



Décision de radiodiffusion CRTC 2007-169

Ottawa, le 8 juin 2007

Only Imagine Inc.
L'ensemble du Canada

*Demande 2006-0699-9, reçue le 5 juin 2006
Audience publique de Calgary (Alberta)
12 février 2007*

Proposition visant à vendre de la publicité commerciale et à en insérer dans les disponibilités locales des services de programmation américains distribués par les entreprises de distribution de radiodiffusion canadiennes

*Le Conseil **refuse** la demande présentée par Only Imagine Inc. (OI) en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin de vendre de la publicité commerciale et de l'insérer dans les disponibilités locales des services de programmation américains distribués au Canada par diverses entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR).*

Le Conseil conclut que l'approbation de la demande d'OI exigerait que le Conseil impose des mesures de réglementation indûment interventionnistes, et que les avantages que la proposition d'OI apporterait au système canadien de radiodiffusion ne justifient pas que le Conseil modifie sa politique actuelle d'utilisation des disponibilités locales. De plus, le Conseil considère que les avantages qui pourraient découler de la proposition d'OI pourraient être atteints par des méthodes moins interventionnistes qui seraient plus conformes à son approche réglementaire.

Introduction

Politique relative aux disponibilités locales

1. La politique actuelle d'utilisation des disponibilités locales¹ par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) canadiennes a été présentée pour la première fois dans la décision CRTC 95-12. Dans cette décision, le Conseil déclare qu'il n'est pas « disposé à examiner les demandes visant à utiliser ces disponibilités pour diffuser de la publicité commerciale ». Toutefois, depuis la publication de la décision 95-12, presque toutes les grandes EDR canadiennes ont soumis des demandes de conditions de licence – qui ont été acceptées – en vue d'insérer du matériel promotionnel comme substitut aux

¹ L'expression « disponibilités locales » désigne les quelque deux minutes par heure de temps d'antenne de certains services américains de programmation par satellite qui sont mises à la disposition des distributeurs. Bien que les services de programmation intègrent habituellement à leurs signaux par satellite leurs propres messages promotionnels ou publicitaires pour ces deux minutes par heure, les distributeurs canadiens peuvent souvent substituer à ce matériel certains messages promotionnels.

disponibilités locales des services non canadiens de programmation. Au moins 75 % des disponibilités locales doivent promouvoir les services canadiens de programmation et jusqu'à 25 % peuvent être utilisées pour annoncer les services des EDR canadiennes, y compris certains services hors programmation.

2. La politique du Conseil vise à s'assurer que les disponibilités locales servent l'intérêt du système canadien de radiodiffusion, notamment la promotion des services de programmation canadiens, et non les intérêts financiers directs des parties en jeu. Bien que la condition de licence prévoie une méthode autorisée d'utilisation de ces disponibilités, elle ne transfère ni ne confère en soi le droit d'utiliser les disponibilités locales sans le consentement du service de programmation américain concerné. Le Conseil considère plutôt que les EDR canadiennes ont négocié le droit d'utiliser des disponibilités locales avec les services de programmation américains.

Proposition d'Only Imagine Inc.

