

Acquisition d'Astral par Bell

Observations en réplique



21 septembre 2012



6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue

ACEF Amiante – Beauce – Etchemins

ACEF de l'Est de Montréal

ACEF de l'Île Jésus

ACEF de Lanaudière

ACEF Estrie

ACEF Grand-Portage

ACEF Montérégie-est

ACEF du Nord de Montréal

ACEF Rive-Sud de Québec

ACQC

Membres individuels

Rédaction du mémoire

- Sophy Lambert-Racine

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher



Union des consommateurs est membre
de l'Organisation internationale des consommateurs (CI),
une fédération regroupant 234 membres en provenance de 113 pays.

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission de UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions de UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Enfin, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Répliques aux nouvelles annonces de Bell

1. En premier lieu, Union des consommateurs (UC) se réjouit que le Conseil donne la possibilité aux intervenants à l'instance de commenter les nouvelles annonces que Bell a lancées dans le cadre et au moment de l'audience publique portant sur son offre d'acquisition d'Astral. UC souhaite formuler de brèves observations au sujet de deux annonces de Bell, soit, pour la première, le lancement d'un service de nouvelles de langue française, via une licence de radiodiffusion de catégorie C et, pour l'autre : le lancement d'un service de télévision sur demande devant faire concurrence à Netflix. Nous formulerons également de brèves observations concernant les chaînes desquelles Bell devra se départir, dans l'éventualité où l'acquisition devait être approuvée.
2. Ces annonces inopinées, voire intempestives, devaient, selon Bell, apporter au dossier de nouveaux éléments destinés à appuyer une démonstration que l'acquisition d'Astral par Bell serait dans l'intérêt public. Le Conseil a effectivement mentionné à Bell à quelques reprises durant les audiences qu'il incombait à la compagnie de démontrer que la transaction projetée sert l'intérêt public. C'est dans cette optique que Bell a présenté la possibilité que lui offrirait la transaction d'offrir un nouveau service devant faire concurrence à Netflix, un service d'abonnement en ligne permettant le visionnement de films et d'émissions de télé, et la possibilité de lancer un service d'information nationale francophone. Bell a notamment justifié l'annonce tardive de ces projets par le fait qu'elle souhaitait faire par cette annonce contrepoids à une campagne de relation publique négative à l'égard de la transaction.
3. UC remarque que, outre les annonces officielles faites lors des audiences, très peu d'information additionnelle nous permet de mesurer la probabilité que ces initiatives, si elles devaient se matérialiser, servent réellement les consommateurs. Quelques renseignements et projections, hautement hypothétiques, ont été versés au dossier public. Une partie de ces renseignements a été ou sera remise de façon confidentielle au Conseil. Dans tous les cas, non seulement l'information devant prouver le bien-fondé des avantages allégués de ces services est insuffisante, mais nous considérons en outre que plusieurs aspects des propositions de Bell pourraient même ne pas être conformes aux réglementations actuelles. En somme, accepter la suggestion que ces propositions pourraient constituer une justification à cette transaction controversée ou qu'elles pourraient servir à prouver l'intérêt public d'une transaction avec laquelle elles n'ont en fait que peu à voir pourrait créer de dangereux précédents pour les demandes d'acquisition subséquentes.

Des engagements...quelles garanties?

