

De la télévision ou
non?
Trois types d'écran,
une seule
réglementation

Eli M. Noam
Professeur de finance et d'économie
Directeur de la Columbia Institute for
Tele-Information (CITI)
Columbia University
Le 11 juillet 2008

Les opinions et les recommandations qui figurent dans le présent rapport sont celles de l'auteur; elles n'engagent nullement le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications. Le Conseil n'a pas participé à leur formulation.

De la télévision ou non? Trois types d'écran, une seule réglementation

Table des matières

Résumé

I. Aperçu

Introduction

L'émergence des services de télédiffusion sur trois types d'écran

-À quelle vitesse ce phénomène se produit-il?

Raisons qui sous-tendent la réglementation en matière de télédiffusion

-Incohérences naissantes dans le domaine de la réglementation en matière de télédiffusion

-Organisation de l'harmonisation

Modèle Internet/Imprimé

Modèle de l'approche par « niveau »

II. Contenu

Évolution de la réglementation en matière de télédiffusion

Modèle de la télédiffusion publique

Modèle de l'industrie cinématographique

Financement selon le modèle de l'industrie cinématographique

Autres institutions publiques en ligne

Réglementation du contenu

Conclusions relatives à la réglementation du contenu appliquées à la télédiffusion sur trois types d'écran

III. Infrastructure

Modèle télécom de la réglementation en matière de télédiffusion

Réglementation en matière d'accès

IV. Conclusions

Résumé

Le présent rapport s'intéresse à la manière de réglementer la télédiffusion dans un contexte où vient s'ajouter à la télévision classique les véhicules de télédiffusion que sont Internet et la technologie sans fil. Des questions sont posées : Ces nouveaux modes de télédiffusion devraient-ils être réglementés selon le même modèle que les services de télédiffusion classique? Devrait-on modifier la réglementation régissant la télédiffusion classique? Comme les nouveaux modes de télédiffusion utilisent des infrastructures adaptées aux télécommunications, quel devrait être le rôle de la réglementation en matière de télécommunications dans ce domaine? Quels sont les enjeux propres au Canada?

L'étude de ces questions a conduit à l'élaboration d'une approche à long terme à l'égard de la réglementation des médias télévisuels en cette ère marquée par l'omniprésence d'Internet et de la technologie sans fil. Cette approche repose sur un modèle de réglementation distinguant deux volets : le contenu et le mode de transmission; la question du financement y est également abordée. Voici donc les conclusions de cette étude :

1. Contenu. Mise en œuvre de deux méthodes d'harmonisation :

- a. Réglementer toutes les activités associées à du contenu télévisuel de la même manière et selon les mêmes principes.

- b. Réglementer toutes les activités associées à du contenu néomédiatique selon les normes habituellement appliquées aux médias au Canada.

2. Véhicules de télédiffusion.

- a. S'attendre à ce la réglementation des nouveaux modes de télédiffusion soit commandée par la dynamique des relations qui s'établiront entre les fournisseurs de véhicules de télédiffusion – en télécommunication, en câblodistribution ou dans le domaine du sans fil.
- b. Garantir un accès payant au contenu vidéo diffusé sur plateformes Internet et mobile du même type que celui offert par les entreprises de télédiffusion classiques.
- c. Permettre aux fournisseurs de mener leurs propres activités en matière d'offre de contenu.

3. Financement. Viser un contenu canadien précis et l'atteinte d'autres objectifs relativement aux nouveaux véhicules de télédiffusion en se dotant d'un mécanisme de financement reposant sur une surcharge imposée aux fournisseurs de services Internet semblable à celle que paient les câblodistributeurs et les fournisseurs de services par

satellite, ainsi qu'en mettant sur pied un fonds d'affectation spéciale
relatif au spectre.

I. Aperçu

Introduction

Certaines questions comportent des enjeux à plus long terme que ceux qui sont liés à la façon dont nous modelons nos systèmes de communication. S'il est vrai que le médium, c'est le message, et que ce même message influence le public et les institutions, alors ce sont les politiques actuelles en matière de véhicules médiatiques qui régiront la société et l'économie de demain.

Nous sommes privilégiés de vivre à une époque où s'opèrent des changements exceptionnels. En seulement quelques années, notre système de communication est passé de la diffusion d'un mince filet d'information (de l'ordre de quelques kilobits), à un flux (de l'ordre des mégabits, sur large bande), pour nous offrir bientôt une marée d'information (de l'ordre des gigabits, sur bande ultra-large). Nous pouvons très bien y voir une analogie avec le passage du cheval au train, puis de l'automobile au jet privé, en l'espace de quelques années.

Cette évolution rapide nous oblige toutefois à revoir la structure de l'industrie médiatique et celle de sa réglementation. Les institutions ne peuvent pas se transformer au rythme fulgurant que postule la Loi de Moore concernant la performance des semi-conducteurs. Mais, si elles tardent trop à emboîter le pas, elles deviendront inefficaces, voire même nuisibles.

Pendant plus d'un demi-siècle, les éléments de la structure des médias n'ont pas beaucoup changé dans la plupart des pays occidentaux. Voici ces éléments, par ordre chronologique :

- des journaux régionaux, ainsi qu'une poignée de journaux nationaux, privés et largement déréglementés, souvent liés à d'autres médias imprimés comme les revues et les livres;
- des fournisseurs de services de télécommunications personnalisés, dont la plupart ont une emprise sur un marché en grande partie réglementé;
- de la production audiovisuelle dans le domaine du cinéma, de la télévision et de la musique, souvent subventionnée et protégée;
- de la télédiffusion et de la radiodiffusion en direct composées d'un mélange de diffuseurs privés et publics, à l'échelle nationale et régionale, financé en partie par la publicité, les frais d'abonnement et le secteur public et régi par des conditions de

licence, des règlements et les règles relatives à la liberté de la presse;

- des plateformes multichaînes pour la diffusion de contenu vidéo par câble et par satellite, habituellement franchisées et réglementées.

Pour chacun de ces médias, le gouvernement a joué un rôle de contrôle différent; toutefois, ce rôle et la structure de ce dernier ont pris forme avec l'émergence du média en question. Même si les détails ont changé au fil du temps, et que les modifications subséquentes ont été influencées par les intervenants importants, la solidité à long terme des fondements de la réglementation des médias est remarquable.

À l'heure actuelle, trois développements technologiques sont à l'origine de la transformation rapide des médias :

1. *L'élargissement de la bande de transmission des réseaux*, une infrastructure de transmission de plus en plus puissante permet de mettre au point des plateformes personnalisées de production, de distribution et de consommation de contenu médiatique comme le contenu vidéo.

Internet est la plus phénoménale des plateformes de ce genre.

2. *L'omniprésence de la technologie sans fil*, qui permet d'élargir la zone géographique des communications bidirectionnelles grâce à

l'accroissement de la puissance des réseaux cellulaires, et permet la transmission de contenu médiatique comme le contenu vidéo.

3. La transition vers le numérique, qui permet de contourner de nombreux obstacles techniques qui se dressaient entre les activités médiatiques, les entreprises, l'industrie et la réglementation.

Ensemble, ces développements technologiques transforment le paysage médiatique. Ils soulèvent également la question du rôle du gouvernement.

La télévision, plus précisément, se trouve dans le tumulte du changement. Pendant un demi-siècle, la télévision a représenté le média qui a eu l'influence la plus marquée sur la culture populaire et sur la politique. Elle représente également une immense industrie et elle constitue le principal outil de marketing auprès des consommateurs. Le rôle qu'elle joue et son contrôle ont fait l'objet de batailles qui ont donné naissance à une certaine structure réglementaire.

À l'heure actuelle, la télévision sur Internet, accessible par l'entremise d'ordinateurs personnels et d'autres dispositifs d'affichage, s'ajoute au contenu télévisuel conventionnel présenté au petit écran et diffusé par voie terrestre, par câble et par satellite. À cela s'ajoutent également les services de télévision sans fil destinés aux utilisateurs de téléphones cellulaires.

Par conséquent, les services de télédiffusion classiques passent d'un seul écran à trois types d'écran. (Comme les plateformes qui offrent du contenu télévisuel sur les trois types d'écran ne sont pas clairement distinctes ou ne se limitent pas à un seul écran, cette description est en partie imagée. Toutefois, cette image est plus claire que le terme « distribution multiplateforme ».)

La question est de savoir si le système de réglementation gouvernementale composé de politiques et de lois s'appliquant à la télévision classique (premier écran) devrait également s'appliquer à Internet (deuxième écran) et à la technologie sans fil (troisième écran); ou si le système de réglementation qui s'applique à ces nouveaux écrans devrait également toucher le premier écran; ou quel nouveau système devrait être créé.

Comme on a décidé de confier cette tâche à un universitaire de l'extérieur du Canada, nous estimons que notre mandat consiste à utiliser « l'ici et maintenant » au profit du « nouveau et à venir ». En conséquence, je n'ai pas négligé les questions qui touchent les politiques en matière de médias, qui sont toujours délicates. À titre d'ancien commissaire de la fonction publique de l'état de New-York (nommé par un représentant démocrate) et membre d'un comité présidentiel de la Maison-Blanche

(nommé par un représentant républicain), je reconnais les limites des analyses des politiques, notamment dans ce domaine. Toutefois, je dois envisager l'avenir et garder à l'esprit mon but et la façon de l'atteindre. L'autocensure nuira d'emblée à l'amélioration de l'analyse et de la stratégie.

Étant donné la lenteur des processus d'élaboration des politiques par rapport aux changements sur le terrain, il est essentiel d'envisager l'avenir de manière stratégique afin d'éviter d'être dépassé par les événements.

L'émergence des services de télédiffusion

sur trois types d'écran

La première génération de télévision était la *télévision limitée*. Dans la plupart des pays, elle se limitait à une poignée de chaînes détenues par quelques entreprises médiatiques, ou souvent contrôlées par le gouvernement ou par les principaux partis politiques. Les émissions télévisées, regardées simultanément par un large auditoire, étaient puissantes sur le plan politique. En raison de leur position quasi monopolistique, les entreprises qui détenaient des chaînes de télévision étaient très rentables et elles pouvaient allouer d'importants budgets à la production; toutefois, ces budgets n'étaient pas équivalents aux budgets de production des films commerciaux. (Les films commerciaux étaient présentés à la télé, avec un certain retard prévu dans le cadre de la séquence de lancement.) De nombreuses émissions étaient importées, principalement des États-Unis, à des prix relativement peu élevés par rapport aux coûts de production.

La deuxième génération de télévision était la *télévision multichaine*. Elle comprenait la télévision par câble, les services de radiodiffusion directe (SRD), et la vidéo domestique comme le VHS et le DVD. À l'heure actuelle,

le débit des infrastructures de distribution par câble est de 700 MHz à 1 GHz, ce qui est environ 20 fois plus rapide que le débit de la radiodiffusion terrestre. Alors que la télévision de première génération offrait généralement environ sept chaînes à ondes hertziennes, le service numérique par câble offre habituellement plus de 150 chaînes. Cet accroissement de la capacité de transmission a d'abord été utilisé horizontalement, c'est-à-dire plus de chaînes de télévision unidirectionnelles analogiques classiques à 6 MHz. Après un certain temps, la technologie numérique a également permis d'offrir des chaînes de qualité supérieure. Ainsi a pris naissance la télévision à haute définition (télévision HD), qui offre une résolution deux fois plus élevée dans les deux sens, et une image plus large. La télévision numérique a également permis de regrouper plusieurs chaînes à définition standard en une seule ancienne chaîne analogique.

Maintenant, nous assistons à la naissance de la troisième génération de télévision, la *télévision personnalisée*. Elle comprend la télévision sur Internet qui offre un contenu diversifié, et la télévision mobile omniprésente. La prochaine étape repose partiellement sur l'accroissement de la capacité de transmission au-delà de la capacité de la transmission à large bande. La définition du terme « large bande » est relative. Selon la FCC, à Washington,

la diffusion large bande commence à 256 kbps, mais on parle plus précisément d'un débit d'environ 1 mbps. Un canal vidéo bien compressé est adapté à une telle capacité de transmission en temps réel. (Nous pouvons également utiliser une capacité de transmission réduite pour la vidéo avec téléchargement préalable.) La diffusion large bande repose principalement sur le remplacement du réseau téléphonique existant (composé de fils de cuivre) par des lignes d'abonné numériques (DSL), ou par un réseau à fibre optique, ou par un réseau de ligne coaxiale (utilisé pour la télévision par câble), ou par une combinaison de ces réseaux. Les accès mobiles et les accès fixes sans fil représentent un mode de transmission de plus en plus puissant, et la transmission bidirectionnelle par satellite ainsi que les lignes électriques pourraient entrer en concurrence dans certains créneaux.

L'autre élément technique qui permet d'offrir la télévision personnalisée, en plus de la capacité de transmission, est le faible coût de *stockage* offrant l'accès sur demande au contenu. Cela représente un changement puisque par le passé le contenu des médias électroniques était personnalisé en élargissant la bande de transmission pour transmettre simultanément l'ensemble du contenu. Ce mode de transmission était connu sous le nom de diffusion ciblée.

Toutefois, plus récemment, en vue d'offrir un contenu plus diversifié, on a opté davantage pour la vidéo à la demande que pour l'accroissement du nombre de chaîne. Cette approche repose sur l'accroissement de la capacité de stockage, non sur l'accroissement de la capacité de transmission, au-delà de l'espace requis pour plusieurs canaux vidéo. Les réseaux des câblodistributeurs ont déjà cette capacité s'ils y consacrent une partie de leurs chaînes (bande passante).

La différence réside maintenant dans l'introduction de la capacité de stockage. Cela peut permettre d'offrir un contenu très diversifié, grâce à la capacité de stockage, non à l'accroissement de la capacité de transmission. Ce mode de transmission exige un accès personnalisé à un seul canal vidéo, et peut-être un léger accroissement de la capacité liée au fonctionnement multitâche, pour chaque abonné.

Une telle personnalisation libère grandement les auditeurs des horaires et des marchés de masse. Elle permet même aux auditeurs d'adapter le contenu grâce à des émissions personnalisées comme « mes nouvelles », des messages publicitaires ciblés, des choix de modules d'intrigue et des niveaux d'action pouvant être élaborée en vue de répondre aux goûts de chacun.

Comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque nous aurons accès à un certain degré de stockage à bas prix et que les infrastructures de transmission

seront en place, comme c'est déjà le cas pour les infrastructures des câblodistributeurs, la diversification du contenu et des sources sera phénoménale. La vitesse de cette croissance surpassera grandement la vitesse de la dernière migration de la télédiffusion vers la diffusion ciblée. L'accroissement de la capacité de stockage sera beaucoup plus facile à réaliser que ne l'a été l'accroissement de la capacité de transmission. Par conséquent, comme cette croissance sera explosive, les décideurs devront être bien préparés.

Ni le contenu utilisateur comme la vidéo poste à poste (contenu créé par les utilisateurs pour les utilisateurs) ni la vidéo wiki (contenu créé et modifié par les participants à un projet commun) ne nécessite un accès plus rapide qu'un bon accès à large bande. Ces types de contenu exigent une capacité de stockage (sur le poste de l'utilisateur et par l'entremise de YouTube et de Daily Motion) ainsi qu'un réseau de base robuste.

Une capacité élevée de transmission du côté de l'utilisateur n'est nécessaire que lorsque la demande en matière de téléchargement est élevée. C'est ce qui explique la présence d'intermédiaires. Même les jeux multijoueurs n'exigent pas une capacité de transmission si élevée. La capacité de traitement de l'ordinateur central constitue le facteur limitatif.

L'accès à large bande permet une plus grande diversification horizontale et elle permet également la diffusion personnalisée. Les choix relatifs au contenu liés à ce type de télévision font partie de catégories différentes.

1. La télévision classique; selon un horaire différent, et probablement diffusée par des fournisseurs supplémentaires. Par exemple, nous pourrions regarder des épisodes d'émissions des réseaux Fox ou NBC sur Hulu.
2. Contenu spécialisé pour des auditeurs de certains créneaux (contenu très ciblé).
3. Regroupement de l'ensemble des petits auditoires à l'échelle nationale, comme des fils spécialisés d'une « chaîne de hockey féminin sur gazon » en provenance des Jeux olympiques de Pékin.
4. Regarder des émissions télévision classiques dans un pays étranger (regarder les nouvelles de la BBC dans un pays étranger).
5. Contenu généré par l'utilisateur. Le faible coût du stockage, de la transmission et du matériel de production a permis aux utilisateurs de créer du contenu et de le diffuser à grande échelle. Des intermédiaires comme YouTube et Daily Motion ont fait leur apparition. La qualité vidéo est habituellement faible (en bit, la

vitesse de transmission est d'environ 300 Kbps), mais elle s'améliorera sûrement.

6. Téléchargement de films. La vidéo à la demande pourrait devenir une étape de la séquence de lancement des grands studios (peut-être au début de la séquence en vue de générer de bonnes recettes et de créer un engouement en prévision de la sortie en salle; le prix serait élevé, et la demande rigide).

Il est à noter que nous n'en sommes pas encore là dans le domaine de la télévision. Un foyer où habitent plusieurs personnes peut avoir besoin d'une connexion en temps réel permettant la réception de deux chaînes télévision standard ou à haute définition, plus le jeu, la voix sur IP et d'autres applications. Pour un foyer, cela pourrait représenter un accès à large bande non partagé à environ 35 mbps. À l'heure actuelle, un tel accès est exceptionnel sur le marché résidentiel, mais sa généralisation ne saurait tarder. Cela est d'autant plus vrai si nous acceptons un service de moindre qualité.

La bande passante plus large, qui fait sans contredit son apparition sur le marché résidentiel, est fréquemment utilisée pour obtenir une qualité plus élevée (dans le cas d'applications plus lourdes offrant une expérience visuelle supérieure aux normes antérieures en matière d'intensité

sensorielle). Finalement, le concept de richesse englobera la qualité accrue de l'image quant à la résolution (TV 4K); au caractère multidimensionnel (TV 3G); et l'immersion complète dans le monde virtuel et dans le contenu médiatique en tant que tel.

La personnalisation de la télévision comporte trois volets :

1. La personnalisation du *genre* de contenu :

- Diffusion ciblée, nombre accru de chaînes
- Personnalisation uniforme

2. La personnalisation de la *source* de contenu :

- Contenu généré par l'utilisateur, poste à poste

3. Personnalisation du *mode* d'utilisation

- Visionnement asynchrone
- Caractère asynchrone temporel : à la demande. *N'importe*

quand

- Personnalisation spatiale : dispositif de renvoi comme Sling.

N'importe où

À quelle vitesse ce phénomène se produit-il?

Les nouvelles formes de télévision révolutionnaires sont-elles sur le point de naître, ou leur évolution est-elle si graduelle que nous avons

amplement le temps d'évaluer la situation et de s'adapter le cas échéant? La réponse se trouve quelque part à mi-chemin, mais elle s'approche davantage du premier énoncé. Bien qu'il soit tout à fait vrai que les changements surviennent rarement au rythme que souhaitent les créateurs et les vrais adeptes, tout semble indiquer que nous assisterons à une migration rapide vers les nouveaux écrans de télévision^{1 2}.

Selon les résultats d'une étude sur les médias menée aux États-Unis, en février 2008, un grand nombre de personnes, soit 134,7 millions d'auditeurs, ont regardé du contenu vidéo en ligne aux États-Unis, pour une durée moyenne de 205,8 minutes par auditeur, et ces auditeurs ont regardé plus de 10 milliards de clips en provenance des États-Unis uniquement.

L'étude a également permis de constater que :

- 72,8 % de l'auditoire Internet total aux États-Unis a regardé du contenu vidéo en ligne;
- 80,4 millions d'auditeurs ont regardé 3,42 milliards de vidéos sur YouTube.com (42,6 vidéos par auditeur);

¹ [Traduction] 29 % des Sud-Coréens regardent du contenu télévisuel numérique sur leurs téléphones mobiles, *Communities Dominate Brands*, 28 mars 2008 (Site consulté le 24 avril 2008 : http://communities_dominat.blogs.com/brands/iptv/index.html)

² [Traduction] Plus de 10 milliards de vidéos ont été visionnées en ligne aux É.-U. en février, ComScore.com, 16 avril 2008 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=2190>)

- 50,2 millions d'auditeurs ont regardé 539 millions de vidéos sur MySpace.com (10,7 vidéos par auditeur)³.

En février 2008, cinq millions d'internautes ont visité le site du service de télévision sur Internet Hulu, qui a son siège social aux États-Unis. En juillet 2007, un million d'utilisateurs de la version bêta ont visité le site de son rival Joost. À la mi-2007, le Japon et la Corée comptaient environ 38 millions d'auditeurs de la télévision sur Internet. En Corée, les auditeurs ont regardé la télévision sur Internet pendant 159 minutes par mois; en France, pendant 69 minutes. Le fournisseur français de service télé sur IP Iliad comptait 2,1 millions d'abonnés en janvier 2006. Ses rivaux, France Télécom et Neuf Cegetel en comptaient respectivement 1 million et 0,6 million. En Espagne, Telefonica comptait presque un demi-million d'abonnés au service de télé sur IP.

Depuis de nombreuses années le Canada est le chef de file des puissances économiques, le G8, en ce qui a trait à la pénétration de l'accès à large bande⁴. En outre, au Canada, l'accès à large bande repose sur deux

³ [Traduction] Plus de 10 milliards de vidéos ont été visionnées en ligne aux É.-U. en février, ComScore.com, 16 avril 2008 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=2190>)

⁴ Canada Broadband Overview, *Point-Topic Ltée*, Point-topic.com, 26 mai 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://209.85.215.104/search?q=cache:x0-EG7onTXkJ:point->

systemes d'infrastructures, alors que dans de nombreux pays étrangers, il repose sur une seule infrastructure de télécommunications. Toutefois, le Canada n'arrive pas en tête dans le domaine de la fibre optique jusqu'au domicile; les entreprises de télécommunications préfèrent plutôt limiter les coûts et les risques et installer la fibre jusqu'au nœud de secteur et, de là, utiliser les lignes existantes, en cuivre, pour se rendre au domicile de l'abonné. Toutefois, la concurrence entre les entreprises de télécommunications sur laquelle repose le marché et la vitalité de l'industrie de la câblodistribution laissent présager que lorsque les applications de contenu exigeront les liens d'accès plus puissants, les réseaux de télécommunications devront être remplacés, sinon ces entreprises passeront au deuxième rang.

Étant donné le rythme de croissance de la télé sur IP et de la télévision mobile dans d'autres pays très développés, les nouveaux types de télévision devraient passer l'étape de l'engouement lié à la nouveauté et devenir des facteurs économiques et médiatiques d'ici cinq ans, peut-être moins. Même si le phénomène mettait quelques années de plus à se manifester, cela ne représenterait qu'un clin d'œil à l'échelle de l'histoire des médias. Une

économie forte permettrait d'accélérer ces tendances en ce qui a trait à l'infrastructure et au divertissement. Somme toute, la mise à jour de l'infrastructure sera profitable pour l'économie axée sur l'information^{5 6 7 8 9}
^{10 11 12 13 14 15}. Ce qui peut sembler être un attrait accru en matière de divertissement permettra plutôt d'accroître la productivité.

⁵ Lehr, William H., et al. Mastering Broadband's Economic Impact, *Massachusetts Institute of Technology*, MIT.edu. Research Conference on Communication, Information, and Internet Policy (TPRC), Arlington, Virginia, du 23 au 25 septembre 2005 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://cfp.mit.edu/groups/broadband/docs/2005/MeasuringBB_EconImpact.pdf)

⁶ Ford, George S., et Koutsky, Thomas M.. *Broadband and Economic Development: A Municipal Case Study from Florida*, Applied Economic Studies, FreePress.net, du 1^{er} au 16 avril 2005 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.freepress.net/files/broadband_and_economic_development_aes.pdf)

⁷ Research Statistics and Technology Branch, Department of Communications, Information Technology and the Arts. *The Economic Effects of Broadband: an Australian Perspective*, Organisation de coopération et de développement économiques, OECD.org. WPIIS-WPIE Workshop, DTI Conference Center, Londres, RU, mai 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.oecd.org/dataoecd/29/9/38698062.pdf>)

⁸ Crandall, Robert W., Lehr, William, et Litan, Robert H.. *The Effects of Broadband Deployment on Output and Employment: A Cross-sectional Analysis of U.S. Data*, Issues in Economic Policy, n° 6, juillet 2007: 5-16 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2007/06labor_crandall/200706litan.pdf)

⁹ Fuhr Jr., Joseph P., et Pociask, Stephen B.. Broadband Services: Economic and Environmental Benefits, *The American Consumer Institute*, 31 octobre 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.internetinnovation.org/Portals/0/Documents/Final_Green_Benefits.pdf)

¹⁰ Industrie Canada, *Industrie Canada - Étude d'incidence économique des services à large bande - Rapport final*, Brandon, Manitoba, 15 septembre 2005, p. 1 à 35 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://broadband.gc.ca/pub/program/case_studies/brandon/brandon_fr.pdf)

À l'heure actuelle, la télévision payante ou la vidéo payante à la demande n'ont pas obtenu vraiment de succès, et les fournisseurs de programmation se sont tournés vers un modèle qui repose sur la publicité. Les efforts déployés pour chercher l'émission, et souvent la faible qualité de l'image et le fait de devoir payer ont une incidence négative sur l'expérience de l'utilisateur. Toutefois, ces inconvénients ne sont que passagers. Bientôt, la qualité visuelle de la télé sur IP sera supérieure, la gamme de contenu sera plus vaste et également plus ciblée et personnalisée et les modes de paiement seront faciles à utiliser. Ce n'est qu'une question de temps avant qu'Internet devienne l'outil de distribution de contenu de qualité supérieure (et de

¹¹ Crandall, Robert W., Lehr, William, et Litan, Robert H.. *Features: Bandwidth for the People*, Hoover Institution Policy Review, octobre-novembre 2004 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2004/05_bandwidth_litan/05_bandwidth_litan.pdf)

¹² Crane, David. *We Ignore the Digital Economy at our Peril*, The Toronto Star, 22 octobre 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.thestar.com/article/269019>)

¹³ Yip, John. *IPTV Development: Economic Considerations*, Radio Television Hong Kong (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.rthk.org.hk/mediadigest/20061214_76_121247.html)

¹⁴ Gardner, David W. *2.4 Million Jobs, Economy Boost Seen from National Broadband Push*, Information Week, 22 février 2008 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.informationweek.com/news/infrastructure/showArticle.jhtml?articleID=206801472>)

¹⁵ Johnston, David. *Rapport du président*, Table ronde du Canada sur l'avenir de l'économie Internet, Ottawa, Ontario, 2 octobre 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : [http://www.ic.gc.ca/epic/site/ecic-ceac.nsf/vwapj/RapportDuPresident.pdf/\\$file/RapportDuPresident.pdf](http://www.ic.gc.ca/epic/site/ecic-ceac.nsf/vwapj/RapportDuPresident.pdf/$file/RapportDuPresident.pdf))

contenu à bas prix). Nous pouvons donc espérer que l'industrie utilisera la télé sur IP pour offrir du contenu de qualité supérieure également aux premières étapes du processus de lancement, parfois même au tout début, en vendant à fort prix le privilège de visionner en primeur le film dont tout le monde parle. Dans d'autres cas, le contenu interactif ne se prêterait même pas à la distribution cinématographique ou payante.

L'émergence des deux nouveaux écrans n'annonce pas la disparition du premier (télévision par ondes hertziennes, par câble et par satellite). Il est rare que les médias disparaissent complètement comme le télégraphe. Il est plus courant d'assister à un déclin graduel, comme dans le cas des cinémas et de la radio. En outre, les télédiffuseurs par ondes hertziennes offrent également des améliorations sur le plan technique grâce à la numérisation¹⁶. La télévision hertzienne conservera un vaste auditoire dans son domaine de spécialisation (le contenu synchrone en temps réel comme les sports, les nouvelles et les concours, ainsi que les émissions grand public de courte durée comme les infovariétés et les émissions de télévérité). Dans le cas des autres types d'émissions, comme les émissions de divertissement de qualité supérieure, ils trouveront leur place au sein de la séquence de lancement,

¹⁶ Ofcom: Office of Communications UK. *The Future of Digital Terrestrial Television: Enabling New Services for Viewers*, Ofcom: Office of Communications, Ofcom.org.uk, 21 novembre 2007, (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/dttfuture/dttfuture.pdf>)

plus au bas de l'échelle. Le détournement de l'attention et la création de nouveaux modèles de contenu grâce au caractère interactif d'Internet auront une incidence négative sur tous les médias. Dans le cas des câblodistributeurs, la restructuration d'une partie des chaînes offertes (largeur de bande) en fonction de la télévision sur Internet représente un avantage connexe.

