



Décision de radiodiffusion CRTC 2015-502

Version PDF

Référence : 2015-103

Ottawa, le 12 novembre 2015

Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Province de l'Ontario

Demande 2015-0099-2, reçue le 19 janvier 2015

TFO – Ordonnance d'offre obligatoire

Le Conseil refuse la demande de l'Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario afin de bénéficier, en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion, d'une ordonnance d'offre obligatoire du service de télévision éducative de langue française TFO par toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestre, de classes 1 et 2, ainsi que par satellite de radiodiffusion directe, dans les marchés de langues française et anglaise de l'ensemble du pays.

Après avoir attentivement étudié la demande compte tenu des objectifs énoncés dans les politiques et règlements pertinents, de même que des décisions et mesures découlant de l'instance Parlons télé, lesquelles visent à favoriser à la fois le choix des Canadiens et la souplesse des EDR, le Conseil estime qu'elle n'est pas justifiée.

Introduction

1. L'Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario (Groupe Média TFO) a déposé une demande visant l'obtention d'une ordonnance d'offre obligatoire, en vertu de l'article 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi), du service de télévision éducative de langue française TFO par toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestres, de classe 1 et 2, ainsi que par satellite de radiodiffusion directe (SRD), et ce, dans les marchés de langue française et de langue anglaise. Groupe Média TFO souligne qu'il ne propose pas la distribution obligatoire de TFO au service d'entrée de gamme, mais plutôt son offre obligatoire en tant que service facultatif.
2. Groupe Média TFO indique que le Conseil l'a toujours encouragé à distribuer TFO à l'extérieur de l'Ontario, comme en font foi la décision 97-573, et le *Rapport à la gouverneure en conseil sur les services de radiodiffusion de langues française et anglaise dans les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada*.
3. Le titulaire souligne que le maintien et l'élargissement de sa portée sont des questions préoccupantes, vu les difficultés à entamer et conclure des ententes de distribution avec les EDR dans plusieurs régions où vivent des communautés

francophones. Dans les marchés de langue anglaise, plusieurs grandes EDR n'offrent pas TFO.

4. Groupe Média TFO poursuit en notant que selon le recensement de 2011, près de 10 millions de personnes maîtrisent la langue française au Canada. De ces personnes, 700 000 résident dans les provinces de l'Ouest et, de ce nombre, 200 000 parlent français à la maison. Il indique qu'il serait d'intérêt pour ces communautés d'avoir accès au service de télévision éducatif TFO.
5. En tant que petit télédiffuseur, Groupe Média TFO estime être désavantagé face aux distributeurs intégrés verticalement. Il demande au Conseil de rétablir un juste rapport de force entre lui et les distributeurs par l'entremise d'une ordonnance de distribution, ajoutant qu'un tel geste favoriserait les négociations et ouvrirait la voie à mieux desservir les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM).
6. Le titulaire ajoute que le modèle qu'il propose, soit l'offre obligatoire, n'implique pas une augmentation du coût du service de base, puisque les abonnés seraient libres de décider s'ils veulent avoir accès ou pas au service. Ce modèle donne au distributeur la flexibilité voulue pour déterminer où, comment et à quel prix le service serait commercialisé, après négociation avec Groupe Média TFO.
7. Dans sa demande, Groupe Média TFO indique que puisqu'il ne sollicite pas la distribution obligatoire au service de base, il n'a pas fourni de justification précise en ce qui a trait aux critères énoncés dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-629. Toutefois, le titulaire fait tout de même la démonstration de la valeur de sa programmation éducative, culturelle et communautaire au service de la francophonie canadienne et comment elle contribue à l'atteinte des objectifs de la Loi. Groupe Média TFO est d'avis que son service joue un rôle éducatif unique, qu'il favorise l'épanouissement de l'expression canadienne et qu'il contribue à la dualité linguistique et à la diversité culturelle, y compris l'amélioration du service offert aux CLOSM.

Interventions

8. Le Conseil a reçu plus de 700 interventions à l'égard de la présente demande. Le dossier public de la présente demande peut être consulté sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca, ou en utilisant le numéro de la demande énoncé ci-dessus.