3. Only Imagine Inc. (OI) a présenté une demande de licence de radiodiffusion en vue de vendre de la publicité commerciale et de l'insérer dans les disponibilités locales des dix services de programmation américains distribués au Canada par différentes EDR. Bien qu'elle souhaite être autorisée à titre d'entreprise de distribution de radiocommunication, OI admet que l'entreprise qu'elle propose ne correspond exactement à aucune des descriptions des catégories de licence actuelles et se dit prête à accepter tout autre type de licence que le Conseil pourrait juger appropriée.
4. OI propose d'installer l'équipement nécessaire à l'exploitation de son service à des têtes de ligne d'EDR et à des centres de liaison ascendante choisis qui recevraient les signaux des services de programmation américains par les EDR. La requérante insérerait ensuite dans les services de programmation américains de la publicité commerciale et d'autre matériel promotionnel et renverrait les signaux modifiés aux EDR. À l'audience, la requérante a déclaré qu'elle était prête à autoriser les EDR à installer et entretenir cet équipement et à rembourser aux petites EDR les coûts d'achat de l'équipement nécessaire pour permettre à OI d'utiliser les disponibilités locales.
5. OI s'engage à verser 50 % de ses recettes à un nouveau fonds de production qui appuierait la production de dramatiques canadiennes et à fournir un inventaire de messages publicitaires pour la promotion d'une gamme de productions et de services canadiens. OI s'engage aussi à insérer du matériel promotionnel au nom des EDR dans 25 % des disponibilités locales fournies par leurs services respectifs.
6. Afin de mettre en œuvre son service, OI suggère de modifier les conditions de licence des EDR sur lesquelles elle compte pour déployer ses activités de façon à lui transférer le droit d'utiliser les disponibilités locales. OI demande que le Conseil invite chacune de ces EDR dont la période de licence a débuté il y a moins de cinq ans à déposer une demande de modification de leurs conditions de licence régissant l'utilisation de leurs disponibilités locales. En outre, OI demande au Conseil de modifier de son propre chef les conditions de licence des EDR dont la période de licence a débuté il y a plus de cinq ans. En vertu de ces conditions de licence modifiées, les EDR qui souhaiteraient utiliser

25 % des disponibilités locales mises à leur disposition par OI pour promouvoir leurs services respectifs seraient obligées de fournir à OI un accès aux services américains en question.

7. Le Conseil a reçu 20 mémoires à l'appui de cette demande émanant de producteurs et d'annonceurs et 16 interventions en désaccord avec cette demande venant d'un échantillon représentatif de distributeurs canadiens et de services de programmation canadiens et américains. Le Conseil a aussi reçu deux commentaires d'organisations représentant des membres de l'industrie de la production et un commentaire d'un citoyen privé.
8. Le Conseil considère que la demande soulève les deux grandes questions suivantes :
 1. Les avantages que le nouveau service d'OI apporterait au système canadien de radiodiffusion justifient-ils que le Conseil modifie sa politique actuelle d'utilisation des disponibilités locales ?
 2. Dans l'affirmative, la méthode que suggère la requérante pour la mise en œuvre de son service serait-elle réaliste ?

Les avantages du nouveau service justifient-ils que le Conseil modifie sa politique d'utilisation des disponibilités locales ?

9. OI remet en question le bien fondé de la politique du Conseil qui prévoit que les disponibilités locales servent surtout à promouvoir des émissions canadiennes. OI prétend que les services canadiens de programmation n'utilisent même pas entièrement le temps de promotion que les disponibilités locales mettent à leur disposition. OI soutient que sa proposition d'utiliser 70 % des disponibilités locales pour diffuser de la publicité commerciale constituerait une meilleure utilisation de ces disponibilités puisque cette utilisation avantagerait largement le système canadien de radiodiffusion en générant des recettes additionnelles considérables, recettes qui appuieraient la production d'émissions canadiennes. Plus précisément, OI prévoit que son service générerait 340 millions de dollars de recettes sur sept ans dont la moitié, soit 170 millions, alimenterait un nouveau fonds de production de dramatiques canadiennes.
10. Le Conseil admet que l'utilisation des disponibilités locales pour de la publicité commerciale engendrerait des revenus appréciables qui financeraient la production d'émissions canadiennes, mais il n'entretient pas moins de sérieuses réserves à l'égard de la demande d'OI.
11. Premièrement, contrairement à la revendication d'OI qui stipule que les services de programmation canadiens n'utilisent pas tout le temps alloué à la promotion qui leur est accordé, chacune des EDR qui ont comparu à l'audience ont confirmé qu'elles utilisaient toutes leurs disponibilités locales – tant la portion destinée à promouvoir les émissions canadiennes que celle servant à annoncer leurs services respectifs. Par ailleurs, dans leurs interventions, les services de programmation canadiens ont affirmé que le temps de promotion dont ils disposaient grâce aux disponibilités locales était précieux.