En raison de ces nouvelles tendances dans le domaine de la télévision, nous devons discuter des enjeux liés à la réglementation en matière de télédiffusion.

Raisons qui sous-tendent la réglementation en matière de télédiffusion

Par le passé, comme les industries fonctionnaient séparément, les lois qui les régissaient étaient également distinctes. Cette situation a perduré même lorsque les organismes de réglementation ont été fusionnés, comme dans le cas du CRTC et de la FCC. Au Canada, les principales lois sont la *Loi sur les télécommunications*, qui a été adoptée en 1993, et la *Loi sur la radiodiffusion*, qui a été adoptée en 1991. Ces lois ont été élaborées avant l'arrivée de la voix sur IP, de la télé sur IP et de la vidéo mobile.

La société exerce une certaine forme de contrôle sur les médias depuis que nos ancêtres dansaient autour du feu à l'âge de la pierre. Au 15^e siècle, lorsque les médias imprimés ont fait leur apparition, ceux-ci étaient censurés et autorisés sous licence; ils ont tout de même fini par jouir d'une liberté considérable. Plus récemment, on exerçait un contrôle serré sur les médias télévisuels par le biais de mesures comme l'obligation d'obtenir une licence à émission restreinte assortie d'un éventail de conditions.

La déréglementation étendue du secteur des médias imprimés a fait naître des attentes liées à la déréglementation future de la télévision. Les

populistes envisageaient le moment auquel l'étroitesse du spectre cesserait de représenter un goulot d'étranglement, lorsque tous pourraient devenir fournisseurs de services télévisuels. Ce phénomène se matérialisera peut-être lorsque les services télévisuels seront offerts par l'entremise d'Internet.

La première question à examiner est la notion selon laquelle la pénurie des fréquences permettait au gouvernement d'exercer un contrôle sur la télévision. De bien des façons, cette pénurie était artificielle. Le spectre de télévision était limité parce que le gouvernement avait choisi de le limiter en attribuant des fréquences à contrecœur. Des dizaines de chaînes de télévision auraient pu voir le jour. Une des raisons qui se cachait derrière cette mesure était la peur à l'égard de la diffusion privée débridée et de son pouvoir sur la politique et la culture. En outre, les diffuseurs privés existants préféraient habituellement leur lucrative exclusivité. Par conséquent, en réalité, le contrôle du moyen de distribution (le spectre électromagnétique) permettait au gouvernement d'avoir une influence sur le contenu et sur la gestion des entreprises médiatiques, ainsi que sur la structure du secteur de la télévision.

Si la pénurie des fréquences n'était pas à la base de la réglementation en matière de télédiffusion, sur quoi reposait-elle?

Toutes les sociétés souhaitent faciliter la création et la distribution d'émissions « de qualité », et prévenir ou réduire la création et la distribution d'émissions « médiocres ». Nous croyons que celles-ci favorisent l'atteinte des objectifs de la société alors que celles-là nous en éloignent. Les critères liés à la qualité d'une émission varient grandement en fonction des pays. Chaque pays a ses propres préoccupations, problèmes, enjeux, traditions et priorités. Pour réduire au minimum le concept d'émissions médiocres, nous pourrions dire que les Américains se soucient plus que les Français du contenu à connotation sexuelle et que ces derniers se soucient davantage de la qualité de la langue et du rôle de la culture. Les Suédois se soucient de la violence. Chez les Allemands, en raison de leur passé, la question de l'incitation au racisme est délicate. De nombreux Italiens s'inquiètent du double rôle de Silvio Berlusconi à titre de propriétaire d'entreprises médiatiques et de politicien. Au Canada, on s'inquiète du déclin de l'identité nationale et du bilinguisme^{17 18 19}. La Chine protège le contrôle du parti.

¹⁷ Le Groupe Nordicité Ltée. *The Future of Television in Canada*, CultureScope.ca, 205.193.6.64. The Banff World Television Festival 2006, 8 juin 2006 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://205.193.6.64/ev_en.php?ID=11618_201&ID2=DO_TOPIC)

¹⁸ Macerola, François. Le contenu canadien de la production cinématographique et télévision au 21^e siècle : Une question d'identité culturelle, *canadianheritage.gc.ca*, juin 2003 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.canadianheritage.gc.ca/progs/ac-ca/progs/cc21c/2003-06/CanCon_f.pdf)

L'Arabie Saoudite soutient l'orthodoxie religieuse. En Malaisie, on se soucie du contenu multiethnique et du contrôle. Aux fins du présent rapport, la question à savoir si ces préoccupations sont justifiées ou si elles sont dans l'intérêt des citoyens des pays visés ne constitue pas une question importante. Ce qui importe c'est que ces préoccupations sont bel et bien réelles et que les gouvernements et, dans de nombreux cas, les sociétés, s'y attaquent. La réglementation en matière de télévision vise principalement à atteindre de tels objectifs. La pénurie des fréquences et le besoin connexe d'attribuer les fréquences en vertu de licences assorties de conditions et de règlements représentaient le fondement. Toutefois, la pénurie des fréquences n'est pas une condition *sine qua non* à l'atteinte de ces objectifs. Aucun de ces objectifs de société ne disparaîtra uniquement parce que les signaux de télévision empruntent des conduits numériques plutôt que des ondes analogiques. Il semble improbable que les sociétés abandonnent leurs objectifs sociétaux seulement parce que les données vidéo empruntent maintenant un chemin différent ou sont encodées de manière différente. Au contraire, elles adapteront tout simplement les outils au nouvel environnement.

¹⁹Le Groupe Nordicité Ltée. *Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada*, cbc.radio-canada.ca, (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.cbc.radio-canada.ca/submissions/crtc/2006/BNPH_2006-5_CBC_RC_Public_Broadcaster_Comparison.pdf)

Par conséquent, il est peu probable que les sociétés ne se soucient pas de la réglementation en matière de télédiffusion que ce soit pour la télévision analogique, numérique ou sur IP; par ondes hertziennes, par câble ou par réseaux IP; ou qu'on soit en présence ou non d'un goulot d'étranglement.

Dans les pays démocratiques à économie mixte, les objectifs de la réglementation en matière de télédiffusion sont habituellement les suivants :

1. Modifier l'équilibre de marché entre le contenu de qualité et le

contenu médiocre, en vue de favoriser, notamment :

- a. les enfants et l'éducation;
- b. l'harmonie sociale;
- c. la culture nationale;
- d. les producteurs nationaux;

2. Garantir la vitalité de la démocratie grâce à la diversité :

- a. du contenu;
- b. des sources.

Dans le contexte canadien, ces enjeux comprennent les éléments suivants qui leur sont propres :

Modifier l'équilibre de marché entre les États-Unis et le Canada au chapitre du contenu et de la propriété;

Maintenir un équilibre entre le contenu produit par les deux principaux groupes linguistiques et qui leur est destiné.

Les objectifs suivants des politiques en matière de médias ne reposent pas forcément sur les forces du marché : la protection de la vie privée et la sécurité, la moralité et le commerce international. La protection contre la diffamation. La protection des consommateurs, la normalisation et l'innovation technologique. La couverture géographique et les revenus.

Dans le cas du secteur des télécommunications, les objectifs de la société dépendent de la force des moyens technologiques et de la fonction économique. Ils comprennent notamment :

- la disponibilité et la connectivité à la grandeur du territoire et au sein de la société;
- l'abordabilité et la protection des consommateurs;
- la libre circulation de l'information;
- l'innovation en matière de technologie et d'applications;
- la souveraineté nationale;
- la génération de recettes.

La question qui revient sans cesse est la suivante : que devons-nous faire lorsque la solution axée sur les forces du marché n'est pas dans le meilleur intérêt de la population? Nous devons porter attention à la nature des problèmes, à la façon de les régler et à la façon d'éviter de créer de nouveaux problèmes qui pourraient se révéler encore plus graves.

Il est facile de glisser vers un système de réglementation semblable à un arbre de Noël regorgeant de dispositions fondées. Comment les financer? Cela nous amène à la question du financement. La réglementation en matière de télédiffusion compte trois branches importantes : les règlements en matière de mode de transmission, les règlements en matière de contenu et le provisionnement de la base de financement. Aux États-Unis, comme la plupart des services de diffusion terrestres sont des services commerciaux qui reposent sur la publicité, la politique en matière de financement est moins importante. Elle est beaucoup plus importante dans les pays où la télévision publique est très présente, comme en Europe de l'Ouest ou au Japon, ou là où la production de certaines émissions est appuyée financièrement. Le Canada, notamment, dispose d'un système évolué de paiements publics directs faisant partie du budget général; de paiements provenant d'impôts à des fins spéciales prélevés sur les revenus de certaines catégories d'entreprises médiatiques; d'allocation de fonds à des producteurs

intérieurs par l'entremise de mandats au sein de chaînes spécialisées en vue d'utiliser un pourcentage établi des recettes (dans l'hypothèse de l'existence de ces règles, comme ces sommes ne seraient pas disponibles, cela s'apparente à une taxe; de même, des allocations indirectes en vertu d'autres exigences comme les obligations en matière de service universel qui s'appliquent aux fournisseurs d'infrastructure). La réglementation en matière de financement compte au moins deux objectifs : le premier vise la création de contenu jugé de qualité, et le deuxième vise à créer un bouclier économique pour protéger les entreprises et les emplois jugés importants.

Incohérences naissantes dans le domaine de la réglementation de la télédiffusion

Aux États-Unis, les entreprises de télédiffusion sont tenues d'offrir un certain nombre d'heures d'émissions de télévision éducatives de qualité destinées aux enfants. Elles doivent s'assurer que ces émissions ne contiennent pas de scènes à caractère sexuel, de violence ou de langage vulgaire. Elles sont assujetties à des restrictions en matière de propriété et à l'autorisation obligatoire du contenu. Dans la plupart des pays européens, les diffuseurs doivent respecter certaines règles en matière de durée et de contenu de la publicité présentée (par exemple, la publicité des produits du

tabac est interdite); ils doivent traiter la politique de manière équilibrée, ils doivent protéger le contenu destiné aux enfants et aux minorités ethniques. Par le passé, aucune de ces restrictions ne s'appliquait à la télévision en ligne ou à la télévision mobile. Aux États-Unis, les émissions de télévision doivent être sous-titrées, être accompagnées d'une classification du contenu pour permettre aux parents de les bloquer à l'aide de la puce antiviolence, et les stations de télévision doivent émettre des alertes périodiques dans le cadre des programmes national et régionaux du système d'urgence. Ces mesures n'existent pas ou sont difficiles à mettre en œuvre dans le cas de la télévision sur Internet²⁰. Ainsi, une même émission doit être sous-titrée lorsque qu'elle est diffusée par un réseau hertzien et ne doit pas l'être lorsqu'elle est diffusée en ligne. De même, les émissions offertes sur iTunes ou sur YouTube n'ont pas à être sous-titrées.

Au Royaume-Uni, les auditeurs doivent payer une licence de visionnement, mais cette règle ne s'applique pas à la télévision mobile. En Inde, comme la télévision sur IP et la télévision mobile ne constituent pas des activités de télédiffusion mais des activités de télécommunications, elles sont admissibles à l'investissement étranger direct à 74 %, alors que les

²⁰ Krauss, Jeffrey. "*IPTV and FCC regulations*, Cedmagazine.com., 1^o octobre 2005 (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://www.cedmagazine.com/iptv-and-fcc-regulations.aspx>)

chaînes de télévision ne peuvent être détenues qu'à 49 % par des étrangers, ou à 26 % dans le cas des chaînes de nouvelles²¹. De même, en Inde, les sites de télévision sur Internet peuvent offrir des chaînes comme Al Jazeera et des chaînes pour adultes, qui ne sont pas permises dans le cas de la télévision classique²².

Il n'est pas surprenant de constater que ces inégalités ont soulevé des questions en matière de principes, d'intérêt public et d'intérêt des particuliers. Les médias conventionnels, ainsi que les travailleurs et les créateurs du secteur, sont menacés par leurs homologues qui ne sont pas assujettis aux mêmes règles et ils exigent que tous respectent les mêmes règles²³. Ils maintiennent que les politiques publiques mises en œuvre pour de bonnes raisons sont minées.

²¹Indian broadcasters urge PM to bring Internet TV channel under regulation, extrait d'un rapport de la Indian news agency PTI, *BBC Monitoring South Asia*, 26 août 2007 (Site consulté le 10 avril 2008 :

http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/results/docview/docview.do?risb=21_T3455201043&format=GNBFI&sort=RELEVANCE&startDocNo=1&resultsUrlKey=29_T3455201046&cisb=22_T3455201045&treeMax=true&treeWidth=0&csi=10962&docNo=1)

²²PTI News Agency. *Indian broadcasters demand regulation for Internet TV*, 10 août 2007 (Site consulté le 10 avril 2008 :

<http://proquest.umi.com/pqdweb?index=3&did=1317759521&SrchMode=1&sid=9&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1207602403&clientId=15403>)

²³ Geist, Michael. *More Web regulation doesn't make any sense*, Thestar.com, 2 avril 2007 (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://www.thestar.com/printArticle/198334>)

Organisation de l'harmonisation

Plusieurs pays ont entrepris « d'harmoniser » le fonctionnement de leurs institutions de réglementation pour en arriver à harmoniser les approches en matière de réglementation. Ainsi, nous assistons, chez les organismes de réglementation, à un mouvement mondial qui vise à regrouper les secteurs de la télédiffusion et des télécommunications. Ce mouvement ne touche pas nécessairement Internet, mais cela représente un pas dans la bonne direction. Les États-Unis et le Canada, dont l'organisme de réglementation respectif a toujours chapeauté les deux secteurs, ont vu l'Australie, le Royaume-Uni, la Malaisie, le Brésil, la Finlande, l'Italie et une poignée d'autres pays²⁴ se rallier à leur modèle.