Interventions en appui

9. La Ministre déléguée aux Affaires Francophones de l'Ontario, le Commissaire aux langues officielles, ainsi que le Commissaire aux services en français de l'Ontario appuient la demande de Groupe Média TFO en vue d'élargir le rayonnement du service.
10. Plusieurs organismes défendant les intérêts des CLOSM de langue française appuient également la demande de Groupe Média TFO, dont l'Assemblée communautaire

fransaskoise, la Fédération des communautés francophones et acadiennes, la Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick et l'Association des francophones du Nord-Ouest de l'Ontario. D'autres organismes, tels la Canadian Parents for French, TV5 Québec Canada, des producteurs indépendants œuvrant dans des CLOSM et au Québec, ainsi que l'Alliance des producteurs francophones du Canada, se sont également prononcés en faveur de la demande de Groupe Média TFO.

11. Finalement, plus de 700 individus ont fait part de leur appui à la demande.

Interventions en opposition

12. Bell Télé, Bragg Communications Incorporated (Eastlink) et Rogers Communications Partnership (Rogers) s'opposent à la demande. Ils notent que le Conseil vient tout juste d'établir un nouveau cadre réglementaire, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-96, afin de donner aux Canadiens plus de choix et leur permettre d'accéder à un contenu varié. Ce cadre prévoit que les distributeurs peuvent choisir les services facultatifs de langue française qui répondent le mieux aux besoins de leur clientèle. Ils notent de plus que le signal de TFO est déjà distribué partout au Canada, et ajoutent qu'une ordonnance de distribution obligatoire est une mesure extraordinaire et exceptionnelle qui doit être utilisée avec parcimonie.
13. Eastlink et Rogers notent que le Conseil a revu son cadre réglementaire pour la distribution de services aux CLOSM et a décidé de ne pas y apporter de modifications majeures, notant que le dossier public de l'instance indiquait que les mesures réglementaires actuelles répondaient aux besoins des CLOSM partout au Canada. Ils ajoutent que le Conseil a déjà mis en place des mesures réglementaires appropriées et efficaces afin de s'assurer que les francophones des CLOSM ont accès à des services de programmation dans leur langue. Eastlink soumet que les CLOSM ont déjà accès à une grande variété de services de programmation en langue française et que le Conseil n'a pas à intervenir davantage afin d'exiger la distribution de TFO ou de tout autre service de langue française.
14. Eastlink et Rogers notent de plus que dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-96, le Conseil a indiqué qu'il autorisera les EDR à distribuer, au service d'entrée de gamme, un service éducatif hors province dans chaque langue officielle et que cette mesure permettrait une plus grande distribution des services de télévision éducatifs au Canada, sans toutefois limiter la souplesse des EDR.
15. Rogers est d'avis que Groupe Média TFO n'a pas démontré que son service mérite la mesure réglementaire exceptionnelle demandée, ni que TFO serait incapable de remplir son mandat à l'égard de la programmation, ou encore ses obligations spécifiques, sans celle-ci. Rogers indique que TFO, selon son rapport annuel de 2012-2013, a généré des revenus d'abonnement qui s'élèvent approximativement à 3 million de dollars, ce qui démontre que lorsqu'il existe une forte demande pour ce service, les EDR s'assurent que leurs clients y ont accès.

16. Rogers ajoute que Groupe Média TFO n'a pas défini les obstacles auxquels il dit faire face dans le cadre de ses négociations avec les EDR en vue d'étendre la distribution de TFO dans l'Ouest. Rogers est d'avis que si la demande pour ce service existait dans l'Ouest, les forces du marché feraient en sorte que les EDR travailleraient de concert avec Groupe Média TFO afin que le service soit mis à la disposition de leur clientèle.
17. Rogers note de plus que TFO ne peut pas se comparer à des services tels TV5/Unis ou ARTV, qui ont obtenu des ordonnances de distribution obligatoire car, contrairement à ces derniers, TFO n'a ni rôle spécifique, ni exigences de programmation particulières visant à desservir les CLOSM autres que celles de l'Ontario. Selon Rogers, Groupe Média TFO aurait dû soumettre sa demande lorsque le Conseil a examiné d'autres demandes similaires¹. Finalement, Rogers note que TFO est financé principalement par les contribuables de l'Ontario et soumet qu'il serait inapproprié que les consommateurs d'ailleurs au pays aient à soutenir financièrement ce service éducatif dédié à une seule province.
18. Finalement, Eastlink soumet que l'industrie de la distribution est très compétitive et que s'il existe une demande pour la programmation offerte par TFO, les EDR n'auront d'autre choix que de la distribuer.

