



Décision de radiodiffusion CRTC 2010-570

Version PDF

Référence au processus : 2010-326

Ottawa, le 12 août 2010

Média de Novo Inc.

L'ensemble du Canada

Demande 2008-0203-4, reçue le 5 février 2008

Proposition visant à insérer de la publicité dans les disponibilités locales

*Le Conseil **refuse** une demande de Média de Novo Inc. en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une entreprise nationale de programmation de langue anglaise qui lui permettrait de vendre de la publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens et à la place des publicités diffusées par les stations canadiennes locales distribuées dans les marchés éloignés.*

Le Conseil est d'avis que la requérante n'a démontré ni que sa proposition procurerait des avantages suffisants qui justifieraient de déroger à la politique actuelle sur les disponibilités locales ni que le service devrait être autorisé à titre de service de programmation de catégorie A.

Introduction

1. Les disponibilités locales sont les périodes de temps dans la programmation de services non canadiens au cours desquelles les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) peuvent insérer des messages ou du matériel promotionnel, conformément aux clauses de l'accord négocié entre une EDR et les services de programmation en question.
2. La politique actuelle du Conseil sur l'utilisation des disponibilités locales par les EDR canadiennes a d'abord été énoncée dans la décision 95-12, puis modifiée dans l'avis public de radiodiffusion 2006-69 et récemment reconduite dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189. Cette politique vise à ce que les disponibilités locales profitent au système canadien de radiodiffusion, surtout pour promouvoir des services de programmation canadiens, et non pour procurer un avantage financier direct à quelque partie.
3. En vertu de cette politique, les EDR sont autorisées à utiliser les disponibilités locales conformément aux autorisations générales énoncées dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2009-546. Selon ces autorisations :

- au moins 75 % des disponibilités locales doivent être mises à la disposition des services de programmation canadiens autorisés pour faire la promotion de leurs services respectifs, pour la promotion du canal communautaire ainsi que pour la diffusion de messages d'intérêt public canadiens non payés;
 - au plus 25 % des disponibilités locales peuvent servir à fournir aux abonnés des informations sur le service à la clientèle et les réalignements de canaux ou à promouvoir des services et des blocs de services de programmation facultatifs, le service FM au câble, les prises de câble supplémentaires et des services hors programmation, dont les services téléphoniques et d'Internet.
4. Les EDR ne sont autorisées ni à vendre ni à insérer de la publicité commerciale dans les disponibilités locales.
 5. Au cours des années, on constate un intérêt soutenu pour l'utilisation des disponibilités locales afin d'y insérer de la publicité commerciale. Dans la décision de radiodiffusion 2007-169, le Conseil a refusé la demande présentée par Only Imagine Inc. en vue d'insérer de la publicité dans les disponibilités locales parce que, notamment, cette utilisation aurait constitué une atteinte aux droits des EDR négociés dans les ententes avec les services non canadiens. Plus récemment, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189, le Conseil a rejeté un cadre relatif à la vente par les EDR de publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189, le Conseil a indiqué qu'il se préoccuperait avant tout d'accélérer le développement de nouvelles formes de publicité dans le cadre de l'examen de toute nouvelle demande relative à la vente de publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales.
 6. Média de Novo Inc. (MdN) a déposé une demande en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une entreprise nationale de programmation de langue anglaise de catégorie A qui lui permettrait de vendre de la publicité commerciale et de l'insérer dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens et à la place des publicités des stations canadiennes distribuées dans les marchés éloignés. Cette demande a été reçue avant la publication de la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189. En conséquence, le Conseil a invité MdN à mettre à jour sa demande actuelle afin de répondre aux questions traitées dans cette politique.
 7. MdN propose de consacrer 70 % des revenus provenant de la vente de publicité commerciale destinée aux disponibilités locales des services non canadiens à un nouveau fonds qu'elle mettrait en place. Les sommes provenant de ce fonds seraient distribuées à des entreprises de programmation canadiennes privées et serviraient à financer des projets de programmation et des activités de recherche de pointe sur les médias. La requérante demande de plus que le Conseil l'autorise à utiliser une certaine partie de ce montant afin de compenser les coûts d'investissement nécessaires afin d'étendre ses capacités publicitaires ciblées proposées.