D'autre part, en France, on a mis en place l'ARCEP (l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) qui touche les communications par les réseaux filaires, par les réseaux sans fil et par Internet ainsi que le spectre radioélectrique. Toutefois, le contenu télédiffusé demeure sous la supervision du Conseil de l'audiovisuel.

²⁴ Shannon, Victoria. Now regulators try converging with the times, *The International Herald Tribune*, Hong Kong, 11 décembre 2006, p 13, (Site consulté le 7 avril 2008 : <http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/auth/checkbrowser.do?ipcounter=1&cookieState=0&rand=0.46175632321142945&bhcp=1>)

Même lorsque les organismes sont fusionnés pour regrouper l'ensemble des médias, cela ne signifie pas que les dispositions réglementaires sont harmonisées. Aux États-Unis comme au Canada, les organismes sont soumis à différentes lois ou à différentes dispositions législatives. Certains secteurs d'un même organisme peuvent élaborer des approches et des philosophies différentes par rapport à certains services, même si ces derniers sont offerts par la même entreprise.

Bien que l'harmonisation institutionnelle soit très importante, il faut en reconnaître les inconvénients possibles. Un pouvoir trop important aux mains d'un seul organisme peut représenter un danger. Un monopole en matière de réglementation est aussi nuisible qu'un monopole au sein d'un marché²⁵. Une mauvaise politique harmonisée peut être pire qu'une bonne politique incohérente. La Russie a créé un super organisme de réglementation chargé de superviser le secteur des médias et des télécommunications. Toutefois, les critiques craignent que le nouvel organisme ait été mis sur pied au cours d'une année électorale, afin

²⁵ Shannon, Victoria. *Now regulators try converging with the times*, *The International Herald Tribune*, Hong Kong, 11 décembre 2006, p. 13 (Site consulté le 7 avril 2008 : <http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/auth/checkbrowser.do?ipcounter=1&cookieState=0&rand=0.46175632321142945&bhcp=1>)

d'exercer un contrôle sur le réseau Internet en langue russe qui est, dans l'ensemble, non censuré²⁶.

Bien que l'harmonisation de la réglementation constitue une valeur réelle, elle ne doit pas devenir une obsession. Un certain degré d'incohérence est inévitable (en raison du nombre trop élevé d'objectifs et d'industries et du nombre trop restreint de variables pour permettre de tout traiter). Un certain degré d'incohérence est souhaitable (cela assure la diversité à l'échelle nationale et régionale, et laisse place à l'expérimentation). Intégrer une nouvelle activité au cadre d'un régime de réglementation déjà établi peut la tuer dans l'œuf.

Mais tout compte fait, les désavantages découlant de l'incohérence de la réglementation et des politiques liées à un élément fondamental de la société et de l'économie, notamment les médias, semblent plus problématiques que ses inconvénients. Le fait de traiter un même contenu médiatique de manière très différente en fonction du mode de transmission utilisé ouvre la voie à de perpétuels différends de nature législative, réglementaire, politique et commerciale.

²⁶ *Analysis: Russian observers divided over likely impact of new media regulator*, BBC *Monitoring*, 12 avril 2007, p. 1 (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1253380081&sid=1&Fmt=3&clientId=15403&RQT=309&VName=PQD>)

En raison de la mondialisation, les politiques nationales en matière de médias ne sont efficaces que dans la mesure où elles permettent de maintenir les frontières entre les pays. Les règles qui peuvent être facilement contournées par les entreprises qui fonctionnent au sein d'une autre administration sont rarement efficaces. Dans le cas de la télévision par câble, une telle segmentation est facile à mettre en place, étant donné que le lieu physique de distribution est clairement identifiable. Dans le cas de la diffusion terrestre, la segmentation est réalisable par le biais d'un mécanisme d'attribution de licences; toutefois, il est plus difficile d'exercer un contrôle dans les régions où les émissions peuvent être reçues au-delà des frontières. Étant donné l'étendue de la zone de diffusion, c'est dans le cas de la télévision par satellite que la segmentation est la plus ardue. Toutefois, comme les SRD reposent sur l'abonnement et qu'ils doivent se conformer à la réglementation du pays hôte afin d'y recruter des abonnés, la segmentation est possible.

Alors qu'est-ce que la capacité d'une nation d'exercer une autorité sur les nouvelles formes de télévision? Il est possible de contrôler la télévision sur Internet d'une certaine façon au moyen de différentes techniques qui permettent de reconnaître le contenu ou le destinataire, ou l'expéditeur en vue de les traiter différemment. Le « géoblocage » en est un exemple; les

paquets qui contiennent certaines adresses IP peuvent se voir refuser l'accès à certains serveurs. Ainsi, l'accès des Canadiens à des serveurs vidéo situés aux États-Unis peut être restreint. Sur le plan technique, certains auditeurs précis peuvent contourner le géoblocage à l'aide de serveurs mandataires ou d'autres techniques permettant de déguiser ou de modifier l'adresse des destinataires ou des expéditeurs. Toutefois, dans le cas de l'utilisateur moyen, pour qui cela nécessite un effort trop important sur le plan technique, il est très probable qu'il se conforme aux restrictions nationales, comme la plupart des Chinois à l'heure actuelle.

Il faut comprendre que les grandes entreprises médiatiques sont également en faveur du géoblocage dans la mesure où cela n'empêche pas les exportateurs d'atteindre le marché étranger grâce à d'autres moyens, et où elles ne sont pas confrontées à un monopsonne (monopole d'acheteur) de l'autre côté de la frontière. Les entreprises canadiennes ne souhaitent pas que leurs auditoires utilisent les services des diffuseurs sur Internet. En outre, comme les firmes médiatiques américaines souhaitent exercer une discrimination par le prix sur les marchés mondiaux en fonction de la taille et de la capacité de payer, elles sont également en faveur de la segmentation des marchés mondiaux. Ainsi, un studio hollywoodien n'accepterait pas de donner les droits de distribution à un fournisseur de services de télévision

sur Internet d'un petit pays ou d'un pays pauvre selon des dispositions favorables si, en agissant de la sorte, le fournisseur en question pouvait distribuer le contenu sur le marché mondial à faible prix. Afin d'éviter de telles situations, la solution de rechange au géoblocage autorisé serait la mise en place par le studio d'un système de segmentation reposant sur l'installation de ses propres serveurs partout dans le monde en vue de lui permettre d'établir différents prix et de réserver l'accès aux offres à bas prix aux utilisateurs qui ont recours à certaines adresses IP.

Ainsi, nous constatons, chez les entreprises médiatiques intérieures bien établies, les défenseurs de la culture nationale et les producteurs de contenu étranger, la naissance d'un intérêt commun à l'égard du géoblocage en tant que concept, mais pas nécessairement sur le plan de son exécution. De l'autre côté se trouvent les consommateurs qui souhaitent un choix plus vaste et des prix plus bas, ainsi que les défenseurs de la liberté d'expression et du libre-échange, et ceux qui veulent qu'Internet ne soit pas assujéti aux obstacles réglementaires.

L'incidence de la télévision mobile sur la segmentation nationale est plus ambiguë. Il est clair que les règles nationales peuvent être appliquées rapidement à l'utilisation des réseaux mobiles pour la télévision du genre asynchrone sur Internet. De telles règles peuvent être appliquées de manière

semblable à l'utilisation des réseaux mobiles pour la diffusion asynchrone, ou à l'utilisation des sites cellulaires pour la transmission des signaux de télévision. Toutefois, la télévision mobile pourrait également être transmise directement par satellite sur les combinés mobiles, sans obéir aux règles des réseaux mobiles réglementés. Des diffuseurs par satellite étrangers pourraient alors commencer à diffuser au Canada. S'ils ne ciblent pas précisément le Canada, et qu'ils fonctionnent suivant un modèle axé sur la publicité plutôt que sur les abonnements, ces diffuseurs échapperaient aux autorités canadiennes. En principe, ils pourraient rejoindre un grand nombre de Canadiens, sauf s'ils devaient se conformer à un mécanisme international d'émission de licences et à des ententes en matière d'utilisation des fréquences ou à des règles techniques nationales relatives au contenu pouvant être reçu par les combinés.

Comme nous avons discuté de la nature des divergences en matière de réglementation au sein d'un environnement télévisuel en pleine convergence, nous pouvons maintenant nous demander quel genre de règles devraient être appliquées.

Il existe au moins six choix en matière de réglementation de la télévision sur Internet et de la télévision mobile :

1. Le modèle Internet/Imprimé

2. le modèle de l'approche par niveau;
3. le modèle de la télévision;
4. Le modèle de l'industrie cinématographique;
5. Le modèle de la télédiffusion publique;
6. le modèle télécom.

Ces choix sont abordés en détail dans les paragraphes qui suivent.

Modèle Internet/Imprimé

En ce qui concerne la télédiffusion sur Internet, le premier choix est d'adopter le modèle réglementaire appliqué à Internet ou aux médias imprimés, c'est-à-dire que ni le contenu ni le moyen de transmission ne sont réglementés.

En général, la culture Internet est résolument libertaire²⁷. Il y a à peine dix ans, plusieurs porte-parole en faveur d'Internet déclaraient dans la *1994*

²⁷ Downes, Larry. Save Internet freedom—from regulation, *News.com*, 12 décembre 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.news.com/Save-Internet-freedom--from-regulation/2010-1028_3-6222385.html)

Charter for Internet Liberties : « Nous demandons au gouvernement de nous laisser tranquilles, nous ne lui avons rien demandé. » [Traduction]

Toutefois, seulement quelques années plus tard, le discours est très différent. À l'heure actuelle, les défenseurs d'Internet souhaitent que les gouvernements instaurent un vaste ensemble de politiques d'appui, comme dans le cas des taxes sur le commerce électronique et des crédits à la R et D, de l'assouplissement des règles d'immigration, des subventions aux écoles, etc. Et ils demandent notamment aux gouvernements de les protéger contre l'emprise que les entreprises de télécommunications et de câblodistribution exercent sur l'établissement des prix et la qualité de l'accès aux réseaux.

Ces objectifs tiennent la route²⁸, mais ils ne sont pas tout à fait libertaires. Il reste qu'ils ne sont pas trompeurs. Ils découlent de la constatation de l'emprise inhérente aux réseaux d'accès de dernier maillon et de son incidence sur les dispositions réglementaires et les organismes de réglementation. Les raisons ne relèvent pas de la conspiration, mais bien des économies d'échelle, des coûts irrécupérables et des effets des réseaux.

Certains croient toujours qu'il est impossible de réglementer Internet même si on le voulait. Après tout, les élèves du secondaire ne dressent-ils

²⁸ Smith, Graham. 'Convergence' is not an excuse to regulate the internet, *Times Online UK Edition*, [Business.timesonline.co.uk](http://business.timesonline.co.uk), 22 octobre 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article2718717.ece>)

pas des cercles électroniques autour des responsables de l'application des règles au sein des gouvernements et des entreprises? Et n'est-il pas possible de repérer l'emplacement des serveurs des entreprises médiatiques situés à l'extérieur des frontières, loin des pouvoirs de réglementation d'un pays donné? Cela prouve uniquement qu'il est difficile de s'attaquer au volet électronique des communications. Si une personne ne peut pas avoir accès aux données en tant que tel ou à leur source, elle peut tout de même avoir accès aux outils physiques de transmission, soit les réseaux. Les réseaux ne peuvent pas se cacher, et au sein d'un média bidirectionnel, ils ne peuvent pas offrir leurs services au-delà des frontières sans permission.

En fait, Internet offre les outils à caractère restrictif. Contrairement à la croyance selon laquelle un bit de données demeure un bit de données, les données qui circulent sur Internet circulent en paquets repérables comportant une adresse et les données sur l'expéditeur (comme il a été mentionné dans la présentation sur le géoblocage). Ainsi, lorsque les données sont repérables, il est possible de les reconnaître et de les soumettre à certaines règles. On peut soumettre les paquets de données reconnus à des règles de façon modulaire. Grâce à l'identification des données, le traitement préférentiel, l'établissement du prix et l'obligation réglementaire de transmission deviennent possibles. La réglementation relative à Internet

devient un outil plus puissant pour l'État par rapport à ce qui existait auparavant. Par contre, le simple fait qu'on puisse envisager la réglementation ne signifie pas qu'on doive l'appliquer. Dans une société, on doit établir des ententes importantes reposant sur des politiques, non sur la nécessité.

Le modèle Internet tel qu'appliqué à la télévision sur Internet ressemblerait beaucoup aux règles en matière de médias imprimés, qui dans la plupart des démocraties, ne sont dans l'ensemble assujettis à aucune restriction en matière de contenu. Un tel modèle garantirait à la télévision sur Internet le luxe de la protection constitutionnelle en matière de liberté d'expression aux États-Unis, au Canada, en Europe et dans d'autres pays. Les médias imprimés ne profitent pas d'un accès garanti aux réseaux de distribution; cette question sera traitée plus loin dans le chapitre sur l'accès à l'infrastructure. En outre, la plupart des fournisseurs de contenu Internet ne reçoivent pas d'aide financière des gouvernements. C'est pourquoi l'application stricte du modèle appliqué à Internet ou aux médias imprimés ne permettrait pas de s'attaquer à la question de l'accès au moyen de transmission ou à la question du financement.

Modèle de l'approche par « niveau »

L'approche par niveau est chère aux yeux des technologues. Cette approche repose sur le modèle de référence ISO composé d'un ensemble de couches dont la couche transport, la couche présentation, la couche application, etc. Au lieu d'établir des règles verticales, nous établirions des règles horizontales. Nous élaborerions un ensemble de règles pour la couche 3, et un autre ensemble de règles pour la couche 7. Ce genre de jargon technique a tendance à intimider ceux qui ne s'y connaissent pas vraiment dans le domaine technique. Mais la notion de segmentation n'est pas très pratique.

Premièrement, il y a le problème de la symétrie horizontale. Une telle approche ne permet pas d'établir le genre de réglementation qui devrait s'appliquer à la télévision sur Internet. Elle indique seulement que la même réglementation s'appliquerait à l'ensemble du contenu. Ainsi, nous pourrions appliquer les règles en matière de télévision conventionnelle à l'ensemble du contenu vidéo sur Internet, qu'il soit linéaire ou interactif, commercial ou créé par les utilisateurs, mobile ou par réseau filaire. Les journaux et les autres médias imprimés seraient assujettis aux mêmes règles; après tout, ils font tous partie de la couche application.

