



Décision de radiodiffusion CRTC 2023-33

Version PDF

Référence : 2021-374

Ottawa, le 15 février 2023

Dossier public : 1011-NOC2021-0374

Conclusions sur la capacité du marché radiophonique de Yellowknife

Sommaire

Le Conseil, par décision majoritaire, conclut que le marché de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) ne peut accueillir une station de radio commerciale supplémentaire pour le moment. Par conséquent, le Conseil retournera la demande déposée par 506992 N.W.T. Ltd. en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio commerciale à Yellowknife.

Des opinions minoritaires des conseillères Claire Anderson et Joanne T. Levy sont jointes au document.

Contexte

1. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2021-374, le Conseil a annoncé qu'il avait reçu une demande de 506992 N.W.T. Ltd. (506992) en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio FM commerciale de langue anglaise à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest).
2. Le marché radiophonique de Yellowknife est actuellement desservi par une station de radio commerciale exploitée par Vista Radio Ltd. (Vista Radio), CJCD-FM, une station de radio communautaire de langue française exploitée par la Société Radio Taïga, CIVR-FM, et une station de radio autochtone (de type B) exploitée par Native Communications Society of the N.W.T. (NCSNWT), CKLB-FM.
3. Conformément à la politique réglementaire de radiodiffusion 2014-554 (Politique), le Conseil a sollicité des observations sur la capacité du marché de Yellowknife à accueillir une nouvelle station. La Politique prévoit que le Conseil évalue divers facteurs tels que la capacité du marché, la disponibilité ou la pénurie du spectre et l'intérêt démontré à desservir le marché avant de prendre l'une des décisions suivantes :
 - publier la demande pour qu'elle soit examinée lors de la phase sans comparution d'une audience publique;

- publier un appel de demandes;
 - déterminer que le marché ne peut pas accueillir une nouvelle station, retourner la demande et publier une décision énonçant sa conclusion.
4. À titre d'exception au processus actuel énoncé dans la Politique, le Conseil a lancé simultanément un appel de demandes radio afin de desservir Yellowknife, tel qu'il est décrit dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2021-374, afin d'éviter tout retard supplémentaire lié à la pandémie de COVID-19. Compte tenu des données économiques et financières ainsi que des interventions et des répliques reçues en réponse à l'avis, le Conseil a décidé de prendre l'une des décisions suivantes :
- déterminer que le marché peut accueillir une station supplémentaire et publier la demande initiale pour qu'elle soit examinée dans le cadre d'une phase de comparution ou d'une phase sans comparution d'une audience publique, soit seule, soit avec toute autre demande supplémentaire déposée en réponse à l'appel de demandes;
 - déterminer que le marché ne peut accueillir de station supplémentaire, renvoyer la ou les demandes et publier une décision énonçant sa conclusion.

Interventions

5. Le Conseil a reçu deux interventions, une de NCSNWT et une de Vista Radio. Le Conseil a également reçu une demande de Vista Radio en vue d'exploiter une station de radio commerciale de langue anglaise à Yellowknife.

Intervention de NCSNWT

6. Dans son intervention, NCSNWT indique qu'elle s'oppose à l'ajout d'une station de radio FM à Yellowknife, car cela exercerait une pression supplémentaire sur la viabilité des stations actuelles du marché.
7. De plus, NCSNWT fait remarquer que les messages par rapport à la COVID-19 ont artificiellement soutenu le marché publicitaire pendant la pandémie. Elle note également que le marché publicitaire n'est pas clair, car les restrictions de voyage et la distanciation sociale ont entraîné la fermeture des détaillants locaux ou la réduction draconienne de leurs budgets publicitaires.
8. Ainsi, NCSNWT recommande que le Conseil attende la fin de la pandémie avant d'ajouter un nouvel entrant dans le marché radiophonique FM.

Intervention de Vista Radio

9. Dans son intervention, Vista Radio affirme qu'à son avis, Yellowknife n'a pas la capacité d'accueillir une nouvelle station de radio et que l'ajout d'une station aurait une incidence négative importante sur sa station de radio, CJDC-FM.