Réplique de Groupe Média TFO

19. Groupe Média TFO fait remarquer que les seuls opposants à sa demande sont de grandes entreprises de communications, dont deux sont intégrées verticalement et dominantes dans des secteurs médiatiques comme celui de la télédistribution.
20. Groupe Média TFO est d'avis que bien que le Conseil ait ouvert la porte à la distribution d'un service éducatif hors province au service d'entrée de gamme d'une EDR, il s'agit d'une option pour les distributeurs, et non d'une obligation. Il soumet qu'une telle possibilité, au taux d'adoption aléatoire, ne peut être un substitut valable à sa demande d'offre obligatoire.
21. En réponse aux arguments de Rogers, Groupe Média TFO a déposé au dossier public les résultats d'un sondage web réalisé par la firme Ipsos en avril 2015 afin de sonder l'intérêt des Canadiens habitant dans les provinces Atlantiques et les provinces de l'Ouest à l'égard du service TFO. Le titulaire soumet que les résultats de ce sondage démontrent clairement un intérêt pour son service et un intérêt à s'y abonner partout au pays. Il ajoute que la décision de pouvoir s'y abonner revient au consommateur et non au distributeur.
22. Groupe Média TFO fait valoir que sans mesure réglementaire, les EDR n'ont que peu d'intérêt à desservir les francophones et francophiles canadiens résidant à l'extérieur du Québec.

¹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2013-372.

Analyse et décisions du Conseil

23. Après avoir examiné la demande compte tenu des politiques et règlements pertinents, le Conseil estime que les enjeux sur lesquels il doit se pencher consistent à déterminer :

- si le demandeur a fourni une justification suffisante en fonction des critères de la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-629;
- si les mécanismes existants d'appui au rayonnement sont suffisants et appropriés.

Cadre réglementaire

24. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-629, le Conseil a énoncé une nouvelle approche à l'égard de l'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi. Cette politique prévoit que tout demandeur qui désire obtenir la distribution obligatoire au service numérique de base doit, dans sa demande :

- démontrer, preuve à l'appui, que son service revêt une importance exceptionnelle pour la réalisation des objectifs de la Loi;
- démontrer que la distribution obligatoire au service numérique de base permettrait à son service de contribuer de façon appréciable à l'atteinte des objectifs politiques de la Loi. Plus particulièrement, chaque requérante doit :
 - fournir la preuve que la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'expression canadienne et reflète les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes. Plus précisément, la requérante doit fournir la preuve que la contribution qu'elle compte apporter à la réflexion et à l'expression canadiennes dépassera largement celle d'un service de catégorie A, d'où l'octroi d'un statut exceptionnel en vertu d'une ordonnance selon l'article 9(1)*h*;
 - fournir la preuve de la manière dont la programmation de son service contribue de façon exceptionnelle à l'ensemble des objectifs du service numérique de base résumés ci-dessus et favorise la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la Loi, comme l'identité du Canada et sa souveraineté culturelle, la diversité ethnoculturelle, y compris la place particulière qu'occupent les peuples autochtones dans la société canadienne, le reflet, la représentation et le soutien des personnes handicapées, ou encore la dualité linguistique, y compris l'amélioration du service offert aux communautés de langue officielle en situation minoritaire;
 - fournir la preuve que son service prend des engagements exceptionnels à l'égard de la programmation canadienne originale de première diffusion

pour ce qui est de la présentation des émissions et des dépenses. Plus précisément, elle doit démontrer que les engagements qu'elle compte prendre à l'égard de la programmation canadienne originale de première diffusion par le biais des dépenses et de la présentation des émissions justifient un statut exceptionnel en vertu d'une ordonnance selon l'article 9(1)*h*). Une « émission originale de première diffusion » signifie la « première diffusion d'une émission qui n'a pas déjà été distribuée par une autre entreprise de radiodiffusion à qui le Conseil a attribué une licence »;