Dans le cas de la séparation verticale, le problème lié à l'approche par niveau est que les entreprises et les activités passent constamment d'une couche à l'autre. La séparation nette est uniquement théorique. Les télédiffuseurs, comme les câblodistributeurs, sont présents sur plusieurs couches. Et plus un service est complexe, plus il risque de passer d'une couche à l'autre. Par conséquent, les dispositions réglementaires qui sont propres à une couche s'appliqueraient à toutes les entreprises et à toutes les activités.

Dans ce cas, l'histoire peut nous renseigner. Aux États-Unis et en Europe, le problème lié aux entreprises qui passent d'une couche à l'autre a mené à une série de tentatives de segmentation et de séparation des entreprises. Et si nous nous laissons guider par l'histoire, ces séparations deviennent de plus en plus complexes pour finalement s'effondrer.

L'approche par niveau est victime de la complexité technocratique. Elle est toutefois utile si nous remplaçons les multiples « couches techniques » par une méthode de différenciation plus intuitive et moins détaillée. Nous reconnaissons les éléments suivants :

1. la première distinction en matière de réglementation vise le contenu et l'infrastructure;

2. il est probable que ces deux domaines s'appliquent souvent aux fournisseurs, pour des raisons historiques et pratiques, et cette situation persistera.

La présentation qui suit établit un cadre de réglementation pour ces deux segments. Commençons par le contenu.

II. Contenu

Évolution de la réglementation en matière de télédiffusion

La troisième approche en matière de télévision sur Internet est le modèle de la télévision. Le modèle de la télévision repose sur l'opinion selon laquelle la réglementation en matière de télévision conventionnelle doit être appliquée à la télévision sur Internet et la télévision mobile afin de

garantir l'application d'un même ensemble de règles aux trois types d'écran²⁹.

C'est l'approche adoptée par Bruxelles. Elle vise à appliquer la réglementation en matière de télédiffusion aux nouvelles plateformes de distribution, et ce, partout en Europe. Cette réglementation touche :

- la protection des enfants;
- les restrictions en matière de discours haineux;
- la protection de la production et de la culture nationales;
- le droit de réponse;
- la restriction quantitative de la publicité, la restriction liée à certains produits (tabac, médicaments) et au placement de produits.

Comme elles ont essuyé un barrage de critiques, l'application d'un grand nombre de ces règles a été limitée à la vidéo linéaire, à la vidéo longue durée et à la vidéo modifiée par le fournisseur.

L'approche axée sur la télévision est également évidente dans une décision allemande établie par les états fédéraux (*länder*) qui vise à appliquer des frais de licence à tous les ordinateurs et téléphones cellulaires qui peuvent

²⁹ Foster, Robin. *Future Broadcasting Regulation: An independent report*, Department for Culture, Media and Sport, Culture.gov.uk, janvier 2007 (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/A86E7A41-52F2-452B-B9BF-EB08B5E0EFFF/0/FutureBroadcastingRegulation.pdf>)

recevoir les émissions de télévision (c'est-à-dire pratiquement tous les ordinateurs et téléphones cellulaires) qu'ils soient utilisés ou non pour regarder la télévision publique ou toute forme de télévision à la maison ou dans les bureaux. Au Royaume-Uni, la télévision mobile exige que l'utilisateur paie des droits de licence de télévision réguliers, ou qu'il ait déjà payé les droits qui s'appliquent à sa télévision domestique.

La Corée a adopté une approche semblable axée sur la télévision; les fournisseurs de contenu télévisuel doivent obtenir une licence de diffusion. Toutefois, en avril 2008, aucune licence de ce genre n'avait été émise.

L'application du modèle conventionnel aux nouveaux types de télévision présente des problèmes importants et persistants. Par exemple :

- De quelle façon pouvons-nous faire une distinction entre les divers types de télévision? (par exemple : contenu généré par l'utilisateur et contenu commercial)³⁰
- De quelle façon pourrions-nous appliquer ces règles relatives au contenu? Le volume du contenu vidéo sur Internet est immense. Le seul moyen d'exercer un contrôle consiste à limiter l'offre

³⁰ Sorensen, Chris., et Trichur, Rita. "Can we police Canadian content on the Internet?", *Toronto Star*, 22 mars 2008 (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://www.thestar.com/printArticle/349575>)

de contenu à quelques fournisseurs, comme dans le cas de la télédiffusion.

- La distinction entre le contenu vidéo commercial et non commercial, linéaire et bidirectionnel, régulièrement à l'horaire et à la demande pourrait bien aller à l'encontre des lois en matière de liberté d'expression de nombreux pays, et ce, sans fondement technique comme la pénurie de fréquences.
- Le manque d'uniformisation des règles entre les pays nuit à la circulation de l'information à l'échelle internationale.
- Cela peut être inutile. Lorsqu'il est question de la protection des enfants ou des minorités ethniques, ou de diffamation et d'obscénité, la plupart des pays ont des lois d'application générale en matière de médias relatives aux magazines et aux films qui peuvent également s'appliquer aux nouveaux types de télévision.

L'adoption de cette approche axée sur la télévision repose en grande partie sur la facilité relative de l'appliquer sur le plan politique. Les diffuseurs existants (privés ou publics) ne souhaitent pas que les autres plateformes de diffusion profitent de règles plus souples. De même, les politiciens qui appuient la réglementation en matière de télévision

conventionnelle s'opposent à l'élaboration d'échappatoires liés à leur applicabilité aux nouveaux types de télévision. Ces règles sont largement appuyées par la population, c'est pour cette raison qu'elles existent ou qu'elles sont toujours en place.

L'application des anciennes règles en matière de télévision au contenu vidéo diffusé sur les deux autres écrans sera minée par ses propres contradictions et ses problèmes pratiques. Comme vous le verrez plus loin, cela ne signifie pas que tout est permis.

S'il est préférable d'appliquer les mêmes règles à tous les types de télévision pour des raisons d'équité en matière de concurrence, cela ne devrait pas reposer sur l'application aux deux autres écrans d'une réglementation en matière de contenu diffusé, mais plutôt sur l'application à la télévision de la même absence de réglementation qui existe dans les domaines des livres, des journaux, de la musique, du film et d'Internet.

Cela ne signifie pas que l'absence de réglementation soit toujours efficace, ou qu'on doive ignorer les raisons qui sous-tendent les règles existantes en matière de télévision. Bien au contraire. Toutefois, il existe différents moyens d'atteindre ces objectifs. Dans le système conventionnel de licences de diffusion, un ensemble d'outils pourrait être efficace. Dans le

nouvel environnement, il est nécessaire d'adopter une approche différente permettant de respecter les priorités stratégiques.

Modèle de la télédiffusion publique

Dans de nombreux pays, y compris le Canada, les institutions de télédiffusion du service public créent ou financent un contenu qui n'est pas souvent proposé par les télédiffuseurs commerciaux, qui cherchent à obtenir les meilleures recettes publicitaires. La télédiffusion par le service public existe pour plusieurs raisons :

1. **L'optimisation des recettes publicitaires** signifie que les entreprises commerciales favorisent une distribution en fonction des goûts plutôt que de la qualité.
2. **Des effets externes positifs** existent, dans lesquels un contenu de qualité créera des réactions en chaîne sociétales avantageuses. Certaines formes de contenu sont des biens tutélaires auxquels il est souhaitable que les consommateurs aient accès, d'un point de vue social.

Les mêmes facteurs existent pour les deux nouveaux types d'écran.

Même si le bénévolat parmi les utilisateurs peut apporter certaines formes de contenu au service public, il est impossible de produire certains types de programmes à peu de frais ou dans un garage, et de demander un effort de production durable à des professionnels qui doivent gagner leur vie (ce qui nécessite de l'argent).

Les télédiffuseurs publics jouent déjà un rôle dans les nouvelles formes de télévisions. Ils peuvent distribuer les programmes traditionnels par l'intermédiaire des autres plateformes; ils peuvent modifier le format de ce contenu pour les nouveaux écrans, par exemple en créant de courts « webisodes » ou en ajoutant du contenu aux émissions de télévision; ils peuvent également créer des nouveaux programmes. La BBC, ARD/ZDF et PBS ont déjà apporté d'importantes contributions. La SRC dirige le site Web relatif à la télévision le plus consulté au Canada, avec 4,3 millions de visiteurs uniques par mois en 2007 [Traduction]³¹.

En créant du contenu canadien pour les nouveaux écrans de télévision, le système public de télédiffusion en place aurait un rôle important à jouer

³¹ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

[Traduction]³². Une grande partie du contenu télévisuel des deux nouveaux écrans est un contenu adapté produit pour le premier écran [Traduction]³³. Les aspects de la vidéo sur demande qui allongent la durée d'utilisation d'un contenu de qualité, qui améliorent les mécanismes de génération de recettes (abonnement ou télévision à la carte) et qui facilitent l'accès aux marchés des téléspectateurs à l'étranger (en particulier aux États-Unis) pourraient aider à soutenir la production de programmes supplémentaires de ce type.

Modèle de l'industrie cinématographique

Nous avons traité plus tôt des fondements de la réglementation de la télévision et des raisons pour lesquelles les sociétés ne sont pas prêtes à renoncer à ces fondements. L'adoption du modèle largement non interventionniste fondé sur le journal et Internet plutôt que sur les nouveaux types de télévisions produira une certaine diversité des programmes. Si un gouvernement souhaite modifier cette diversité afin d'atteindre des objectifs politiques et sociaux (en l'absence de tels objectifs, il s'agit d'une discussion

³² Ofcom : Office of Communications UK *A new approach to public service content in the digital media age, The need for a new approach. Ofcom Office of CommunicationsUK. Article 3 (24 janvier 2007)* p. 14 à 26. 14-26.

³³ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

purement académique), il lui sera difficile d'ajouter certains programmes et d'en supprimer d'autres par l'intermédiaire des mécanismes traditionnels d'exclusion et des quotas. Afin de créer du contenu qui ne serait pas proposé autrement, il doit utiliser des mécanismes positifs de création plutôt que des mécanismes négatifs d'exclusion. Pour ce faire, le gouvernement doit mettre en place des ententes et des institutions de financement, de production et de distribution pour le type de contenu souhaité. Au Canada, nous entendons par-là que le contenu doit refléter les caractéristiques uniques du pays, ses traditions, sa culture et sa diversité.

Heureusement, des institutions existent déjà sous la forme de systèmes de télédiffusion publique et de mécanismes publics pour le financement du cinéma et de la télévision privés. Ces approches pourraient être appliquées aux deux nouveaux écrans. Elles produiraient un système fondé sur les deux piliers que sont la liberté d'expression et le marché libre, tout en fournissant un contenu canadien par l'intermédiaire des mécanismes publics de soutien.

En ce qui concerne le Canada, les restrictions à l'importation et les contingents nationaux ne s'appliqueront pas à la télévision sur Internet ou à la télévision mobile. À moins que le Canada ne soit prêt à mettre tout en œuvre pour bloquer la diffusion en continu sur Internet, bon nombre de ses

citoyens trouveront le moyen de visualiser le contenu provenant de l'étranger [Traduction]³⁴. L'accès à l'information ne doit pas être stratifié en fonction du raffinement technologique.

Il est évident que la diffusion par Internet est à double tranchant. Elle facilite l'exportation du contenu canadien aux États-Unis et dans le monde entier. Cela est attribuable à une dépendance moindre à l'égard des diffuseurs et des concurrents d'Hollywood. Toutefois, cette exportation profitera vraisemblablement plus au type de contenu qui peut être produit au Canada, mais qui ne se distingue pas particulièrement d'un point de vue culturel.

Le problème de l'importation se pose plus pour les superproductions, qui seront de plus en plus coûteuses dans ce nouvel environnement. Il est vrai que le prix de la technologie relative à la production baisse de manière constante. La plus grande concurrence relative au contenu des médias prouve que chacun doit mettre les bouchées doubles pour attirer l'attention et afficher les effets les plus récents et les meilleurs. Enfin, la qualité des efforts commerciaux ne cesse d'augmenter. La pression sera très importante en ce qui concerne les superproductions qui se distinguent, de même que

³⁴ Geist, Michael. *More Web regulation doesn't make any sense*, Thestar.com, 2 avril 2007 (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://www.thestar.com/printArticle/198334>)

pour les contenus qui tirent le maximum des caractéristiques multimédias et interactives des communications à large bande. Ces contenus utiliseront des éléments interactifs, asynchrones, liés, multimédias et une qualité sonore et visuelle élevée plus élaborés que pour la télévision linéaire conventionnelle.

La production d'un nouveau style de contenu de ce genre coûte cher. Elle requiert des programmeurs et exige de la créativité, des essais sur le rendement et des versions sans cesse renouvelées. Un tel contenu présente d'importantes économies d'échelle en ce qui concerne la production et d'importantes répercussions sur le réseau du côté de la demande. Après une première phase d'expérimentation, cela favorise les fournisseurs de contenu qui peuvent proposer des budgets importants, diversifier le risque, diffuser sur plusieurs plateformes, créer des produits dérivés des produits, et mettre en place des ensembles d'utilisateurs à l'échelle internationale.

Le type de contenu rassemblant le grand public d'Albanie à Zanzibar demeurera donc vraisemblablement du domaine des principales entreprises de production média, souvent à Hollywood, entourées par des sociétés spécialisées dans la diffusion par satellite du monde entier.

Cela ne veut pas dire que les principales entreprises média domineront l'ensemble de la télévision à l'avenir. L'intérêt de la fusion de la nouvelle télévision n'est pas simplement d'offrir plus de plateformes de diffusion. Il

consiste également à ouvrir la voie à de nouveaux producteurs et à de nouveaux types de contenu. Le contenu produit par les utilisateurs canadiens (le contenu très ciblé) ne doit pas se contenter de tenir la place qui lui revient, ayant peu de frais en création et en diffusion, fonctionnant dans un environnement adepte de la technologie et des médias, et utilisant deux langues principales. Cela est également vrai pour le contenu commercial ciblé, bien que ce dernier puisse prendre une orientation plus internationale et moins canadienne. Pour ce qui est des nouvelles et du sport, les réductions relatives à la distance sont tellement élevées que leur présence à l'échelle locale et nationale sera toujours très importante.