8. Afin de mettre son service en œuvre, MdN suggère que le centre de surveillance du réseau de Média de Novo établisse le format et l'horaire de tout le matériel publicitaire et le distribue à chaque tête de ligne d'une EDR, là où l'insertion de la publicité aura réellement lieu. MdN propose aussi de rendre le système plus précis sur le plan géographique en établissant graduellement 150 points d'insertion dans l'ensemble du pays; également, elle pourrait éventuellement mettre en place un système de publicité ciblée distribuée directement au téléspectateur grâce à une application d'un boîtier de décodage.
9. MdN allègue que l'approbation de sa demande procurerait un avantage net important au système canadien de radiodiffusion par l'apport de nouveau financement aux entreprises de programmation canadiennes privées et à la recherche de pointe sur les médias. De plus, MdN fait valoir que l'approbation de sa demande favoriserait le développement de nouvelles formes de publicité, parce que le service proposé par MdN a été conçu pour offrir une nouvelle forme de publicité aux clients.
10. La requérante déclare que le service proposé créerait en faveur des entreprises de programmation canadiennes privées une source annuelle permanente de financement estimé à 285 millions de dollars sur une période de 7 ans, de même qu'environ 2,85 millions de dollars sur une période de 7 ans pour soutenir une recherche axée vers l'avenir.
11. MdN prétend également que son service n'aurait pas la même incidence négative sur les radiodiffuseurs que celle du cadre refusé par le Conseil dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189. En effet, MdN n'utiliserait pas les disponibilités locales pour de la publicité locale, mais vendrait plutôt exclusivement à des annonceurs nationaux.
12. En ce qui concerne sa proposition d'insérer des publicités servant à promouvoir des émissions à la place des publicités diffusées par les stations canadiennes distribuées dans les marchés éloignés, MdN allègue que cela pourrait aider à réduire l'incidence négative de l'importation des signaux éloignés sur les radiodiffuseurs locaux. La requérante est d'avis que sa proposition fournirait aux radiodiffuseurs locaux le moyen de réduire l'incidence négative de l'écoute de signaux éloignés en leur offrant la possibilité de négocier des paiements additionnels par les annonceurs. Selon MdN, les annonceurs d'un service local de radiodiffusion ne payent présentement que pour l'auditoire local du radiodiffuseur, alors qu'ils atteignent les auditoires éloignés sans payer davantage. Cependant, si les radiodiffuseurs locaux avaient la possibilité d'insérer des publicités servant à promouvoir leurs émissions au lieu de publicités commerciales sur leurs stations lorsqu'elles sont distribuées dans les marchés éloignés, ces stations pourraient alors exiger des tarifs additionnels des annonceurs qui veulent que leurs messages parviennent à ces marchés éloignés. Les radiodiffuseurs pourraient dès lors monnayer les auditoires des marchés éloignés, ce qu'il leur est impossible de faire présentement.

Positions des parties

13. Le Conseil a reçu des interventions favorables à cette demande de la part d'annonceurs, d'acheteurs-médias, de producteurs et de particuliers. Le Conseil a aussi reçu des interventions en opposition, provenant essentiellement d'EDR, de services de programmation canadiens et de services de programmation américains, ainsi que plusieurs commentaires provenant de diverses parties. Le dossier complet de cette instance est disponible sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca, sous « Instances publiques ».
14. Les parties favorables à la demande font valoir que la proposition de MdN représente une bonne occasion d'établir une solution de financement responsable et qui n'entraîne aucune perturbation pour les radiodiffuseurs canadiens, cela sans coût additionnel ni inconvénient pour les téléspectateurs. Elles sont également d'accord que l'accès aux disponibilités locales regagnerait l'écoute des canadiens qui se sont tournés vers la programmation non canadienne.
15. Les agences de publicité et les acheteurs-médias allèguent aussi que la proposition de la requérante de mettre en place une technologie capable de produire de nouvelles formes de publicité, c'est-à-dire l'utilisation de points d'insertion multiples, permettrait aux annonceurs de cibler leurs messages sur une base vraiment locale. Ils ajoutent que la publicité directe au téléspectateur envisagée par MdN intéresserait les annonceurs.
16. Les radiodiffuseurs canadiens qui s'opposent à la demande font valoir que la proposition de MdN produirait un grand nombre de nouvelles publicités dans le marché télévisuel de langue anglaise, ce qui nuirait aux radiodiffuseurs. Ils déclarent que le nouvel inventaire de messages publicitaires ne profiterait pas au secteur de la publicité, mais ne ferait que redistribuer les revenus de publicité présentement disponibles dans le système de radiodiffusion canadien, réduisant ainsi les revenus publicitaires des radiodiffuseurs canadiens. Les radiodiffuseurs estiment aussi que la proposition de MdN d'insérer des publicités servant à promouvoir des émissions à la place des messages publicitaires sur les stations canadiennes distribuées dans les marchés éloignés est inutile et ne constitue par une solution viable au problème des signaux éloignés au Canada.
17. Les EDR canadiennes sont d'avis que l'approbation de la présente demande permettrait à la requérante de s'immiscer dans les droits de propriété et les droits contractuels de tiers (les EDR et les services de programmation américains) et pourrait peut-être inciter les services américains à interdire aux distributeurs canadiens d'utiliser les disponibilités locales.
18. Plusieurs services de programmation non canadiens indiquent qu'ils ne permettraient pas à une partie non liée par contrat avec eux de modifier ou d'interrompre leurs signaux.