4. Notre première préoccupation à l'égard de ces engagements tangibles et intangibles en est une de réglementation. En effet, Bell s'engage à utiliser une part des avantages tangibles pour la mise sur pied d'un service d'information en français. Comment peut-on accepter de considérer comme constituant des avantages tangibles la création éventuelle d'une chaîne de catégorie C, alors que la demande de licence n'a pas été déposée par Bell, et encore moins approuvée par le Conseil? Nul ne sait si, advenant le dépôt d'une demande de licence par Bell, les obligations qui doivent être rencontrées lors du dépôt d'une telle demande le seront. En d'autres termes, il n'est pas garanti que Bell obtiendra nécessairement, si elle dépose une demande de licence, la permission du Conseil d'exploiter cette chaîne qu'elle projette. Comment peut-on alors accepter de considérer que constitue des avantages tangibles un service qui n'existe pas et pour lequel nous n'avons encore aucune garantie qu'il verra véritablement le jour?
5. Bell s'engage également à lancer un service devant faire concurrence à Netflix. Bell a notamment mentionné, pour justifier cette annonce, qu'elle servait à démontrer en quoi la transaction serait profitable pour le public, tout en expliquant qu'elle n'avait pas l'intention, au départ, de déposer les détails de ce projet dans le dossier de l'instance. Si le Conseil souhaite prendre en considération cet engagement pour le traitement de la demande d'acquisition, sur quelle base réglementaire le Conseil pourra-t-il avoir un pouvoir sur l'instauration, le maintien, le traitement des plaintes, etc., pour ce service? En effet, Bell présente ce service comme une forme de concurrence à Netflix, un type de service de radiodiffusion qui, en vertu de l'ordonnance d'exemption relative aux nouveaux médias (avis public de radiodiffusion 1999-197), n'est habituellement pas réglementé. Bref, un type de service qui, selon les renseignements très vagues apparaissant au dossier public, pourrait ne pas être étudié dans le cadre réglementaire actuel peut-il être pris en considération par le Conseil, alors que, tout comme pour la chaîne d'information, il s'agit d'un service qui n'a pas vu le jour et pour lequel le Conseil n'a pas de façon aisée d'intervenir, si Bell devait ne pas respecter ses engagements?
6. Nous sommes donc préoccupés par la nature même de ces engagements, qui s'accordent mal avec les réglementations déjà existantes en ce qui concerne le service de nouvelles, et pour laquelle le Conseil pourrait n'avoir que peu ou pas d'outil d'intervention, dans le cas du service devant faire concurrence à Netflix, selon la forme finale que prendrait ce service, donnée qui demeure une inconnue de taille. Bref, nous avons l'impression non seulement que ces engagements sous forme de projets d'avenir lancés par Bell à la surprise de tous pourraient ne viser qu'à faire diversion et à distraire des questions centrales de cette transaction, de sa nature et de son impact sur le public, mais aussi que les engagements de Bell et leur incompatibilité avec le cadre réglementaire actuel risquent de créer de dangereux précédents qui ne serviront que les intérêts des empires verticalement intégrés. Ces propositions de Bell semblent par ailleurs confirmer que plusieurs des politiques qu'applique le Conseil — notamment les différentes réglementations concernant les avantages tangibles, la Loi sur les télécommunications et la Loi sur la radiodiffusion — auraient tout intérêt à être revampées pour que puissent être traitées plus adéquatement ces questions mise de l'avant par les avancées technologiques, de façon à ce que le Conseil n'ait pas à créer à la pièce de nouveaux précédents qui se substitueraient à la mise à jour nécessaire du cadre réglementaire.