Le problème le plus difficile à régler est peut-être la gestion des exigences existantes concernant le contenu canadien, relativement à la télévision spécialisée dans la diffusion commerciale^{35 36 37}. À long terme, elles seront vraisemblablement remplacées par des incitatifs et un soutien

³⁵ *Règles relatives au contenu canadien*, Patrimoine canadien. Pch.gc.ca. 8 mars 2001. (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/pubs/can-con/con_can.html)

³⁶ *Redéfinir le cadre réglementaire du contenu canadien*, Patrimoine canadien.CanadianHeritage.gc.ca. 15 avril 2004. (Site consulté le 12 mai 2008 : http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/pubs/ihac/4_f.cfm)

³⁷ Morrison, Ian. *Review of the regulatory frameworks for broadcasting distribution undertakings and discretionary programming services CRTC 2007-10.*, Friends of Canadian Broadcasting.Friends.ca. 8 avril 2008. (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.friends.ca/files/PDF/FCB.crtc.2007-10.pdf>)

directs à la production du contenu. Cependant, à court terme, elles sont profondément intégrées à l'industrie de la production canadienne. La modification de ce système de télévision devra donc se faire graduellement. De plus, elle sera associée à des points de référence relativement à l'offre réelle de soutien direct.

Des subventions en faveur du contenu canadien seraient-elles disponibles par l'intermédiaire d'un système différent? L'ampleur globale des subventions directes et indirectes est assez importante et n'est pas souvent transparente; cependant, à en juger par les sondages publics et les décisions politiques, bon nombre de ces subventions sont soutenues par la société canadienne. Cela voudrait dire que la subvention serait également disponible sous différentes formes, appropriées à un système de télévision différent. Autrement dit, cela suggérerait que l'aide financière actuelle (directe et indirecte) ne jouit pas du soutien éclairé du public. Sans ce soutien, le mécanisme de subvention sera réduit, tôt ou tard. Si ce soutien existe, il permettra de prendre de nouvelles dispositions. Cela devrait constituer la réponse quant à savoir si le passage d'un système de financement en fonction du contenu à un système de financement en fonction du moyen de diffusion serait viable, et s'il générerait une capitalisation suffisante.

Financement selon le modèle de l'industrie cinématographique

La télévision publique de service est un pilier pour la création d'émissions nationales. Les programmes de subvention constituent également un pilier^{38 39}. Ces programmes sont financés au Canada à même le budget général du gouvernement ainsi que par les entreprises de distribution par câble et par satellite au moyen de prélèvements spéciaux.

Pour faciliter la création et la distribution de produits à contenu culturel numérique interactif, le Fonds des nouveaux médias du Canada a été mis sur pied⁴⁰, en collaboration avec le ministère du Patrimoine canadien. Le budget total est plutôt modeste, soit 14,5 millions de dollars⁴¹. Le

³⁸ *Rapport économique sur la production cinématographique et télévisuelle au Canada : Profil 2007*, Association canadienne de production de films et de télévision, 2008. (Site consulté le 12 mai 2008 à l'adresse http://www.cftpa.ca/PDFs/Profile07_CLEAN.pdf)

³⁹ *Rapport économique sur la production cinématographique et télévisuelle au Canada : Profil 2008*, Association canadienne de production de films et de télévision, Scribd.com, p. 16. (Site consulté le 12 mai 2008 : <http://www.scribd.com/doc/2270406/2008-Economic-Report-on-Film-TV-Industry-in-Canada>)

⁴⁰ *Fonds des nouveaux médias du Canada*, Canada, Pch.gc.ca, 22 juin 2007. (Site consulté le 11 avril 2008 : http://www.pch.gc.ca/progs/pcce-ccop/progs/media_e.cfm)

⁴¹ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

programme de financement Culture canadienne en ligne a également été créé pour permettre l'accès à un contenu qui favorise la connaissance du Canada⁴².

Les montants les plus importants proviennent des redevances payées par les entreprises de distribution par câble et par satellite. Le CRTC et le ministère du Patrimoine canadien ont créé, en plusieurs étapes, le Fonds canadien de télévision (FCT) afin d'appuyer la création d'émissions canadiennes de grande qualité⁴³. Ce Fonds visait également à favoriser les emplois dans le domaine des médias ainsi que l'exportation. En 11 ans, le Fonds a offert un soutien total de 2,5 milliards de dollars à plus de 4 900 productions canadiennes⁴⁴. Les entreprises de distribution par câble et par satellite doivent consacrer 5 % de leurs revenus annuels à la création d'émissions canadiennes, et ce, en majeure partie par l'intermédiaire du FCT. On compte également des contributions de sociétés de 5 % dans le

⁴² *Programmes de financement de CCE*, Canada, Pch.gc.ca, 12 décembre 2007. (Site consulté le 11 avril 2008 : http://www.pch.gc.ca/progs/pcce-ccop/progs/progs_e.cfm)

⁴³ *The Canadian television fund*, *The Toronto Star*, 6 janvier 2008, p. A16. Site consulté le 8 avril 2008 : http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/results/docview/docview.do?risb=21_T3464790129&format=GNBFI&sort=RELEVANCE&startDocNo=1&resultsUrlKey=29_T3464790136&cisb=22_T3464790135&treeMax=true&treeWidth=0&csi=8286&docNo=1

⁴⁴ *The Canadian television fund*, *The Toronto Star*, 6 janvier 2008, p. A16. Site consulté le 8 avril 2008 : http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/results/docview/docview.do?risb=21_T3464790129&format=GNBFI&sort=RELEVANCE&startDocNo=1&resultsUrlKey=29_T3464790136&cisb=22_T3464790135&treeMax=true&treeWidth=0&csi=8286&docNo=1

cadre du Fonds de la radiodiffusion et des nouveaux médias de Bell (9 millions de dollars par année) et de Bell ExpressVu, un système de télédiffusion par satellite. Ces contributions ajoutées à celle du gouvernement représentent un total d'environ 288 millions de dollars par année. Le paiement des redevances de 5 % ne s'est toutefois pas toujours fait sans opposition. En 2007, les entreprises de câblodistribution ont suspendu le paiement de leurs redevances et ont demandé un examen fédéral des dépenses du FCT^{45 46}. Un des problèmes que représente le financement public est qu'il perturbe la concurrence avec les fournisseurs privés non subventionnés. En Europe, les éditeurs et les télédiffuseurs privés ont réclamé l'application rigoureuse des règles concernant les subventions de l'État à l'égard des télédiffuseurs financés par les deniers publics. Ils se plaignaient du manque de transparence financière dans le domaine de la télédiffusion financée par les deniers publics⁴⁷. Ils ont soutenu que la télédiffusion publique représentait la troisième industrie la plus largement

⁴⁵ « The Canadian television fund », *The Toronto Star*, 6 janvier 2008, p. A16. (Site consulté le 8 avril 2008 : http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/results/docview/docview.do?risb=21_T3464790129&format=GNBFI&sort=RELEVANCE&startDocNo=1&resultsUrlKey=29_T3464790136&cisb=22_T3464790135&treeMax=true&treeWidth=0&csi=8286&docNo=1)

⁴⁶ Trichur, Rita. *Culture vs. profit in the digital age; who should control Can-cult content in the Internet age?*, *The Toronto Star*, 6 janvier 2008, p. A16. (Site consulté le 8 avril 2008 : <http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/search/homesubmitForm.do>)

⁴⁷ *EPC news – April 2004, Conseil des éditeurs européens*, avril 2004. (Site consulté le 11 avril 2008 : <http://www.epceurope.org/presscentre/updates/200404.shtml>.)

subventionnée en Europe et que cela avait nui à la concurrence en matière de télévision, de câblodistribution, de production d'émissions et de contenu Internet⁴⁸.

En général, les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) du Canada consacrent 5 % de leurs revenus à la production de contenu canadien. Une telle contribution pourrait être établie pour les autres écrans également. Comme la proportion de contenu vidéo diffusé sur Internet est de plus en plus importante, Internet devient une partie intégrante du système de télédiffusion canadien. Lorsque les fournisseurs de services Internet (FSI) ont entrepris la distribution de télédiffusion, on a soutenu qu'ils agissaient à titre d'EDR⁴⁹.

En 2007, les services Internet à large bande résidentiels ont rapporté environ trois milliards de dollars aux FSI. La perception de redevances sur ces revenus permettrait de recueillir une somme considérable^{50 51}.

⁴⁸ *EPC news – April 2004, Conseil des éditeurs européens*, avril 2004. (Site consulté le 11 avril 2008 : <http://www.epceurope.org/presscentre/updates/200404.shtml>)

⁴⁹ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

⁵⁰ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

⁵¹ Le financement public a toutefois tendance à être offert sous réserve de certaines conditions. Par exemple : un site d'information médicale américain financé par le gouvernement, qui se qualifie lui-même de base de données la plus importante du monde en matière de santé de la reproduction, a discrètement commencé à bloquer les recherches contenant le mot « avortement », dissimulant ainsi près de

La question du financement de la télévision nouveau genre a pris au dépourvu même les pays qui ont toujours appuyé les médias non commerciaux et non traditionnels. En France, le CNC, une agence de financement qui gère le soutien financier accordé par l'État à l'industrie du cinéma et de la télévision, appuie également la production de contenu culturel pour l'Internet et les appareils mobiles de même que la création de contenu numérique artistique. Toutefois, le soutien qu'il offre est plutôt négligeable, soit 1,3 million d'euros. En comparaison, le budget du Fonds destiné au soutien financier de l'industrie cinématographique en 2006 était de 495,5 millions de dollars⁵².

L'Union européenne dispose d'un programme pour appuyer le développement d'œuvres interactives en ligne et hors ligne. Toutefois, le soutien offert est modeste. La subvention maximale est de 60 000 euros, mais le budget total est évalué à 1,5 million d'euros⁵³, ce qui est peu

25 000 pages. La base de données a pu obtenir une subvention fédérale à condition de ne fournir aucune information se rapportant à l'avortement. Stirland, Sarah. *U.S. Funded Health Search Engine Blocks 'Abortion'*, *Wired*, 3 avril 2008. (Site consulté le 11 avril 2008 : <http://blog.wired.com/27bstroke6/2008/04/a-government-fu.html>)

⁵² *13 public funding*, CNC (France), p. 139. (Site consulté le 11 avril 2007 :

http://www.cnc.fr/CNC_GALLERY_CONTENT/DOCUMENTS/UK/publications/results2006/chap13.pdf)

⁵³ *Soutien au développement d'œuvres interactives en ligne et hors ligne - Présentation détaillée*, Europa, 1^{er} septembre 2007. (Site consulté le 11 avril 2008 :

http://ec.europa.eu/information_society/media/producer/develop/interactive/index_en.htm)

comparativement aux subventions accordées pour la production cinématographique et la production de contenu télévisuel.

Le caractère modeste du soutien offert reflète la nature incertaine et expérimentale de la télévision nouveau genre. Cependant, la situation changera bientôt et à ce moment-là, l'accent sera mis sur la panoplie d'objectifs sociétaux traditionnels. Quels qu'ils soient, la réalisation de ces objectifs entraînera des coûts réels, ce qui exigera de disposer d'une base de financement. Quelles sont les options de base possibles? En voici une liste.

1. Imposer une taxe sur les revenus. Cette forme de financement risquerait de ne pas être facilement disponible en raison de la concurrence entre tous les demandeurs et elle serait soumise à des politiques budgétaires et à différentes idéologies. De ce fait, il serait peut-être préférable de privilégier un financement au sein même du secteur des communications.

2. Augmenter le tarif de la licence de télédiffusion. Cette façon de faire pourrait fonctionner en Europe, mais elle n'est pas courante au Canada ni aux États-Unis.

3. Imposer une surtaxe aux FSI ou sur les revenus des entreprises spécialisées en infrastructures⁵⁴. Cette surtaxe serait imposée aux fournisseurs de services de télécommunications et de câblodistribution à large bande ainsi qu'aux FSI indépendants. Cette option serait relativement plus simple à gérer puisque les entreprises du genre ne sont pas nombreuses. Toutefois, si cette surtaxe était transmise aux utilisateurs sous la forme de frais fixes, cette façon de faire serait régressive et nuirait aux chances des utilisateurs à faible revenu de se connecter à ces services. Afin d'éviter cette situation, les frais devraient être facturés en fonction de l'utilisation faite, ce qui nécessiterait que celle-ci puisse être mesurée par les FSI. Cette façon de faire pourrait entraîner des modifications à la formule « à volonté » qui régit actuellement l'utilisation d'Internet.

4. Imposer une surtaxe sur les factures d'Internet. Cette surtaxe est essentiellement semblable à celle imposée aux FSI. Si elle était appliquée sous la forme de frais fixes plutôt qu'en fonction de l'utilisation, cette façon de faire pourrait s'avérer régressive dans les cas où les services (à large bande ou sans fil) sont essentiels.

⁵⁴ Grant, Peter S. *Reinventing the Cultural Tool Kit: Canadian Content on New Media*. Présentation à la conférence « Grande écoute » de l'ACPFT, Ottawa, 22 février 2008.

5. Imposer une taxe sur les revenus générés par la publicité ou sur tous les revenus des fournisseurs de contenu télévisuel sur les nouveaux écrans. Cette taxe serait par conséquent imposée aux fournisseurs de contenu plutôt qu'aux FSI.

6. Créer un fonds d'affectation spéciale relatif au spectre. Ce type de fonds serait financé par les paiements faits par les exploitants commerciaux (revenus des enchères ou paiements annuels). Cette façon de faire permettrait l'établissement d'un lien entre la valeur de plus en plus grande du spectre en raison de l'apparition de nouvelles applications et le développement de telles applications. Plus le succès de ces applications est important, plus la valeur du spectre augmente et plus le soutien est important pour le développement de la prochaine génération d'applications, qui représentent une priorité sociétale. Si cette façon de faire était orchestrée adéquatement, elle pourrait permettre l'établissement d'un cercle vertueux. En revanche, le système actuellement en place dans la plupart des pays consiste à utiliser le spectre comme une vache à lait en ce qui concerne les objectifs budgétaires généraux. De cette façon, on retire l'argent du système des communications, ce qui a pour effet d'entraîner un ralentissement, plutôt que de le recycler afin de favoriser une croissance sectorielle et culturelle.