19. Enfin, d'autres parties estiment que MdN ne devrait pas obtenir de licence d'entreprise de programmation parce que son service ne créerait ni ne distribuerait de contenu canadien, mais ne ferait qu'insérer de la publicité dans des services de programmation existants.

Analyse et décisions du Conseil

20. Le Conseil estime que les questions dont il convient de traiter dans la présente instance sont les suivantes :

- Les avantages du service proposé sont-ils suffisants pour justifier une dérogation à la présente politique du Conseil à l'égard des disponibilités locales?
- Convient-il d'attribuer à MdN une licence pour un service de catégorie A?

Les avantages du service proposé sont-ils suffisants pour justifier une dérogation à la présente politique du Conseil à l'égard des disponibilités locales?

21. Afin de permettre à MdN de vendre et d'insérer de la publicité commerciale dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens, il faudrait que le Conseil modifie sa politique actuelle à l'égard des disponibilités locales. Comme mentionné précédemment, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189, le Conseil a refusé un projet de cadre relatif à la vente de publicité commerciale par les EDR pour insertion dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens et a décidé de maintenir sa politique actuelle.
22. Le Conseil a refusé le projet de cadre principalement parce qu'il était préoccupé par le fait que l'approbation pourrait mener à une diminution des revenus des stations de télévision traditionnelle alors que leur situation financière est déjà très difficile. Il a également conclu qu'on n'avait pas suffisamment démontré que la vente de publicité pour insertion dans les disponibilités locales représentait un réel avantage pour le système canadien de radiodiffusion. Le Conseil ajoutait qu'il demeurerait d'avis que les nouvelles formes de publicité sont susceptibles de procurer des avantages substantiels tant aux radiodiffuseurs qu'aux distributeurs et que favoriser leur développement profiterait à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion. En ce qui concerne ce dernier point, le Conseil annonçait qu'il se préoccuperait avant tout d'évaluer dans quelle mesure les propositions présentées permettraient de faire progresser et accélérer l'avènement de nouvelles formes de publicité dans le cadre de l'examen de toute nouvelle demande relative à la vente de publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales.

Incidence sur les radiodiffuseurs canadiens

23. Le Conseil est préoccupé par le fait que MdN n'a pas clairement démontré quelle partie des revenus de vente de publicité commerciale insérée dans les disponibilités locales proviendrait des revenus de publicité d'autres joueurs du système de

radiodiffusion, comme les radiodiffuseurs de télévision traditionnelle, les services spécialisés ou les services de radio.

24. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-189, le Conseil a conclu qu'au moins une partie des revenus que les EDR obtiendraient en vendant de la publicité commerciale dans les disponibilités locales seraient soustraits des revenus de publicité que perçoivent actuellement les radiodiffuseurs. Par conséquent, un changement dans sa politique afin de permettre la vente de publicité pour insertion dans les disponibilités locales aurait à tout le moins une certaine incidence négative sur les revenus de publicité que gagnent actuellement les radiodiffuseurs. MdN n'a pas prouvé de façon satisfaisante que son service n'aurait pas une telle incidence négative.
25. De plus, il est difficile d'évaluer la contribution financière réelle de MdN au système canadien de radiodiffusion en raison d'un certain nombre d'incertitudes dans sa proposition. Premièrement, MdN reconnaît que ses revenus pourraient être moindres si les EDR décidaient de ne pas utiliser les disponibilités locales ou si certains services de programmation américains distribués par câble cessaient d'accorder le droit aux EDR d'utiliser ces disponibilités locales en raison de sa proposition. Comme le consentement des services de programmation américains à l'utilisation des disponibilités locales est essentiel et certains de ces services ont déclaré qu'ils ne permettraient pas à une partie non liée par contrat avec eux de modifier ou d'interrompre leurs signaux comme ce serait le cas en vertu de la proposition de MdN, le Conseil estime que MdN n'a pas démontré qu'il pourrait avoir accès à toutes les disponibilités locales qu'il propose. Cette éventualité sème un doute quant à la fiabilité de ses projections de revenus. Deuxièmement, MdN proposait au Conseil de lui permettre d'utiliser une partie de sa contribution de 70 % pour compenser les coûts d'investissement nécessaires afin d'étendre ses capacités publicitaires ciblées, mais ne précisait pas les niveaux exacts des coûts à compenser. L'incidence que cela pourrait avoir sur les contributions financières proposées par MdN n'est pas évidente. Compte tenu de ces incertitudes, le Conseil ne peut conclure que le financement annuel proposé par MdN compenserait l'incidence financière négative que la vente de publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales pourrait avoir sur les radiodiffuseurs.
26. Le Conseil reste préoccupé des conséquences que toute diminution de revenus de publicité pourrait avoir en ce moment sur les radiodiffuseurs traditionnels déjà aux prises avec une situation financière très difficile. Par conséquent, et compte tenu de tout de qui précède, le Conseil estime que l'approbation de la demande pourrait avoir une incidence négative inacceptable sur les revenus de publicité des radiodiffuseurs canadiens.