10. Vista Radio affirme que l'économie des Territoires du Nord-Ouest se contracte, le produit intérieur brut (PIB) diminuant à un taux de croissance annuel composé (TCAC) supérieur à celui du Canada dans son ensemble.
11. Vista Radio fait remarquer de plus que Yellowknife est actuellement bien desservie si l'on se fie au nombre de stations de radio disponibles et en comparaison avec d'autres marchés du nord. Elle affirme aussi que le marché de la radio commerciale à Yellowknife a connu une période prolongée de déclin structurel et que CJCD-FM a vu son rendement financier se détériorer.
12. Malgré l'environnement difficile dans lequel elle a exercé ses activités ces dernières années, Vista Radio affirme que CJCD-FM a continué d'entreprendre des initiatives et des investissements importants, y compris un récent changement de marque et un nouveau lancement, afin de soutenir la communauté et les entreprises locales, d'accroître l'accès aux nouvelles et aux informations locales et de fournir une visibilité et un soutien accrus aux artistes locaux.
13. Vista Radio fait également part de son inquiétude quant au fait que le Conseil s'écarte de la Politique, en vertu de laquelle les parties intéressées seraient normalement libérées de la charge d'engager les coûts de préparation d'une demande sans détermination préalable de la capacité du marché par le Conseil.
14. Au moment de l'intervention de Vista Radio, le Conseil n'avait pas encore terminé son examen du cadre réglementaire relatif à la radio commerciale. Vista Radio demande que le Conseil suspende son examen des demandes de nouvelles stations de radio commerciale jusqu'à une période raisonnable après la publication des résultats de la politique sur la radio commerciale.
15. Malgré son opposition, Vista Radio a soumis une demande pour une nouvelle station de radio à Yellowknife en réponse à l'appel de demandes.

Analyse du Conseil

16. Le Conseil fait remarquer qu'il a maintenant terminé son examen du cadre réglementaire relatif à la radio commerciale, énoncé dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2022-332.
17. Depuis le début de la pandémie, la radio commerciale au Canada a connu deux années de baisse de revenus. La rentabilité a également diminué à l'échelle nationale, car la radio continue de faire face aux pressions exercées par les options publicitaires en ligne et les chaînes en ligne supplémentaires, ce qui en fait un marché d'acheteurs pour les annonceurs. Pour aggraver ce déclin, l'inflation au Canada est à ses niveaux les plus élevés depuis 1991.
18. En outre, alors que l'écoute moyenne de la radio traditionnelle est en déclin depuis un certain temps, les heures d'écoute ont diminué de manière substantielle pendant le confinement, étant donné que les déplacements entre le domicile et le travail sont un

facteur important d'écoute de la radio et que, selon NLogic, elles n'avaient pas encore atteint les niveaux antérieurs au confinement en janvier 2022.

19. Yellowknife bénéficie d'un faible taux de chômage et de revenus moyens élevés. Toutefois, des ralentissements qui pourraient limiter la croissance à long terme suscitent des préoccupations.
20. Dans son intervention, Vista Radio indique également que l'économie des Territoires du Nord-Ouest se contracte et exprime des préoccupations quant aux défis économiques à long terme liés à l'industrie de l'extraction du diamant, le moteur de l'économie du secteur privé des Territoires du Nord-Ouest au cours des deux dernières décennies.
21. Le Conseil fait remarquer que même si Yellowknife a une population par station comparable à celle d'un marché nordique, le marché est généralement moins performant en termes de changements des revenus et de rentabilité lorsqu'on le compare aux marchés de Whitehorse et d'Iqaluit, ainsi qu'à l'échelle nationale. De plus, la seule station commerciale de Yellowknife, CJCD-FM de Vista Radio, a vu ses revenus diminuer au cours des cinq années précédant la pandémie et par la suite.
22. Il existe également deux stations de radio non commerciale à Yellowknife, CKLB-FM et CIVR-FM, qui dépendent des revenus publicitaires. Comme de nombreuses stations de radio communautaire, elles ont bénéficié du soutien du gouvernement, y compris de l'augmentation des dépenses et du financement gouvernementaux liés à la pandémie.
23. Dans leurs interventions, NCSNWT et Vista Radio, qui exploitent deux des trois stations de radio titulaires, affirment qu'elles craignent que l'introduction d'une nouvelle station de radio faisant de la publicité dans le marché à l'heure actuelle ait des répercussions sur la capacité des stations titulaires à fournir de la programmation locale.
24. Le Conseil fait également remarquer qu'en raison de l'emplacement isolé de Yellowknife, il n'y a pas de réelle possibilité de rapatrier une part de l'écoute hors marché en direct.