Nouveau service d'information dont la stabilité n'est pas démontrée

7. Dans les faits, UC ne s'oppose pas de prime abord à la création d'un service d'information de catégorie C en langue française, au contraire. Si une nouvelle chaîne, qu'elle soit créée par Bell ou par quiconque, permet aux consommateurs de jouir de nouveaux contenus d'information, d'une nouvelle voix qui assure une meilleure diversité de points de vue, cette initiative pourrait – en théorie – favoriser l'atteinte des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. Malheureusement, selon nous, l'information disponible est trop vague pour que nous puissions arriver à la conclusion que le service annoncé par Bell servirait véritablement l'intérêt public.
8. En premier lieu, force est de constater qu'il n'y a jamais eu, au Québec, une troisième chaîne francophone d'information en continu. Il est donc difficile de déterminer s'il existe un véritable marché pour une telle chaîne. Nous estimons que la popularité — et, de ce fait, la viabilité — d'un troisième service d'information en français pourraient être déterminées par une multitude de facteurs difficilement quantifiables, notamment le type d'audience visé par cette chaîne (ex. : âge, degré de scolarisation, etc.) ou le ratio d'informations locales par rapport aux informations nationales, le succès des stratégies publicitaires pour faire la promotion de cette chaîne, par exemple. Des renseignements qui ne sont pas détaillés dans la documentation versée au dossier public par Bell.
9. Nous remarquons également que Bell propose d'assurer la diffusion de cette chaîne pour une durée de trois ans. Cependant, l'information très partielle versée au dossier public par Bell semble démontrer que les revenus et les pertes projetés fluctueraient beaucoup au cours des cinq prochaines années. De plus, nous nous questionnons sur la validité de ces données très vagues, et qui, dans les faits, ne peuvent prédire avec certitude la façon dont le marché accueillerait une troisième chaîne francophone d'information en continu.
10. UC voit mal comment la simple annonce du lancement éventuel de cette chaîne et la promesse de son maintien pour trois ans par Bell serait suffisante pour influencer sur l'évaluation de l'intérêt public de l'acquisition d'Astral par Bell, alors même que la stabilité et la pérennité de cette chaîne ne sont pas garanties (pas plus, rappelons-le, que l'approbation d'une demande de licence qui n'a été à ce jour ni déposée ni étudiée). Il serait en effet déplorable que, suite à l'acceptation de cette acquisition, une chaîne d'information soit lancée, mais que son manque de rentabilité à court terme ne permette pas d'assurer sa survie à long terme, puisque Bell pourrait chercher, après ses trois ans d'obligation, à mettre fin à l'expérience. En effet, nous croyons qu'il serait davantage nuisible pour la diversité des voix francophones d'accueillir une nouvelle voix et de la perdre après quelques années (en plus des dommages collatéraux que cela impliquerait : consommateurs insatisfaits, pertes d'emplois), plutôt que de ne pas accueillir une troisième voix dans les services d'information en continu. Bref, non seulement la proposition n'est pas suffisamment documentée pour qu'il soit possible d'en déterminer la viabilité et le bien-fondé pour les consommateurs, mais nous considérons également que la garantie offerte par Bell de son maintien pour une durée de trois ans ne semble pas, à notre sens, suffisante pour garantir des bénéfices durables pour la diversité des voix dans le marché francophone. Si, sur la base de l'information disponible, il est impossible d'affirmer que la promesse de Bell est dans l'intérêt public, il serait fort périlleux de considérer que cette promesse apporte quelque avantage à la proposition d'acquisition avec laquelle elle n'a de plus, il faut le reconnaître, qu'un lien fort ténu.

11. Il importe aussi de prendre en compte le fait que cette troisième voix dans le marché francophone, si elle devait être mise en place par Bell, serait la voix de l'empire verticalement intégré le plus imposant du Canada, une voix dont l'impartialité et l'indépendance seraient donc remises en question dès ses premiers balbutiements. En somme, il s'agirait, certes, d'une troisième voix dans le marché francophone, mais on pourrait arguer qu'aucun gain dans la diversité des voix du marché canadien, anglais et français confondu, ne peut être envisagé suite à la mise sur pied par Bell d'une telle chaîne, puisque Bell a déjà une forte présence dans le marché anglophone. Évidemment, nous sommes incapables de prédire quel serait le plan de match de Bell relativement à cette nouvelle chaîne, mais nous craignons pour l'instant qu'un tel service de nouvelles nationales puisse avoir un impact sur la quantité et la qualité de nouvelles produites à l'intérieur du conglomerat de Bell ; il est à craindre que l'entreprise soit tentée d'utiliser les ressources de ce nouveau service de nouvelles destiné à la télévision pour alimenter ses multiples stations de radio, par exemple.
12. Évidemment, sans demande de licence de radiodiffusion de catégorie C officiellement déposée par Bell, nous ne sommes pas en mesure de formuler des observations plus détaillées.

Concurrence à Netflix : au service de Bell

13. UC considère que le lancement d'un service entièrement canadien en anglais et en français devant faire concurrence à Netflix aurait pu constituer une bonne nouvelle pour les consommateurs, en particulier pour les consommateurs francophones qui disposent de moins de services de télé IP dans leur langue que les consommateurs anglophones. Cependant, nous constatons que ce que Bell présente comme étant un avantage intangible, que l'entreprise lie de manière un peu mystérieuse à sa proposition d'acquisition d'Astral, pourrait surtout constituer un avantage supplémentaire au bénéfice de l'acquéreur. Ce dernier pourrait en effet tirer des bénéfices supplémentaires du contenu qui deviendrait sien du fait de la transaction par le biais d'un nouveau service de distribution qui ne permettra pas nécessairement d'insuffler plus de variété de contenus dans le système canadien — le service projeté par Bell utiliserait en effet le contenu des services de télévision payante d'Astral et divers contenus de Bell média. En effet, Bell n'a pas confirmé dans le cadre des audiences que des nouveaux contenus seraient produits ou achetés spécifiquement pour ce service. Dans les faits, cet outil ne serait qu'une plateforme de plus que Bell pourrait utiliser pour diffuser et rentabiliser son propre contenu.
14. Bell a affirmé au cours des audiences que ce service pourrait être déficitaire dans ses premières années de service. Dans les faits, cette démonstration ne serait faite qu'en confiance avec le Conseil, puisque Bell déposera des renseignements supplémentaires au sujet de ce service de façon confidentielle.
15. Astral a mentionné lors des audiences qu'elle avait songé elle-même lancer le pendant canadien à HBO GO. Les médias avaient en effet rapporté en avril de cette année qu'Astral entendait devenir un compétiteur de Netflix au Canada en offrant à partir de l'automne aux utilisateurs d'appareils mobiles l'application HBO Go, un service