Nouvelles formes de publicité

27. En ce qui concerne le développement de nouvelles formes de publicité, Rogers Communications Inc. (Rogers) et Shaw Communications Inc. (Shaw) allèguent qu'elles travaillent présentement au développement de nouvelles formes de publicité

de pointe, dont la publicité interactive et la publicité ciblée. Pour ces motifs, Rogers et Shaw font valoir qu'elles sont en meilleure position que MdN pour favoriser la croissance de nouvelles formes de publicité.

28. Le Conseil remarque que MdN n'a fourni que peu de détails relatifs à son plan d'affaires et aux coûts de mise en œuvre et d'exploitation de son système de publicité ciblée. De plus, le projet de MdN d'implanter un système de publicité ciblée distribuée directement au téléspectateur au moyen d'une application d'un boîtier de décodage et par insertion sur protocole Internet semble dépendre largement de l'évolution du marché des boîtiers de décodage. MdN n'ayant fourni aucune preuve qu'elle travaillait présentement de concert avec des manufacturiers de boîtiers de décodage, le Conseil est préoccupé par la possibilité que l'échéancier proposé soit davantage basé sur des hypothèses que sur des faits.
29. Par conséquent, en raison des incertitudes et du manque de renseignements détaillés relativement à cet aspect de la demande, le Conseil ne peut conclure que le service de MdN accélérerait le développement de nouvelles formes de publicité.

Signaux éloignés

30. Le Conseil note qu'aucun radiodiffuseur n'est favorable à la proposition de MdN d'insérer des publicités servant à promouvoir des émissions au lieu de publicités sur les stations canadiennes distribuées dans des marchés éloignés. La plupart mentionnent qu'un tel arrangement pourrait être négocié directement entre un radiodiffuseur et une EDR, sans l'intervention d'un tiers comme MdN.
31. Il est possible que de tels arrangements puissent procurer certains avantages au système de radiodiffusion, mais le Conseil estime que MdN n'en a ni apporté la preuve, ni démontré que son implication dans la question des marchés éloignés était nécessaire pour que le système en profite.

Convient-il d'attribuer à Média de Novo Inc. une licence pour un service de catégorie A?

32. La mise en œuvre du service proposé par MdN exigerait que le Conseil accorde à la requérante un accès garanti aux têtes de ligne des EDR par l'attribution d'une licence pour un service de programmation de catégorie A. MdN pourrait dès lors mettre en forme et établir l'horaire du matériel publicitaire commercial pour le distribuer à chaque EDR, laquelle devrait insérer ce matériel dans les disponibilités locales des services de programmation américains dans l'éventualité où l'EDR désire utiliser les disponibilités locales.
33. Dans la décision de radiodiffusion 2007-169, le Conseil notait que les ententes d'affiliation entre les distributeurs canadiens et les services de programmation américains accordent aux EDR des droits d'utilisation des disponibilités locales sans en transférer la propriété. Le Conseil a conclu par la suite que le fait de retirer le droit contractuel actuel lié à cette utilisation pour le conférer à une tierce partie par mesure réglementaire constituerait une mesure réglementaire indûment interventionniste.