Conclusion

25. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le marché de Yellowknife ne peut pas accueillir une station de radio supplémentaire pour le moment. Par conséquent, le Conseil retournera la demande déposée par 506992 en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio FM commerciale de langue anglaise à Yellowknife.
26. En outre, conformément à son approche énoncée dans la Politique, le Conseil ne sera généralement pas disposé à accepter de demandes de nouvelles stations de radio commerciale pour desservir le marché de Yellowknife pendant une période de deux ans à compter de la date de la présente décision.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Politique révisée sur la radio commerciale*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2022-332, 7 décembre 2022
- *Appel aux observations sur la capacité du marché afin de desservir Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) et appel de demandes afin de desservir Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2021-374, 12 novembre 2021
- *Révision ciblée des politiques relatives au secteur de la radio commerciale*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2014-554, 28 octobre 2014

Opinion minoritaire de la conseillère Claire Anderson

J'ai lu la décision de mes estimés collègues et, avec le plus grand respect, j'estime qu'il est prématuré de conclure que le marché de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) ne peut pas accueillir une station de radio commerciale supplémentaire à l'heure actuelle.

J'estime que la décision majoritaire s'est trop appuyée sur des données territoriales plutôt que sur des données axées sur le marché en cause (Yellowknife), qu'elle a omis d'effectuer une analyse du marché de l'emploi de Yellowknife, particulièrement en ce qui a trait à la question de savoir si une importante main-d'œuvre gouvernementale peut stabiliser le marché en période d'instabilité économique, et qu'elle a accordé un poids important au rendement financier de la station de radio commerciale titulaire dont le rendement était faible avant la pandémie de COVID-19, et dont la rentabilité s'est améliorée depuis 2020.

Demande

506992 N.W.T Ltd, faisant affaire sous le nom de Cabin Radio (Cabin Radio) est un service de radio Internet basé à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), qui est en exploitation depuis 2017.

Cabin Radio a déposé sa demande en août 2019.

Avis de consultation

Comme il est indiqué dans la décision majoritaire, avant d'évaluer la demande de Cabin Radio en vue d'obtenir une licence, et conformément au processus d'évaluation du marché énoncé dans *Révision ciblée des politiques relatives au secteur de la radio commerciale*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2014-554, 28 octobre 2014 (politique d'appels de demandes radio), le Conseil a publié *Appel aux observations sur la capacité du marché afin de desservir Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) et appel de demandes afin de desservir Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2021-374, 12 novembre 2021 (avis de consultation 2021-374), dans lequel il annonçait avoir reçu la demande de Cabin Radio en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio FM commerciale à Yellowknife.

Afin d'accélérer le processus de demande, le Conseil s'est écarté de la politique d'appels de demandes radio et a sollicité des observations sur la capacité du marché de Yellowknife à accueillir une nouvelle station, tout en lançant simultanément un appel de demandes radio afin de desservir le marché de Yellowknife. Comme le Conseil s'est écarté de la politique d'appels de demandes radio, il a indiqué dans l'avis de consultation 2021-374 ce qui suit :

« En raison de l'exception au processus [politique d'appels de demandes radio] établi par le Conseil dans le cas présent, le demandeur aura l'occasion de mettre à jour sa demande, au besoin. »

Je comprends que Cabin Radio a mis à jour sa demande, cependant, la demande et la demande mise à jour par Cabin Radio ne font pas partie de l'analyse de l'évaluation du marché en vertu de l'avis de consultation 2021-374.

Les demandes de Cabin Radio ne sont pas prises en considération, car avant d'évaluer les mérites de la demande de Cabin Radio, le Conseil a examiné les données économiques et financières, ainsi que les interventions et les répliques à l'avis de consultation 2021-374.

Les deux seuls documents qui figurent au dossier de l'avis de consultation 2021-374 sont les interventions soumises par la station de radio commerciale titulaire, Vista Radio Ltd. (Vista Radio) et la station de radio autochtone (de type B) exploitée par Native Communications Society of the N.W.T. (NCSNWT). Ces interventions sont résumées succinctement dans la décision de la majorité.

Encore une fois, l'évaluation du marché ne tient pas compte des observations de Cabin Radio, car celle-ci n'a pas déposé d'intervention ou de réplique dans le cadre de l'avis de consultation 2021-374.

Rendement du marché sur le territoire

Sur la base des données économiques et financières ainsi que des interventions de Vista Radio et de NCSNWT, la décision majoritaire affirme que le marché existant affiche généralement un faible rendement en termes de croissance des revenus et de rentabilité.

Cependant, le Bureau de la statistique des Territoires du Nord-Ouest montre que les niveaux du commerce de détail dans les Territoires du Nord-Ouest étaient près de la stagnation entre 2017 et 2019 et qu'ils ont augmenté de façon importante en 2020 et 2021¹, ce qui contredit la conclusion du Conseil sur la capacité territoriale, du moins dans une certaine mesure.