déjà disponible aux États-Unis qui permet, sur abonnement, de visionner le contenu de la chaîne sur ordinateur, tablette électronique ou téléphone cellulaire. Astral mentionnait néanmoins lors des audiences publiques que le développement d'un tel service est excessivement coûteux. Dans sa présentation orale, Ian Greenberg mentionnait notamment qu'« Astral ne propose que très peu de contenu multiplateforme en raison du niveau d'investissement en capital requis et du coût élevé d'acquisition des droits ». Cet état de fait démontrerait la pertinence de l'acquisition pour la mise sur pied d'un tel service, puisque Bell a plus de ressources pour développer des alternatives innovatrices en matière de radiodiffusion. Si, effectivement, Bell a suffisamment de moyens et d'infrastructures à sa disposition pour lancer ce service, et qu'une entreprise comme Astral avait nécessairement besoin de la collaboration d'une grande entreprise comme Bell pour lancer ce type de service, l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Bell n'est pas dans une situation financière et économique qui l'empêche de prendre le risque, sans même être propriétaire du contenu à diffuser, de lancer un service devant faire concurrence à Netflix. On relèvera d'ailleurs que Ken Engelhart, lors de la présentation de Rodgers, a apporté des nuances importantes qui permettraient de relativiser considérablement l'importance des coûts d'acquisition que nécessiterait un tel service.) Il faut bien avouer que nous demeurons fort sceptiques devant cette suggestion de Bell à l'effet que seule l'acquisition d'Astral, qui lui assurera une position nettement dominante, pourrait lui permettre d'envisager le lancement d'un service qui requiert principalement des ressources d'infrastructures dont elle dispose déjà en abondance.

16. UC est également déçu qu'aucune information n'ait été divulguée au sujet du prix que Bell pourrait exiger pour l'abonnement à ce nouveau service envisagé. Considérant que nous nous préoccupons du fait que le prix des services de distribution de radiodiffusion croît plus rapidement que l'indice des prix à la consommation, considérant que cette situation incite certains consommateurs à désertir les services traditionnels de radiodiffusion malgré les différences notables entre la nature de ces deux services, notamment parce que l'un des avantages d'un service de contournement comme Netflix est son coût beaucoup plus faible que les services de télédistribution traditionnels, il aurait été avisé de réfléchir à la façon dont le service proposé par Bell, censé faire un contrepoids à la concurrence étrangère, peut être concurrentiel pour ce qui est des prix. Nous déplorons de ce fait l'absence d'information à ce sujet.
17. Nous ne pouvons pas formuler de commentaires supplémentaires au sujet de cette annonce avec le peu d'information versé au dossier public. Puisque l'annonce de ce nouveau service est arrivée très tardivement et que Bell n'avait à peu près aucune documentation pour étayer cette proposition, nous n'avons, encore une fois, aucune démonstration que ce service bénéficiera aux consommateurs. Nous croyons donc que l'annonce du lancement d'un tel service, qui peut et qui devrait à notre avis être traité indépendamment de l'acquisition proposée (que ce soit devant le Conseil ou toute autre instance), ne peut pas être reçue comme une preuve que cette acquisition servirait l'intérêt public.