34. MdN fait valoir que l'approbation de la présente demande ne serait pas une mesure réglementaire interventionniste, mais constituerait tout au plus de nouvelles directives du Conseil aux EDR sur l'utilisation des disponibilités locales; en effet, selon elle, les EDR auraient toujours le choix d'utiliser ou non les disponibilités locales d'une telle façon. Le Conseil estime cependant que le fait d'accorder à MdN un accès garanti par l'attribution d'une licence de catégorie A serait effectivement indûment intrusif étant donné que les EDR ne pourraient exploiter les droits négociés entre les distributeurs canadiens et les services de programmation américains sans l'intervention de MdN. Ces droits négociés appartiennent aux EDR et le Conseil n'est pas prêt à entraver ces droits en imposant la participation d'une tierce partie.
35. Certaines parties font valoir que MdN ne devrait ni se qualifier comme service de catégorie A, ni même comme service de programmation, parce que son contenu ne se composerait que de publicité et que le service ne serait tenu à aucune obligation à l'égard du contenu canadien ou à des dépenses obligatoires en matière de programmation canadienne.
36. Bien que la publicité soit considérée comme de la programmation en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, le Conseil note qu'il attribue généralement des licences à des entreprises de programmation qui proposent de produire, d'acquérir ou de diffuser des émissions canadiennes ou d'autre programmation. Cette programmation est généralement composée d'émissions tirées de catégories d'émissions reconnues par le Conseil qui sont souvent, mais pas toujours, présentées conjointement avec de la publicité.
37. En outre, dans l'avis public 2000-6, le Conseil déclarait que les services de catégorie A (autrefois appelés les services de catégorie 1) doivent contribuer grandement au développement, à la diversité et à la distribution d'émissions canadiennes. Ils doivent par conséquent respecter certains engagements relatifs à la production, à l'achat et à la présentation de programmation canadienne. MdN n'a présenté aucun engagement à cet égard.
38. De plus, dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, le Conseil notait que, pour obtenir un accès garanti, les requérantes de nouveaux services de catégorie A devraient clairement démontrer que le service proposé est à la fois unique et d'importance pour les abonnés.
39. MdN reconnaît que son service ne respecte pas les exigences du Conseil à l'égard des services de catégorie A de la même manière que les autres services de même catégorie déjà autorisés. Elle déclare que sa contribution au développement, à la diversité et à la distribution d'émissions canadiennes se réalisera grâce à son importante participation au financement du système de radiodiffusion, ce qui servira les objectifs recherchés.
40. Le Conseil estime cependant que les titulaires doivent respecter leurs obligations de différentes manières afin de contribuer au système canadien de radiodiffusion et qu'à

elle seule, une contribution financière n'est pas un moyen suffisant pour atteindre les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

41. De plus, le Conseil note qu'il a récemment annoncé, dans le bulletin d'information de radiodiffusion 2010-198, qu'il n'examinera aucune demande pour de nouveaux services de catégorie A avant octobre 2011.
42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'accèdera pas à la demande de MdN visant l'attribution d'une licence de service de catégorie A.

Conclusion

43. En se fondant sur tout ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande de Média de Novo Inc. en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une entreprise nationale de programmation de langue anglaise qui lui permettrait de vendre de la publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales des services de programmation non canadiens et à la place des publicités des stations canadiennes distribuées dans les marchés éloignés.
44. Cependant, si le Conseil venait à modifier sa politique à l'égard de la vente de publicité commerciale pour insertion dans les disponibilités locales, rien n'empêcherait MdN d'offrir ses services à titre de regroupueur de publicité aux EDR canadiennes qui désireraient insérer de la publicité commerciale dans les disponibilités locales en vertu d'une telle nouvelle politique. Un tel arrangement n'exige aucune intervention du Conseil.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Modification au délai de traitement des nouveaux services de catégorie A*, bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2010-198, 31 mars 2010
- *Publicité commerciale dans les disponibilités locales des services non canadiens*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-189, 29 mars 2010
- *Autorisations générales pour les entreprises de distribution de radiodiffusion*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-546, 31 août 2009
- *Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs* – politique réglementaire, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008
- *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*, décision de radiodiffusion CRTC 2007-169, 8 juin 2007

- *Promotion de services hors programmation en utilisant les disponibilités locales*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-69, 2 juin 2006
- *Politique relative au cadre de réglementation des nouveaux services de télévision spécialisée et payante numériques*, avis public CRTC 2000-6, 13 janvier 2000
- *Proposition visant à insérer du matériel promotionnel dans les disponibilités locales des services par satellite américains*, décision CRTC 95-12, 18 janvier 1995