12. Deuxièmement, les arguments d'OI concernant l'importance limitée des disponibilités locales dans les ententes d'affiliation entre les EDR et les services de programmation ne convainquent pas le Conseil. Selon OI, le droit d'utiliser des disponibilités locales est un élément négligeable dans les négociations d'ententes d'affiliation entre les services de programmation américains et les EDR ou dans l'établissement des tarifs imposés aux EDR pour ces services de programmation. OI soutient que les dispositions des ententes d'affiliation relatives aux disponibilités locales sont des clauses types qui reviennent dans tous les contrats du genre. OI affirme aussi qu'elle n'a pas eu besoin d'obtenir le consentement des services de programmation américains ou de négocier des contrats avec eux pour utiliser ces disponibilités locales, pas plus qu'elle n'a dû négocier avec les EDR sa proposition d'insérer de la publicité commerciale dans les disponibilités locales distribuées par leurs installations. En revanche, la requérante a indiqué qu'elle se conformerait à toutes les réserves énoncées dans des ententes d'affiliation concernant le genre ou le contenu du matériel publicitaire qui serait intégré aux disponibilités locales.
13. Le Conseil a examiné plusieurs ententes d'affiliation soumises par OI et par les EDR et constaté l'immense variété des clauses contractuelles associées aux disponibilités locales ainsi que leurs privilèges et limites. Ces ententes comportent souvent des dispositions qui interdisent explicitement aux EDR de rétrocéder à d'autres parties les droits qu'elles énoncent, notamment les droits liés aux disponibilités locales, sans le consentement exprès du service émetteur de programmation américain. Souvent, ces ententes contiennent également des clauses qui prévoient que les EDR tiennent confidentielles leurs modalités, y compris les restrictions et privilèges précis concernant les disponibilités locales.
14. Le Conseil autorise et encourage les EDR à conclure des ententes d'affiliation avec les services de programmation afin de régler les modalités de distribution exclues des obligations réglementaires des EDR. Comme le notent les EDR et tel qu'énoncé dans ces ententes d'affiliation, les EDR doivent généralement obtenir le droit d'utiliser les disponibilités locales par des négociations commerciales avec les services de programmation américains avant d'obtenir l'autorisation du Conseil d'utiliser ces disponibilités. Le Conseil conclut que ce droit est un élément essentiel des ententes d'affiliation et, par surcroît, qu'il est souvent complété par un certain nombre de dispositions connexes. Ce droit entre également en ligne de compte dans les négociations des tarifs d'affiliation imposés aux EDR. Tel qu'indiqué par les EDR, dans certains cas, ces tarifs d'affiliation ont été réduits en reconnaissance de la politique du Conseil qui interdit aux EDR de vendre de la publicité commerciale dans les disponibilités locales.
15. Les ententes d'affiliation accordent aux EDR des droits d'utilisation des disponibilités locales sans en transférer la propriété. L'approbation de cette demande retirerait aux EDR le droit d'utiliser les disponibilités locales et le transférerait à une tierce partie – en même temps que le droit de modifier et de supprimer les services de programmation américains et d'utiliser les installations des EDR à cette fin – sans le consentement des services de programmation ou de l'EDR en question. Le Conseil croit qu'il existe une différence notable entre le fait de réglementer l'utilisation des disponibilités locales, ce

que fait la politique en vigueur, et celui de retirer le droit contractuel actuel lié à cette utilisation pour le conférer à une tierce partie par mesure réglementaire, comme le propose OI. Par conséquent, le Conseil conclut que l'approbation de la demande d'OI exigerait que le Conseil impose, et devienne partie prenante de mesures de réglementation indûment interventionnistes.

