exigences imposées aux services spécialisés pour mieux les adapter à un contexte concurrentiel.

101. Il semble difficile d'établir les mêmes exigences en matière de contenu canadien pour un ensemble de services dont la nature de la programmation et les particularités varient grandement. De l'analyse des conditions de licence des services spécialisés de langue française (ceux de catégorie 2 étant exclus), il ressort que 89,5 % d'entre eux présentent une grille horaire ayant un contenu canadien de 45,0 % durant la journée de programmation et que 78,9 % consacrent au moins 40,0 % de leurs revenus à la programmation canadienne. Ceux qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions sont des nouveaux services ou des services détenant des créneaux très spécialisés. Dans son mémoire, Astral Média relève également des écarts significatifs de contribution à la programmation canadienne³⁷ entre les services spécialisés. Bref, il apparaît difficile d'élaborer des exigences communes à moins d'inclure des exceptions.

102. Le ministère est d'avis que :

le CRTC devrait continuer à poser des exigences en matière de programmation canadienne au cas par cas.

103. Malgré les exigences élevées en matière de contenu canadien des services spécialisés de langue française, nous ignorons quelle part de leurs revenus est allouée à l'achat ou à la production d'émissions canadiennes. À notre avis, la plupart de ces services devraient consacrer une part importante à la production d'émissions francophones.

³⁶ Un minimum de 25,0 % des émissions canadiennes des services de catégorie 1 doit provenir des producteurs indépendants, sauf en ce qui concerne les nouvelles, les sports et les affaires courantes. Voir CRTC, *Avis 2000-171*, le 14 décembre 2000.

³⁷ Astral Média, *op. cit.*, Annexe 2, Données détaillées.

104. À cet égard, le ministère est d'avis que :

le CRTC devrait publier annuellement le montant des sommes consacrées par les services spécialisés de langue française à la production de contenu canadien francophone selon la catégorie d'émissions;

le Conseil devrait fixer, au besoin, des exigences en matière de production de contenu canadien francophone pour les services de programmation facultatifs de langue française.

105. Éventuellement, les services canadiens spécialisés de langue française entreraient en concurrence avec d'autres chaînes étrangères francophones. L'un des moyens de bien performer dans cet univers concurrentiel est d'offrir une programmation de qualité caractérisée par un niveau élevé de contenu canadien.

106. Plus tôt dans ce document, le ministère était d'avis que les services facultatifs de langue française devraient obligatoirement être distribués par toutes les EDR desservant le territoire québécois. En contrepartie cependant, la plupart de ces services devraient continuer d'avoir des exigences élevées en matière de contenu canadien, sauf les nouveaux services numériques ou ceux diffusant dans des créneaux très spécialisés. Ce point de vue rejoint la proposition de distribution obligatoire avancée par Astral Média et par l'ACR, ce qui permettrait aux abonnés d'avoir accès aux services analogiques et à ceux de catégorie 1³⁸. Par ailleurs, comme les services de catégorie 2 feraient désormais l'objet d'une distribution obligatoire par les EDR desservant le territoire québécois, ils devraient faire l'objet d'exigences de contenu canadien plus élevées.

107. Bref, le ministère est d'avis que :

les services spécialisés et payants de langue française distribués en mode numérique et les services de catégorie 1 devraient se voir imposer des exigences importantes en matière de contenu canadien, à l'exception de ceux dont le mandat principal est de diffuser des émissions étrangères;

les services de programmation facultatifs de catégorie 2 de langue française devraient être soumis à une hausse progressive des exigences en matière de contenu canadien.

Le rôle plus restreint du CRTC dans le règlement des différends et la protection des consommateurs

La mise en place d'une réglementation efficace

108. Dans son appel d'observations, le Conseil semble remettre en cause la procédure l'amenant à prendre des décisions exécutoires lors du règlement

³⁸

Astral Média, *op.cit.*, paragraphes 143-147, pp. 56-57.

des différends concernant la fixation du tarif de gros des services spécialisés. Dans un contexte accru de déréglementation, les différends risquent d'être beaucoup plus nombreux que durant les années précédentes. Durant la période de transition, le Conseil devrait conserver tous ses moyens d'intervention pour s'ajuster aux situations du moment et mettre en place une réglementation efficace. Il devrait d'ailleurs faire une évaluation des effets de ses outils d'intervention avant de s'en départir.