- fournir la preuve, par exemple par des études sur les auditoires potentiels, qu'il existe un besoin de nature exceptionnelle du public cible pour le service qu'elle propose;
- fournir la preuve que son plan d'entreprise et que la mise en application de ses engagements particuliers dépendent, compte tenu de la disponibilité des autres moyens technologiques de distribution de contenu, d'une vaste distribution à l'échelle nationale au service numérique de base et que son service ne sera pas en mesure de respecter ses engagements de programmation sans une distribution obligatoire au service de base;
- fournir la preuve de l'incidence probable du tarif de gros proposé sur le prix du forfait de base offert aux consommateurs et sur l'acceptabilité générale de ce forfait pour les Canadiens;
- justifier la période de temps pendant laquelle son service doit jouir d'un statut exceptionnel accordé au moyen d'une ordonnance en vertu de l'article 9(1)*h*) de la Loi.

25. De plus, en tant qu'institution fédérale, le Conseil doit être soucieux des objectifs énoncés à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* lorsqu'il examine et applique des politiques existantes.

Justification en fonction des critères de la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-629

26. Groupe Média TFO ne demande pas la distribution obligatoire sur le service de base, mais plutôt une offre obligatoire à l'échelle du pays. Une demande comparable avait été examinée par le Conseil dans le cadre de la politique réglementaire de radiodiffusion 2013-372. Ce faisant, il avait approuvé une demande de la Société Radio-Canada, au nom d'ARTV inc. (la SRC), en vue d'obtenir une ordonnance accordant au service spécialisé de langue française ARTV le statut « d'offre obligatoire », soit un droit d'accès au service numérique des EDR terrestres dans les marchés de langue anglaise.

27. Dans sa demande, la SRC avait alors relevé une importante contradiction dans le cadre réglementaire, indiquant que le rôle d'ARTV consistait à desservir les CLOSM de langue française (ARTV est tenu par condition de licence de consacrer au moins

20 % de son budget annuel à la production hors Québec d'émissions originales canadiennes), mais que ce service n'était pas offert dans un grand nombre de marchés de langue anglaise.

28. Le Conseil a alors jugé que la contribution exceptionnelle d'ARTV à la programmation canadienne produite hors Québec et au reflet des activités artistiques dans les CLOSM justifiait d'autoriser ce service à jouir d'un droit d'accès dans les marchés de langue anglaise de l'ensemble du pays.
29. En ce qui concerne TFO, bien que le Conseil reconnaisse la qualité de sa programmation éducative et le fait que celle-ci favorise la transmission et l'épanouissement de la langue française, certains éléments mis de l'avant par Groupe Média TFO et les circonstances entourant la présente demande créent toutefois une situation différente de celle ayant mené à l'approbation de la demande de la SRC.
30. Tout d'abord, Groupe Média TFO demande d'étendre la distribution de TFO à la grandeur du pays, dont au Québec, où il existe déjà un diffuseur éducatif de langue française.
31. Ensuite, TFO est un service de langue française dédié d'abord et avant tout à la population ontarienne et financé principalement par le gouvernement provincial de l'Ontario. À titre de service éducatif, il bénéficie d'une distribution obligatoire au service de base dans sa province d'origine.
32. De plus, contrairement à ARTV, TFO n'est assujéti à aucune condition de licence concernant la production d'émissions originales canadiennes à l'extérieur de sa province d'origine, ni aucune condition ciblant la desserte des CLOSM de l'extérieur de l'Ontario. D'ailleurs, dans le cadre de sa réplique, Groupe Média TFO avait le loisir de proposer de nouvelles conditions de licence à cet égard, afin de répondre aux préoccupations de certains intervenants en opposition, ce qu'il n'a pas fait.
33. Compte tenu de ce qui précède et à la lumière des critères énoncés dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-629, le Conseil conclut que Groupe Média TFO n'a pas suffisamment justifié sa demande d'obtenir, en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi, l'offre obligatoire de son service à l'échelle du pays. En tant que diffuseur éducatif provincial, il continuera toutefois à bénéficier d'une distribution obligatoire en Ontario.