Les programmes approuvés constituent le quatrième mode important de financement public pour la création de contenu canadien (les trois autres modes étant la télévision publique, les programmes de subventions et les crédits d'impôt). En ce qui concerne les télédiffuseurs, ces programmes se traduisent par les exigences minimales relativement au contenu canadien. Pour ce qui est des chaînes spécialisées et des chaînes de télévision payante, ils se traduisent par la part minimale des dépenses qui doivent être consacrées au contenu canadien. Actuellement, la réglementation qui régit les chaînes d'intérêt particulier (spécialisées) offertes par câblodistribution ou par satellite favorise le contenu canadien. Premièrement, elle exclut les chaînes américaines concurrentes en ne laissant aux fournisseurs américains que les segments de marché les moins intéressants et deuxièmement, elle oblige les chaînes canadiennes à consacrer un certain pourcentage de leurs revenus au contenu canadien. Ce pourcentage est plutôt élevé. Il s'établit en moyenne à 45 %, mais il est plus élevé dans certains cas. Il convient toutefois de se demander si un tel système peut être maintenu dans un environnement de télédiffusion sur trois types d'écran.

Comme la télévision par câble et par satellite ne disparaîtront pas, les chaînes spécialisées qui fournissent le contenu ne seront également pas appelées à disparaître. Ces chaînes deviendront probablement disponibles

également sur les deux autres écrans et les revenus qu'elles génèrent pourraient être inclus dans les obligations de dépenses au titre d'émissions canadiennes. Toutefois, si on obligeait ces chaînes à consacrer ce pourcentage de leurs revenus au contenu canadien, elles seraient désavantagées à long terme par rapport aux assembleurs de contenu sur Internet qui eux n'ont actuellement pas à respecter les obligations de dépenses au titre d'émissions canadiennes. Il est nécessaire de prévoir l'avenir. Comme la présence de ces assembleurs devient de plus en plus importante, les exigences devraient être soit élargies, soit supprimées. Si les exigences étaient élargies, il serait difficile de les administrer et de les faire appliquer, et le fait de les supprimer entraînerait une certaine dislocation au sein de l'industrie de la production à moins que des mécanismes de financement de remplacement soient mis en place pour compenser la diminution du soutien. La liste faite précédemment présentait certaines des options envisageables. Sont-elles suffisantes? Comme nous l'avons soutenu précédemment, si le soutien public actuel existe pour le système de financement actuel, il doit également pouvoir appuyer un mécanisme de remplacement d'une envergure similaire.

Les télédiffuseurs et les chaînes de câblodistribution non spécialisées doivent consacrer un certain pourcentage de leur programmation au contenu

canadien. Cette exigence peut-elle demeurer en vigueur? Comme en ce qui concerne les chaînes spécialisées, cette exigence peut continuer de s'appliquer à court et à moyen terme. Toutefois, même certaines institutions médiatiques canadiennes se demandent s'il s'agit là de la bonne voie à suivre à long terme. Si les fournisseurs de contenu pour les nouveaux écrans deviennent de plus en plus importants dans le monde des médias canadiens, les exigences en matière de contenu canadien devront s'appliquer à eux au même titre qu'elles s'appliquent aux autres fournisseurs ou être supprimées.

Autres institutions publiques en ligne

Soutien du financement public ne rime pas avec institutions publiques de télédiffusion. En Grande-Bretagne, Ofcom, l'organisme de réglementation britannique, a lancé pendant quelques temps le concept d'« éditeur de service public » comme possibilité de mise en place d'un service public sécurisé, fort et diversifié en ce qui concerne l'avenir du contenu en ligne⁵⁵. L'éditeur de service public peut être une nouvelle

⁵⁵ « A new approach to public service content in the digital media age. » *Ofcom Office of Communications* (24 janvier 2007). p. 1 à 10.

organisation ou être rattaché à une institution existante. Dans les deux cas, il ne s'agit pas d'un remplacement mais d'un complément.

Les principes de l'éditeur de service public seraient les suivants :

1. L'éditeur de service public pourrait être commissaire plutôt que producteur de contenu. Il pourrait relever d'une gamme de fournisseurs diversifiée.
2. L'éditeur de contenu ne devrait pas être diffuseur ou créateur de plateformes, mais il pourrait travailler en partenariat avec d'autres organisations pour cette diffusion (qu'il s'agisse de télédiffuseurs traditionnels, de médias communautaires, ou d'autres exploitants de plateformes).
3. L'éditeur de contenu pourrait mettre en place un modèle de droits ouverts fondé sur un environnement participatif des médias. Les autres pourraient ainsi réutiliser le contenu⁵⁶.

⁵⁶ Ofcom: Office of Communications UK. « *A new approach to public service content in the digital media age.* » Ofcom Office of Communications (24 janvier 2007). p. 1 à 10.

Réglementation du contenu

La question du contenu télévisuel sexuellement explicite présenté sur les deux nouveaux écrans que constituent Internet et les appareils mobiles illustre la façon dont il faudrait réglementer le contenu.

Comme Internet et les appareils mobiles sont facilement accessibles et qu'ils s'utilisent de façon individuelle et confidentielle, la télévision sur Internet et la télévision mobile représentent des moyens efficaces de divertissement pour adultes⁵⁷. Selon Larry Flynt, fondateur du magazine *Hustler*, « Hustler Mobile fait extrêmement bonne figure en Europe... J'ai l'impression que le sans fil est la voie de l'avenir, le joyau de la distribution et de la diffusion électroniques de contenu [pour adultes] », précise-t-il [Traduction]⁵⁸. Des fournisseurs comme Xobile.com offrent par exemple des clips pornographiques de deux minutes formatés pour les appareils mobiles. De tels produits ne peuvent cependant pas être interdits par des moyens qui vont plus loin que les interdictions s'appliquant aux autres médias pour adultes. Dans l'affaire *Sable Communications c. Commission fédérale des*

⁵⁷ Behar, Nicole. *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV. CommLaw Conspectus*. Vol. 15. Automne 2006.

⁵⁸ Behar, Nicole. *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV. CommLaw Conspectus*. Vol. 15. Automne 2006.

communications, la Cour suprême des États-Unis n'a pas entériné la façon dont la Commission applique une certaine loi, laquelle application interdit complètement la messagerie vidéo à caractère sexuellement explicite et obscène diffusée sur les cellulaires. La situation de la télévision mobile est comparable à celle du service de messagerie visé dans l'affaire *Sable*. En effet, pour ces deux types de produit, ce sont les consommateurs qui doivent entrer en contact avec le fournisseur de contenu⁵⁹.

Dans le même ordre d'idées, la vidéo sur Internet connaît à présent des détracteurs dans le monde entier. Des tentatives d'autoréglementation des portails offrant du contenu généré par les utilisateurs ont par conséquent découlé de cette situation. Le Royaume-Uni dispose par exemple d'un code volontaire visant le contenu offert sur les appareils mobiles afin d'empêcher les enfants d'accéder à un contenu inapproprié⁶⁰. Cependant, des plaintes déposées par des organismes de bienfaisance et le Home Office ont poussé Ofcom à se pencher sur le système d'autoréglementation. Les services sur demande nouveau genre sont autoréglementés par l'Association for Television on Demand (association pour la télévision sur

⁵⁹ Behar, Nicole. *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV*. *CommLaw Conspectus*. Vol. 15. Automne 2006.

⁶⁰ Morrison, Diane. *Ofcom To Review Code Of Conduct For Mobile Content*. *mocoNews.net*, 21 janvier 2008.

demande), qui observe un code généralement comparable à celui d'Ofcom⁶¹. Comme n'importe qui peut diffuser une vidéo sur Internet où qu'il se trouve, la vidéo en ligne est ainsi beaucoup plus difficile à régler⁶². Les sites importants disposent cependant de systèmes de dénonciation auxquels les utilisateurs peuvent avoir recours pour se mettre mutuellement en garde contre du matériel inapproprié que diffusent d'autres utilisateurs. Dans des sites comme YouTube, la diffusion de pornographie, de violence ou d'actes dangereux et illégaux est par ailleurs interdite⁶³. Si l'entreprise précise que le contenu du site ne s'adresse en rien aux personnes âgées de moins de 13 ans, la façon dont elle applique cette règle reste toutefois obscure⁶⁴.

En 2005, l'association commerciale de l'industrie des services cellulaires, soit la CTIA, a adopté des lignes directrices visant le contenu accessible sur les appareils sans fil. Par ces lignes directrices, ce secteur commercial s'engage volontairement à fournir, de façon proactive, des outils

⁶¹ *Q & A: Future of TV regulation. BBC News. 27 novembre 2006. (Site consulté le 7 avril 2008 : <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/entertainment/6166814.stm>)*

⁶² *Q & A: Future of TV regulation. BBC News. 27 novembre 2006. (Site consulté le 7 avril 2008 : <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/entertainment/6166814.stm>)*

⁶³ *Q & A: Future of TV regulation. BBC News. 27 novembre 2006. (Site consulté le 7 avril 2008 : <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/entertainment/6166814.stm>)*

⁶⁴ *YouTube Pulls Some Pornography, Bans Children 'Under 13'. Think and Ask. ThinkandAsk.com. Mars 2006. (Site consulté le 11 avril 2008 : <http://www.thinkandask.com/news/030206-utube2.html>)*

et des mesures de contrôle permettant de gérer le contenu accessible sur les appareils sans fil. Les représentants du secteur ont ainsi établi un système de classement normalisé du contenu vidéo mobile en fonction du système de classement des films que l'on connaît. En fonction du système de classement adopté par la CTIA, le contenu vidéo mobile est jugé soit accessible au grand public sans restrictions, soit réservé. Pour offrir du contenu réservé, les consommateurs doivent pouvoir recourir à des mesures de contrôle. Les parents peuvent ainsi déterminer le classement du contenu selon ce qu'ils jugent approprié pour leurs enfants. Dans un deuxième temps, il faudra à présent que les entreprises conçoivent des technologies de filtrage et de contrôle du contenu⁶⁵.

L'Union européenne s'emploie actuellement à modifier ses lois visant la diffusion de matériel audiovisuel afin d'y prévoir des mesures de protection du jeune public contre le contenu à caractère violent et sexuel, ainsi que des restrictions en matière de publicité. Enfin, il devait être question de l'ensemble des nouveaux médias dans la présente section, notamment de la vidéo en ligne, mais nous avons plutôt consacré notre

⁶⁵ Behar, Nicole. *Regulating Chimeric Communications Technology: The Future of Mobile TV. CommLaw Conspectus*. Vol. 15. Automne 2006.

propos aux services télévisuels et aux services apparentés, comme la vidéo sur demande.

Conclusions relatives à la réglementation du contenu appliquées à la télédiffusion sur trois types d'écran

Il semble se dégager de l'analyse qui précède que la télédiffusion devrait être traitée au même titre pour chacun des écrans dont il a été question et d'une manière comparable à l'industrie cinématographique, laquelle est en grande partie non réglementée, bien qu'un mécanisme de financement du secteur public de la production et de la distribution de contenu soit en place. La télédiffusion publique serait également visée et un supplément à même le revenu des FSI et entreprises ainsi qu'un fonds d'affectation spéciale relatif au spectre seraient prévus. C'est d'abord par l'autoréglementation que les questions de contenu qui soulèvent des problèmes de protection du consommateur devraient être réglées, de sorte que le gouvernement n'interviendrait que dans un deuxième temps, conformément à la constitution. La télévision publique tirerait ainsi profit du financement provenant des organisations et des créateurs produisant essentiellement du nouveau contenu Internet.

III. Infrastructure

Dans la section précédente, nous avons analysé la réglementation sur le contenu pour la télévision nouvelle génération. Dans les pages qui suivront, nous établirons les principes qui devraient régir l'infrastructure de transmission du contenu.

Modèle télécom de la réglementation en matière de télédiffusion

Nous avons vu à quel point il sera difficile d'atteindre les objectifs des politiques sur la télévision avec les deux nouveaux écrans si nous utilisons pour ce faire des outils conventionnels. Les difficultés seraient autant de nature juridiques qu'administratives, et les coûts liés aux innovations nécessaires en matière de technologie et de contenu seraient très élevés. L'un des principes de l'exécution d'une réglementation est qu'il est plus efficace de réglementer les éléments les moins mobiles et les moins dynamiques, comme les terres et les biens matériels. Selon un deuxième principe, il est plus facile de réglementer l'élément qui compte un nombre

inférieur de fournisseurs. Non seulement ce principe aborde directement le problème de la concentration dans l'offre de cet élément, mais il propose également un moyen indirect d'atteindre plus facilement le reste d'une industrie donnée.

En vertu de ces deux principes, lorsqu'une réglementation pour la télévision doit être établie, le point central de cette réglementation et du financement doit être le moyen de diffusion ou les réseaux de distribution. C'est là une prévision plus qu'une recommandation. Pourquoi? Parce que le nombre de ces réseaux est assez restreint. Même si on associe des notions d'ouverture et de concurrence à l'Internet, il reste qu'un certain nombre de ses fonctions de base sont assez concentrées. C'est principalement le cas des réseaux de distribution du dernier kilomètre. Dans la plupart des pays, il n'existe qu'une seule infrastructure de ce type, celle de l'entreprise de télécommunications titulaire. Certains pays possèdent également une infrastructure de câblodistribution. Les fournisseurs de services de téléphone cellulaire constituent une autre solution, mais leur capacité est limitée. Les télécommunications par satellite ou sans fil, ou le courant porteur en ligne sont d'autres solutions possibles. Cependant, lorsque les choses se seront calmées, ces solutions ne répondront qu'aux besoins de petits segments de

marché et, de toute façon, elles appartiendront souvent aux entreprises de télécommunications et de câblodistribution titulaires.

Pourquoi la distribution de bits est-elle généralement une industrie aussi concentrée? Évidemment, les détails varient d'un pays à l'autre, mais les principales raisons demeurent les mêmes, à savoir les économies d'échelle et les coûts irrécupérables. Les frais de conception et d'entretien liés aux réseaux de distribution du dernier kilomètre sont élevés, que ces réseaux soient filaires ou sans fil. La concurrence est donc féroce sur le marché et elle l'est de plus en plus dans le secteur de la réglementation. Presque partout en Europe, la large bande est acheminée à la résidence de l'utilisateur par les lignes téléphoniques, en cuivre, des entreprises de téléphone au moyen d'une technologie appelée ligne d'abonné numérique (DSL). Cette technologie est peu coûteuse et ne nécessite pas de gros investissements. Toutefois, la capacité et la portée de transmission des données de la DSL sont plutôt limitées. Par contre, aux États-Unis et au Canada, la large bande passera de plus en plus par les câbles à fibres optiques des câblodistributeurs, qui sont infiniment plus puissants.