109. À l'instar de plusieurs intervenants, le ministère est d'avis que :

le Conseil devrait maintenir ses outils d'intervention durant la période de transition à la distribution numérique.

La protection des consommateurs

110. Depuis la disparition de l'Association canadienne des télécommunications par câble en 2006, le Conseil des normes de la câblodistribution n'existe plus. Il n'y a plus aucun organisme d'autoréglementation pour recevoir les plaintes des consommateurs et les soumettre aux EDR afin d'obtenir un règlement approprié. Aussi, le Conseil s'interroge sur le besoin de créer un organisme qui surveillerait l'application des normes de l'industrie de la télédistribution.

111. Dans un cadre accru de déréglementation, cette industrie doit s'assurer que tous ses membres offrent leurs services selon des standards de qualité reconnus et que la résolution des plaintes provenant des consommateurs s'effectue dans un contexte positif. Également, le recours de plus en plus généralisé à des centres d'appels offrant des services à la clientèle situés à l'extérieur du Canada fait en sorte que des opérateurs étrangers doivent répondre aux doléances des abonnés québécois, ce qui *a priori* laisse songeur quant à l'efficacité du règlement des plaintes. Par ailleurs, les consommateurs se sentent souvent démunis en cas de plaintes ou de litiges avec les grandes EDR qui disposent de moyens financiers importants. Notons enfin que le gouverneur en Conseil, dans le but de protéger les consommateurs, déposait le 4 avril dernier, un décret exigeant la mise sur pied d'un organisme d'autoréglementation à la suite de la déréglementation de la téléphonie locale³⁹.

112. Compte tenu de tous ces facteurs, le ministère considère que :

devrait être créé un organisme d'autoréglementation financé par l'industrie qui engloberait toutes les EDR, y compris les entreprises de téléphonie offrant des services de télédistribution.

³⁹

Décret demandant au CRTC de faire rapport au gouverneur en Conseil concernant les plaintes de consommateurs, le 4 avril 2007.

113. Le Conseil pourrait également évaluer une autre possibilité qui consisterait à confier à l'organisme d'autoréglementation pour la téléphonie l'élaboration et l'application des normes en télédistribution⁴⁰. Les grandes entreprises contribuant à la mise sur pied de cet organisme sont les mêmes qu'en télédistribution et elles offrent des forfaits semblables englobant la télédistribution, Internet, la téléphonie résidentielle et mobile. Cependant, les abonnés desservis par les petites entreprises de télédistribution n'offrant pas Internet et la téléphonie devraient aussi pouvoir recourir à cet organisme.

CONCLUSION

114. Bien que l'évolution de la situation générale de l'industrie privée de la télévision généraliste mérite d'être suivie de près au cours des prochaines années, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF) du Québec estime qu'avant de modifier la structure de financement de la télévision généraliste et, ce faisant, d'imposer des coûts additionnels aux consommateurs, trop de facteurs demeurent encore inconnus.

115. Avec la multiplication des canaux rendus disponibles par les technologies de distribution numérique, notamment ceux de langue anglaise, le MCCCF estime que les télédistributeurs desservant le territoire québécois devraient distribuer tous les services spécialisés et payants de langue française. En contrepartie, ces derniers devraient faire l'objet d'exigences élevées en matière de contenu canadien. Par ailleurs, durant la période de transition, le Conseil devrait conserver tous ses moyens d'intervention pour s'ajuster aux situations du moment et mettre en place une réglementation efficace.

« FIN DU DOCUMENT »

⁴⁰

Cette solution devrait répondre à l'interrogation de Quebecor qui ne voyait pas comment établir des normes uniquement pour la télédistribution compte tenu des regroupements de services à l'intérieur de forfaits. Voir Quebecor, *op.cit.*, Annexe 9, paragraphe 250, p. 46.