Toutefois, les données territoriales ne devraient pas être déterminantes pour la capacité du marché, car l'évaluation du marché porte sur Yellowknife, et non sur les Territoires du Nord-Ouest en général, comme nous le verrons plus loin.

L'économie de Yellowknife surpasse les économies territoriale et nationale

La décision majoritaire prend note de l'intervention de Vista Radio selon laquelle l'économie des Territoires du Nord-Ouest est en baisse, le produit intérieur brut (PIB) diminuant à un taux de croissance annuel composé (TCAC) plus élevé que celui du Canada dans son ensemble.

Bien que les mesures territoriales soient utiles pour comprendre un contexte régional, j'estime que ces mesures territoriales ont une valeur quelque peu limitée lorsqu'il s'agit de déterminer la capacité du marché, étant donné que le territoire comprend 32 autres

¹ Le Bureau de la statistique des Territoires du Nord-Ouest (commerce de détail) liste les ventes au détail à : 769 M\$ (2017); 787 M\$ (2018); 777 M\$ (2019); 862 M\$ (2020); 889 M\$ (2021).

collectivités (beaucoup plus petites) qui font face à des défis économiques importants qui ne reflètent peut-être pas la situation de Yellowknife.

Par exemple, le Recensement 2021 de Statistique Canada montre que le revenu total médian après impôt en 2020 chez les personnes âgées de 15 ans et plus à Yellowknife était de 62 000 \$, soit 10 800 \$ de plus que le revenu moyen territorial après impôt (51 200 \$) et 25 200 \$ de plus que le revenu moyen national après impôt (36 800 \$).

Le revenu médian après impôt des ménages en 2020 à Yellowknife était de 126 000 \$, soit 17 000 \$ de plus que le revenu territorial après impôt des ménages (109 000 \$) et 53 000 \$ de plus que le revenu national après impôt des ménages (73 000 \$)².

De plus, en décembre 2019, le taux de chômage de Yellowknife était de 3,9 %, ce qui est nettement inférieur au taux de chômage territorial (13,8 %) et inférieur de 1,7 % au taux de chômage national (5,6 %)³.

Au total, ces chiffres suggèrent que l'économie de Yellowknife est plus forte que les économies territoriale et nationale et constitue le baromètre le plus approprié dans une analyse de marché.

Composition de l'emploi

De plus, le gouvernement est très présent à Yellowknife et dans les Territoires du Nord-Ouest. Selon la stratégie de développement économique de la ville de Yellowknife (stratégie de développement économique), les habitants des Territoires du Nord-Ouest sont quatre fois plus susceptibles de travailler dans l'administration publique que ceux des autres régions du Canada, où l'administration publique représente 6 % des emplois⁴. Elle montre également que 46 % des personnes employées dans les Territoires du Nord-Ouest travaillent pour un employeur du secteur public, lorsque les postes financés par le gouvernement sont inclus⁵.

La majorité n'a pas semblé prendre en considération comment une main-d'œuvre gouvernementale aussi importante peut stabiliser l'économie en cas de ralentissement du marché. Comme l'indique la stratégie de développement économique, en vertu de l'entente de financement entre le Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), le budget alloué au GTNO est affecté en partie par la population des Territoires du Nord-Ouest et sert en quelque sorte de force stabilisatrice à l'économie, dans la mesure où tout ralentissement économique n'entraîne pas une baisse de la population⁶.

² Recensement 2021 de Statistique Canada.

³ Ibid.

⁴ Ville de Yellowknife – Economic Development Strategy 2020-2024, p. 6-7 [en anglais seulement].

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je crois qu'il n'y avait tout simplement pas assez de renseignements sur la composition des emplois à Yellowknife, et sur la question de savoir si un secteur de l'administration publique robuste amortit tout ralentissement économique potentiel.

Rendement antérieur de la station titulaire

La décision majoritaire note que Vista Radio avait des revenus en baisse pendant les cinq années précédant la pandémie. Toutefois, je remarque que l'élément de preuve au dossier indique que la situation financière de Vista Radio semble s'être améliorée au cours des deux dernières années.

Compte tenu des éléments de preuve qui montrent une industrie de la vente au détail en pleine croissance, ainsi que la récente croissance des revenus de Vista Radio, je suis réticente à tirer des conclusions sur le marché actuel de la radio commerciale, en me basant sur une seule station de radio titulaire qui semble augmenter ses revenus depuis quelques années.