Considérations complémentaires

18. Dans un autre ordre d'idée, UC note que Bell n'exclut plus la possibilité de vendre la chaîne CKGM. En réaction à cette annonce, nous souhaitons réitérer que si la transaction devait être approuvée, le Conseil devrait utiliser les moyens à sa disposition pour s'assurer que les stations desquelles Bell devra se départir soient des propositions viables pour plusieurs types d'acheteurs, et pas seulement pour des empires verticalement intégrés. Sans balises claires pour stimuler une véritable concurrence dans le marché canadien, nous craignons que les entreprises indépendantes se trouvent en position défavorable par rapport aux entreprises verticalement intégrées qui ont des moyens plus grands pour faire de nouvelles acquisitions, empêchant ainsi les entreprises indépendantes de prendre elles aussi plus d'ampleur au sein du marché. Il y a quelques mois, le ministre de l'Industrie a annoncé des mesures qui permettront d'aider les entreprises étrangères à participer plus facilement à la future enchère des ondes libérées par le passage aux signaux de télévisions numériques. Le gouvernement avait notamment établi des mesures pour qu'une partie des signaux mis aux enchères soient plus aisément accessibles aux entreprises occupant moins de 10 % du marché canadien, cela dans le but de stimuler la concurrence et ainsi éviter que les grands empires de télécommunications soient les seuls qui aient la mainmise sur ces nouveaux signaux. Le Conseil pourrait utiliser les moyens à sa disposition pour songer à ce type d'innovation.
19. En conclusion, UC abonde dans le même sens que le président du Conseil, qui affirmait au cours de l'audience que des annonces aussi tardives ne contribuent pas à la sérénité des audiences publiques. UC considère déloyale cette tactique d'amener de nouveaux éléments à la demande plus d'un mois après le dépôt des observations écrites. Cette façon de faire rend inéquitable les processus de consultation publique du Conseil.
20. UC considère louable l'opportunité donnée aux intervenants de commenter les nouvelles annonces de Bell. Cette occasion, malheureusement, ne compense pas le fait que Bell ait utilisé une tactique douteuse pour essayer tardivement de renforcer son argumentaire pour tenter de démontrer que sa demande serait dans l'intérêt public. UC craint, si le CRTC accepte de recevoir ces éléments de preuve soumis à une période aussi tardive, que d'autres demandeurs soient alors tentés à l'avenir d'user de telles tactiques déloyales pour essayer de renforcer leur dossier à la toute dernière minute. UC estime de plus que cette tactique est nocive en soi, puisque, malgré le fait que le Conseil ait posé de multiples questions au demandeur lors des audiences, le dossier ne pourra jamais être aussi complet que si toutes les propositions avaient été mises sur la table pour étude dans les délais requis.
21. UC considère de plus que l'annonce de ces deux projets, qui n'ont à strictement parler que très peu à voir avec la transaction proprement dite et que Bell aurait vraisemblablement pu (et pourrait) mettre en œuvre indépendamment de l'acquisition d'Astral donnent une malheureuse impression de poudre aux yeux et semblent dénoter un certain manque de sérieux de la part de Bell, voire un certain mépris du processus réglementaire. Cette attitude tend selon UC à renforcer les différentes craintes exprimées par bon nombre d'intervenants quant aux attitudes cavalières qui sont à craindre de la part de Bell dans l'éventualité où le Conseil approuverait cette transaction qui renforcera sa position dominante.

22. En somme, UC considère que le manque d'information liée à ces propositions et leur arrivée tardive au dossier empêchent de vérifier rigoureusement si elles servent véritablement l'intérêt public et si elles peuvent constituer une valeur ajoutée dans le cadre de l'approbation de la transaction sous étude.

23. Néanmoins, UC soumet que, sur la base des informations rendues publiques, il est possible de tirer certaines conclusions. Premièrement : la stabilité, la qualité et la survie du service d'information de catégorie C proposé par Bell ne sont pas démontrées. Les conséquences d'un échec pourraient être désastreuses. Deuxièmement : nous craignons que ce service d'information et le service devant faire concurrence à Netflix proposé par Bell soient surtout des services qui serviront les intérêts de l'acquéreur, en augmentant sa position dominante dans le marché des communications. En conclusion, si le Conseil devait juger que l'acquisition d'Astral par Bell sert l'intérêt public, nous espérons seulement que ce ne sera pas sur la base de ces preuves incomplètes et hypothétiques, qui devraient à notre avis être totalement écartées.

*** fin de document ***