Plusieurs raisons expliquent cette différence. Il y a d'abord la prédominance de la télévision par câble en Amérique du Nord alors que dans les grands pays d'Europe, le service de télévision à canaux multiples est

plutôt fourni par satellite direct. La télévision par câble est peu fréquente en France, en Italie, en Pologne et en Espagne, et les câblodistributeurs éprouvent des difficultés en Allemagne et au Royaume-Uni. En Amérique du Nord, ce sont les câblodistributeurs qui se sont montrés les plus énergiques en offrant la large bande sur leurs puissantes lignes coaxiales. Les entreprises de téléphone ont été forcées de se battre pour rattraper leur retard. Après avoir utilisé la DSL, comme de nombreuses entreprises de téléphone ailleurs dans le monde, Verizon et AT&T, les deux géants de la téléphonie aux États-Unis, ont entrepris de moderniser leurs réseaux en passant aux fibres optiques. Ainsi, Verizon a investi 20 milliards de dollars, ce qui n'a pas manqué d'inquiéter ses investisseurs. AT&T aussi met son réseau à jour à la vitesse grand V. Compte tenu de la concurrence qui leur est faite par les câblodistributeurs, les entreprises de téléphone n'ont pas le choix : elles doivent suivre le pas, autrement elles finiront comme Western Union.

Ainsi donc, il y a d'un côté l'Amérique du Nord (comme la plupart des dix pays les plus avancés en matière de large bande dans le monde), qui se dirige vers l'adoption d'une infrastructure fondée sur une « plateforme 2.5 », c'est-à-dire deux câbles puissants — fibres optiques et télévision par câble — et quelques infrastructures supplémentaires, plus

petites et souvent moins puissantes, destinées à des applications spécialisées. Et, de l'autre côté, il y a les principaux pays d'Europe qui semblent surtout privilégier une « plateforme 1.5 », laquelle est centrée sur la technologie DSL par ligne téléphonique et augmentée de quelques options moins importantes. Ultiment, la DSL cédera la place aux fibres optiques. En outre, la technologie sans fil ne constitue pas une solution réaliste parce qu'elle ne peut pas rivaliser avec la puissance des fibres pour la transmission de la bande ultra-large, à moins qu'un spectre très grand soit accordé ou que toutes les collines soient surmontées d'une tour de transmission. Il convient de noter que les tours devraient être liées entre elles par des câbles à fibres optiques.

Qu'est-ce que tout cela signifie? Cela signifie qu'il existe deux structures de marché très différentes, lesquelles ont une incidence sur le contenu, les prix, les investissements et la réglementation. Un système fondé sur une plateforme 1.5 n'est ni plus ni moins qu'un monopole alors qu'un système fondé sur une plateforme 2.5 s'apparente davantage à un oligopole. La concurrence est plus grande dans les pays qui ont choisi la plateforme 2.5 et les tarifs facturés y sont bas mais, si le marché y est dynamique, il est également instable. En comparaison, les systèmes axés sur une plateforme 1.5 sont plus lucratifs et plus sûrs pour les investisseurs. En

revanche, ils exercent un contrôle accru sur les fournisseurs de contenu et détiennent un pouvoir plus grand en ce qui concerne l'établissement des tarifs facturés aux clients. C'est pourquoi ces systèmes, plus encore que les systèmes fondés sur la plateforme 2.5, doivent être assujettis à une réglementation sur l'accès et les tarifs. Un système fondé sur la plateforme 2.5 représente un choix risqué pour les investisseurs mais, comme il s'agit d'un oligopole, la concurrence par les prix y est contrôlée. Enfin, il est certainement plus facile d'intégrer verticalement des opérations liées au contenu ou au réseau dans un tel système, et cela incite les fournisseurs de contenu concurrents à rester à l'écart.

Réglementation en matière d'accès

La « neutralité du réseau » constitue un exemple principal de règlement relatif à la diffusion semblable à celui lié aux télécommunications, question qui a pris une certaine importance aux États-Unis et au Canada. Son sens est un peu vague étant donné qu'il existe au moins huit manières différentes de définir ce terme, mais la question principale est claire : la capacité des réseaux de distribution du dernier kilomètre (principalement des

entreprises de télécommunications traditionnelles ou des câblodistributeurs) à sélectionner, fixer le prix ou différencier les flux d'information par Internet qui circulent dans leurs câbles. Effrayés par un tel contrôle, les fournisseurs de contenu et d'infrastructures par Internet, ainsi que les entreprises média traditionnelles, se sont regroupés. Ils cherchent à se protéger du pouvoir des entreprises du réseau relatif à l'accès aux prix, à la qualité, à la discrimination par le prix et à la possibilité selon laquelle elles favoriseront vraisemblablement leurs propres filiales en matière de contenu.

La définition de règles relatives à la « neutralité du réseau » offre au gouvernement un outil lui permettant d'agir sur l'infrastructure elle-même et sur le contenu. L'infrastructure est touchée car le fait d'offrir le contrôle aux fournisseurs d'infrastructure les rend plus lucratifs et améliore leur niveau d'investissements en matière de mise à niveau de l'infrastructure. D'un autre côté, l'offre d'importants services communs d'accès aux entreprises constitue des récompenses et des incitatifs supplémentaires à l'intention des fournisseurs d'infrastructures.

Les propositions de neutralité du réseau aux États-Unis diagnostiquent le problème, mais proposent une solution qui exigerait un dispositif

réglementaire complexe. L'auteur a proposé un système bien plus simple⁶⁶, appelé « souveraineté de l'utilisateur final », dans lequel les consommateurs sont financièrement responsables des cinq cents derniers mètres allant de leur domicile au nœud le plus proche de chez eux, et contrôlent le niveau de qualité recherché et le contenu auquel ils autorisent l'accès, sans passer par un fournisseur d'infrastructures ou sans frais redevables à ce fournisseur pour le trafic sur la dernière portion. En ce qui concerne le réseau principal, il n'existe aucune obligation liée à l'accès tant que la concurrence existe. Ce système allierait facilité d'accès aux fournisseurs de contenu et absence de réglementation relative aux services communs d'accès aux entreprises traditionnels.

De nos jours, l'augmentation de l'utilisation de la bande passante attribuable à l'accès Internet à large bande mène à la création de réseaux à base de fibres optiques au niveau d'accès local. Les économies d'échelle augmentent pour les réseaux. D'énormes mises de fonds sont nécessaires. Les coûts fixes augmentent, les coûts différentiels baissent.

⁶⁶ Récemment, Noam, Eli. « Beyond Net Neutrality: Enduser Sovereignty. » Séance du TPUG/AEA, assemblée annuelle de l'Allied Social Science Association. La Nouvelle-Orléans, 6 janvier 2008. See [http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/new Orleans 2008.htm](http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/new%20Orleans%202008.htm); Également, Eli Noam, A third way for net neutrality, *Financial Times Online*, 29 août 2006 http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto082920061243465496

En même temps, en ce qui concerne de nombreuses catégories de production de contenu, les économies d'échelle et les obstacles à l'entrée ont diminué. Suivant l'orientation de la loi de Moore, des dispositifs puissants liés à l'information et à la technologie des médias se sont démocratisés et permettent la création de millions de sites Web, de contenu produit par les utilisateurs et le partage de fichiers relatifs au contenu. À présent, beaucoup plus (énormément) de fournisseurs d'infrastructures et de contenu se retrouvent face à un nombre de câbles moins important.

La réglementation en matière de télécommunications, bien que présentée de manière ironique comme « classique », n'a pas évolué pour rien. Nous devons d'abord nous débarrasser de la vision qui se tourne inévitablement vers l'arrière. S'il faut réglementer plutôt que laisser le libre jeu du marché prendre le dessus, alors la réglementation en matière de télécommunications s'avère réellement un outil sophistiqué par rapport à la réglementation des autres industries. Prenons le concept de fixation prospective de prix au coût différentiel relativement aux éléments de réseau dégroupés. Les secteurs de l'aviation, des médicaments, des contrôles environnementaux, du transport ferroviaire ou des services publics d'électricité ne possèdent rien de semblable en termes de subtilité économique et de complexité institutionnelle. Il ne s'agit pas de dire que

cette réglementation est « meilleure » en termes d'objectifs en matière de politiques, mais simplement qu'elle est plus compliquée, qu'elle traite un certain nombre de facteurs et qu'elle est menée à un niveau économique d'expertise importante.⁶⁷ Alors qu'un étudiant attentif peut apprendre plutôt rapidement la réglementation en matière de diffusion et que la réglementation aérienne est chargée en détails, mais pas en concepts, dans le domaine de la réglementation en matière de télécommunications, même les spécialistes peuvent se perdre dans l'explication de la relation entre l'indemnisation réciproque et les frais d'accès.

Le nombre important d'objectifs visés par cette réglementation en matière de télécommunications constitue l'une des raisons principales de sa complexité et de sa subtilité. Aux États-Unis, ces objectifs vont de la couverture et l'accessibilité générale (service universel) à l'ouverture aux utilisateurs (entreprise de télécommunications), en passant par le contrôle du pouvoir de marché (règlement lié au prix ou aux bénéfices), l'intégration de réseaux (exigences d'interconnexion), la collaboration internationale (taux de répartition), l'appui des concurrents (établissement des prix de vente au détail et en gros), la protection des consommateurs (règlements liés à la

⁶⁷ Intven, Hank et Dawson, Mary. *A Model Act to Implement the Regulatory Recommendations of the Telecommunications Policy Review Report*. Toronto : Groupe du droit des communications du cabinet McCarthy Tétrault, 2007.

qualité), la protection contre les interférences dans les transmissions (licences d'utilisation du spectre), l'innovation (services d'information), les protections verticales (dessaisissements et filiales entièrement indépendantes), la sécurité nationale (lois sur l'écoute électronique), la sécurité individuelle (911), le choix des consommateurs (transférabilité des numéros), le fédéralisme (compétence provinciale et fédérale), l'équité entre le milieu rural et le milieu urbain (établissement des tarifs moyens et transferts directs), l'équité sociale (ligne de vie), la promotion d'Internet (c'est-à-dire, le soutien de la connexion des écoles), et bien d'autres encore. Ainsi, nous avons obtenu un ensemble de règles très compliquées qui tente d'équilibrer les multiples objectifs et de composer avec les diverses forces politiques en arrière-plan.

En réglementant l'infrastructure en son centre, il est possible d'atteindre l'extrémité des applications (dont la télévision fait partie). Après tout, tout voyage à travers l'infrastructure. Cela s'applique directement à la télévision sur Internet. Le fournisseur d'infrastructures peut également avoir la responsabilité d'atteindre des objectifs plus généraux en matière de politique liée aux médias. Il peut par exemple protéger la confidentialité; fournir des outils de blocage, garantir l'expansion de la connectivité et percevoir les revenus relatifs à la production du contenu.

Ainsi, au fil du temps et pour le meilleur ou pour le pire, le système politique utilisera de plus en plus les fournisseurs d'infrastructures, tels que le percepteur des impôts, en ce qui a trait aux objectifs en matière de politique liée à l'information à caractère social (production de contenu, problèmes liés au fossé numérique, etc.). Ce message ne sera pas bien accueilli par les entreprises d'infrastructure, mais il paraît vraisemblable. Il s'agit du type d'impôt auquel il est difficile d'échapper qui, s'il était appliqué à tous les fournisseurs de service à large bande, aurait peu de répercussions et qui peut être en grande partie appliqué aux consommateurs, étant donné qu'il concerne un service perçu par ces derniers comme de plus en plus indispensable.

IV. Conclusions

L'importance de cette étude repose sur le fait que la plupart des applications médiatiques de prochaine génération fonctionneront sur Internet, au sens large, sur ses voies d'accès fixes et mobiles (musique, vidéos, films et jeux interactifs) et sur les médias d'information en ligne. Par conséquent, comme Internet est en passe de devenir la principale plateforme pour la plupart des applications médiatiques, les dispositions réglementaires qui s'appliquent à l'Internet deviennent le régime de réglementation pour la majeure partie du système des médias.

Nous avons tiré les conclusions suivantes :

1. Le régime de réglementation de la télédiffusion sur les trois types d'écran devrait être harmonisé.
2. Les règles régissant le contenu télévisuel seront essentiellement les mêmes que pour le cinéma : liberté en matière de contenu et de diversité, et accès au financement public ou à la production et à la distribution sans intermédiaire.
3. Ce financement public proviendrait d'une combinaison de fonds publics, d'une surtaxe imposée aux FSI et aux fournisseurs,

laquelle serait harmonisée avec les redevances déjà payées par les fournisseurs de services de télévision par câble et par satellite, ainsi que des revenus générés par la vente du spectre, lesquels seraient versés dans un fonds en fiducie spécial.

En ce qui concerne le mode de transmission du contenu télévisuel, on assistera à l'apparition d'un système d'infrastructure qui exploitera des éléments communs aux entreprises, ou l'équivalent, tout en s'appuyant sur des mécanismes d'autoréglementation afin de garantir l'absence de contrôle. Toutefois, les entreprises dotées d'infrastructures ne seraient séparées du segment contenu, tant du point de vue fonctionnel que structurel, si bien qu'elles pourraient exercer des activités dans les deux secteurs.

Donc, si on simplifie beaucoup, il s'agirait d'un système où la réglementation relative à la télévision classique serait remplacée par une combinaison « cinéma + entreprise de dernier maillon » selon laquelle le contenu libre (lequel est en partie financé par les deniers publics au Canada) serait diffusé sur plateforme Internet qui serait ouverte pour éviter les goulots d'étranglement.

À la fin du processus, la réglementation propre à la télévision aurait essentiellement disparu en ce qui a trait au contenu tandis que celle propre aux télécommunications serait conservée à l'égard du mode de transmission.

Combinées, ces approches assureraient le dynamisme de l'industrie d'Internet et des activités des utilisateurs au Canada, le tout grâce à une infrastructure offrant une grande ouverture à tous les fournisseurs de contenu télévisuel et les « téléspectateurs » tout en respectant les objectifs sociétaux propres au Canada.