Mécanismes existants d'appui au rayonnement

34. La demande de Groupe Média TFO repose principalement sur le fait qu'en tant que petit télédiffuseur, il est désavantagé, et cherche donc à rétablir un juste rapport de force entre lui et les distributeurs par l'entremise d'une ordonnance d'offre obligatoire. Or, le Conseil estime qu'il existe déjà plusieurs mécanismes réglementaires qui peuvent assurer ce juste rapport de force lors de la négociation de sa distribution à l'échelle du pays. Ces mécanismes visent entre autres à assurer une

offre diversifiée de services de langue française afin de bien desservir les CLOSM de langue française partout au Canada.

35. Par exemple, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-96, découlant de l'instance Parlons télé, le Conseil a annoncé qu'il exigera que toutes les EDR autorisées offrent à leurs abonnés, au plus tard en mars 2016, un service d'entrée de gamme qui inclut entre autres les services éducatifs provinciaux ou territoriaux devant être distribués respectivement par les EDR terrestres et par SRD, en vertu des articles 17 et 46 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.
36. La politique réglementaire de radiodiffusion 2015-96 énonce des dispositions permettant à l'ensemble des EDR autorisées de demander une condition de licence les autorisant à distribuer, au service d'entrée de gamme, un service éducatif hors province dans chaque langue officielle dans les provinces et territoires où il n'existe pas de service éducatif désigné. Cette mesure permet une plus grande distribution des services de télévision éducatifs au Canada, sans toutefois limiter la souplesse des EDR. Elle pourrait aussi avoir une incidence positive sur les CLOSM des deux marchés linguistiques, puisque les Canadiens auraient accès à davantage de programmation de qualité dans la langue de leur choix, y compris une programmation destinée aux enfants et aux jeunes.
37. Le Conseil a de plus annoncé dans cette politique qu'il entendait mettre en place un Code sur la vente en gros plus rigoureux afin d'encadrer les relations entre les entreprises de distribution et les entreprises de programmation dans le marché de vente en gros. Ce code a depuis été énoncé à l'annexe de la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-438.
38. Le Code sur la vente en gros comprend certaines clauses visant à assurer que les services de programmation indépendants puissent négocier des conditions justes et raisonnables pour leur distribution, fondées sur une juste valeur marchande. Le Conseil estime que le Code sur la vente en gros pourrait s'avérer un outil utile dans les négociations entre Groupe Média TFO et les EDR de l'extérieur de l'Ontario.
39. Compte tenu de ce qui précède, et puisque de nouveaux mécanismes visant à encourager l'offre de services de langue française aux CLOSM viennent d'être mis en place, le Conseil conclut qu'il ne serait pas approprié d'approuver la demande de Groupe Média TFO.

Conclusion

40. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande de l'Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario afin d'obtenir, en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi, une ordonnance visant l'offre obligatoire du service de télévision éducative de langue française TFO par toutes les EDR terrestres et par SRD autorisées, et ce, dans les marchés de langue anglaise et de langue française.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Code sur la vente en gros*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-438, 24 septembre 2015
- *Une monde de choix – Une feuille de route pour maximiser les choix des téléspectateurs et favoriser un marché télévisuel sain et dynamique*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-96, 19 mars 2015
- *Demandes de distribution obligatoire par câble et par satellite en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372, 8 août 2013
- *Critères d'évaluation des demandes de distribution obligatoire au service numérique de base*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-629, 27 août 2010
- *Modification de licence*, décision CRTC 97-573, 2 octobre 1997