16. Le Conseil conclut également que les avantages que la proposition d'OI apporterait au système canadien de radiodiffusion ne justifient pas que le Conseil modifie sa politique actuelle d'utilisation des disponibilités locales. S'il est vrai que l'approbation de la demande d'OI pourrait générer des recettes additionnelles au profit de la production d'émissions canadiennes, le Conseil considère cependant que d'autres méthodes, plus conformes à son approche réglementaire, pourraient arriver au même résultat.

La méthode que suggère la requérante pour l'implantation de son service est-elle réaliste ?

17. La mise en œuvre du service proposé par OI nécessiterait une modification à la condition de licence de chacune des ERD sur lesquelles la requérante compte pour son exploitation. Le Conseil fait donc les observations suivantes à cet égard :
- Compte tenu de la ferme opposition des ERD à l'égard de cette demande, il est improbable que les ERD dont la période de licence a débuté il y a moins de cinq ans acceptent volontairement de répondre à une invitation de faire modifier leurs conditions de licence.
 - Le Conseil pourrait modifier de sa propre initiative les conditions de licence des ERD dont la période de licence a débuté il y a plus de cinq ans, mais toute modification de licence de ce genre doit suivre une procédure publique devant permettre aux parties concernées de s'exprimer, ce qui retarderait la mise en œuvre du service envisagé par OI, et ce même si la condition de licence était ultimement approuvée.
 - Lorsque les licences d'autres ERD franchiraient ce cap de cinq ans, il faudrait tenir d'autres procédures publiques pour modifier leurs conditions de licence.
 - Au minimum, ces procédures retarderaient considérablement la mise en œuvre du service d'OI et exigeraient un immense effort administratif tant du Conseil que des ERD, au nom du service d'OI.

18. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que le service d'OI serait incapable de rejoindre de 33 % à 63 % de ses téléspectateurs potentiels au moins pendant les premières années de sa mise en exploitation. Le Conseil considère aussi que certaines EDR pourraient préférer ne pas utiliser leurs disponibilités locales plutôt que de les livrer à OI, un choix qui pourrait en fait mettre en échec la capacité de la requérante à fournir son service.
19. De plus, une mise en œuvre réussie de l'entreprise proposée dépend soit de la fourniture d'un accès aux têtes de ligne et centres de liaison ascendante des EDR qui accepteraient que la requérante installe et entretienne son équipement, soit du consentement des EDR qui accepteraient d'installer et d'entretenir elles-mêmes cet équipement. Les EDR qui se sont prononcées contre la demande redoutent que la co-implantation et l'entretien de cet équipement additionnel ne se traduisent par des complications inutiles pour leurs installations de distribution, ce qui ne ferait qu'accroître le risque de problèmes.
20. Bien que le Conseil estime que le service proposé par OI est techniquement réalisable, la participation active des EDR serait requise par la requérante pour la mise en œuvre et l'exploitation de son service. En l'absence de participation volontaire de la part des EDR, le Conseil conclut que la méthode d'implantation du service suggéré par OI n'est pas réalisable sans la supervision du Conseil de façon suivie.

Conclusion

21. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande présentée par Only Imagine Inc. en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin de vendre de la publicité commerciale et de l'insérer dans les disponibilités locales de dix services de programmation américains distribués au Canada par diverses entreprises de distribution de programmation.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Promotion de services hors programmation en utilisant les disponibilités locales, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-69, 2 juin 2006*
- *Conclusions relatives à une demande de l'Association canadienne des télécommunications par câble en vue de modifier la politique du Conseil sur l'utilisation, par les entreprises de distribution de radiodiffusion par câble, des disponibilités locales prévues dans le signal des services de programmation par satellite américains, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-88, 9 septembre 2005*

- *Proposition visant à insérer du matériel promotionnel dans les disponibilités locales des services par satellite américains, décision CRTC 95-12, 18 janvier 1995*

Cette décision est disponible, sur demande, en média substitut, et peut aussi être consultée en format PDF ou en HTML sur le site Internet suivant :
<http://www.crtc.gc.ca>.