Conclusion

L'augmentation récente des revenus du titulaire et les indicateurs économiques montrent tous deux que l'industrie du commerce de détail est en pleine croissance à Yellowknife et à l'échelle territoriale. De plus, le faible taux de chômage et le revenu élevé des personnes et des ménages de Yellowknife dépassent largement les tendances territoriale et nationale. Enfin, l'économie de Yellowknife peut être soutenue par une importante main-d'œuvre gouvernementale, qui n'a fait l'objet d'aucune analyse de la part du Conseil.

Il n'y avait pas assez d'éléments de preuve dans le dossier pour me montrer que Yellowknife ne peut pas accueillir une deuxième station de radio commerciale.

Je remarque que la décision majoritaire indique que le Conseil ne sera généralement pas disposé à accepter les demandes pour une nouvelle station de radio commerciale afin de desservir Yellowknife pendant deux ans à compter de la date de la décision.

Toutefois, je remarque que le processus de demande modifié que nous avons suivi dans le présent cas s'écarte de notre processus de demande habituel décrit dans la politique d'appels de demandes radio. Compte tenu de notre dérogation au processus habituel de demande de la politique d'appels de demande radio et du retard important dans l'évaluation de la demande de Cabin Radio, déposée en 2019, le Conseil pourrait envisager une dérogation à sa pratique générale de ne pas accepter d'autres demandes de station de radio commerciale pour desservir le marché de Yellowknife pendant deux ans à compter de la date de la décision.

Opinion minoritaire de la conseillère Joanne T. Levy

Résumé de l'opinion minoritaire

La décision majoritaire (décision) est déficiente pour les raisons suivantes :

- l'analyse de l'évaluation du marché fait l'objet d'une conclusion différente;
- la prise en compte des besoins spécifiques de la collectivité du Nord pour la diversité des voix devrait être évaluée dans un processus opportun.

Solution recommandée : Le Conseil devrait publier les demandes déposées (y compris la demande modifiée). Il devrait ensuite procéder à une audience.

Contexte

Ce processus a commencé par une demande de 506992 N.W.T. Ltd., faisant affaire sous le nom de Cabin Radio, en août 2019. Cabin Radio exerçait ses activités en tant que service de radio Internet depuis 2017 et cherchait à transposer son succès dans ce domaine à la radiodiffusion.

En 2021, un avis de consultation de radiodiffusion (2021-374) a lancé un appel de demandes radio afin de desservir Yellowknife et a lancé en même temps l'évaluation du marché. L'objectif louable d'alléger le processus n'a pas été atteint.

Évaluation du marché

L'évaluation du marché a pris note du déclin des revenus de la radio commerciale canadienne à l'échelle nationale et a noté que la rentabilité n'a pas encore atteint les niveaux pré-pandémiques selon les statistiques de 2020-2021. L'évaluation du marché a examiné les résultats financiers des stations titulaires. Ces résultats démontrent des pertes financières, cependant, les deux stations qui se sont opposées à la demande de Cabin Radio ont eu amplement le temps, même avant la pandémie, de s'établir sur le marché. CJDC-FM, la station commerciale de langue anglaise, a débuté en tant que station AM sur le marché en 1986. Elle s'est convertie à la bande FM en 1997 et Vista Broadcast Group (Vista Radio) l'a rachetée en 2007. CKLB-FM, une station de radio communautaire appartenant à Native Communications Society of the N.W.T., est exploitée en vertu d'une licence depuis 1985.

En ce qui concerne les particularités de l'économie de Yellowknife, la décision fait remarquer que la collectivité bénéficie d'un faible taux de chômage et de revenus supérieurs à la moyenne. Elle cite le titulaire, Vista Radio, qui affirme que l'économie des Territoires du Nord-Ouest est en baisse, ce qui n'a toutefois pas empêché Vista Radio de demander elle-même une autre licence.

Considérations relatives à la collectivité

En tant que capitale territoriale, Yellowknife bénéficie d'un élément de stabilité économique qui peut faire défaut à d'autres collectivités. C'est aussi une capitale culturelle. La diversité des voix est un moteur important de la politique du Conseil. L'évaluation des besoins d'une collectivité du Nord devrait permettre un processus plus ouvert permettant à ces voix de se faire entendre.

Conclusion

Le pire de la pandémie est passé. La station de radio commerciale existante à Yellowknife ne peut pas empêcher indéfiniment la concurrence en invoquant la non-rentabilité. La diversité des voix devrait être soutenue autant dans une collectivité du Nord quelque peu éloignée que partout ailleurs au Canada.

Contrairement à la décision, j'estime que la publication des demandes reçues et la tenue d'une audience représentent la solution appropriée et opportune. L'option de rechange est un délai supplémentaire.