

Commentaires sur la mise en œuvre de la radiodiffusion des messages d’alerte en cas d’urgence

par
Wayne A. Stacey
Expert-conseil en radiodiffusion

1. Introduction

À la suite de la publication de tous les mémoires concernant l’Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-85¹, il est clair que plusieurs problèmes d’ordre pratique découlent du plan global du Conseil visant à obliger les radiodiffuseurs en direct et les EDR du Canada à diffuser au public, d’ici le 31 décembre 2014, les messages d’alerte admissibles en cas d’urgence.

La plupart des questions recensées par les intervenants publics ne sont d’ailleurs pas nouvelles. Les radiodiffuseurs et les EDR – surtout ceux faisant partie du Groupe de travail mixte gouvernement-industrie sur la présentation uniforme (GTPU)² – les avaient déjà notées bien plus tôt. On a longuement discuté de pratiquement toutes ces questions à l’occasion de nombreuses réunions du GTPU et d’autres séminaires de l’industrie. Le CRTC aurait pu, s’il avait décidé de participer aux travaux du GTPU, acquérir une meilleure compréhension des aspects pratiques fondamentaux liés à une tâche si complexe. Il en résulte des règlements proposés qu’il sera impossible de respecter sur de nombreux points importants. De plus, le CRTC est aujourd’hui inévitablement confronté au non-respect généralisé si la réglementation proposée entre en vigueur comme prévu. Si cela devait arriver, personne n’y gagnera, et encore moins le public qui s’attendait à un Système national d’alertes au public (SNAP) qui produit les résultats annoncés.

Les règlements que propose le CRTC pour les services de radio et de télévision autorisés dans son Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-85 sont très clairs en ce qui concerne la question principale, soit la diffusion obligatoire, par les stations, de messages d’alerte admissibles. Cependant, le Conseil a écarté les préoccupations exprimées au préalable par l’industrie quant à l’aspect pratique de respecter des règlements vagues et imprécis comme ceux qui sont proposés. En vertu du régime de mise en œuvre volontaire que le CRTC avait avalisé auparavant, les titulaires de licence jouissaient d’une marge de manœuvre raisonnable pour prendre les mesures nécessaires pour « faire ce qui a à faire » sur le plan opérationnel. Le Conseil aurait pu aussi bien appliquer au secteur privé l’option volontaire de condition de licence qu’il a accordée à la SRC s’il s’inquiétait que l’industrie traîne les pieds. Assujettis à un régime obligatoire fondé sur une réglementation peu précise et prêtant à confusion comme celle qui est proposée, les titulaires ne sont jamais certains d’éviter d’être pénalisés plus tard lorsqu’ils interpréteront les règles selon ce qu’ils estiment nécessaire pour réaliser le principal objectif que

¹ Voir : <https://services.crtc.gc.ca/pub/instances-proceedings/Default-Default.aspx?S=C&PA=B&PT=NC&PST=A&Lang=f>

² Le GTPU est responsable devant le Groupe de travail fédéral, provincial et territorial (FPT) sur les alertes au public mis sur pied par les Cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences (CSRGU).

la réglementation est sensée favoriser en premier lieu, à savoir la diffusion de messages d'alerte admissibles de façon responsable et de sorte à répondre aux besoins.

Les sections qui suivent soulignent les difficultés majeures du plan de messages d'alerte obligatoires adopté par le Conseil, comme l'ont signalé plusieurs intervenants de l'industrie. Je soulève également quelques autres enjeux dans la mesure où ils se rapportent aux questions traitées.

2. Respect des directives sur la présentation uniforme

Il est indiqué dans les règlements proposés par le CRTC que les radiodiffuseurs doivent veiller à ce que tous les messages d'alerte admissibles qu'ils transmettent se conforment au document sur les directives opérationnelles concernant la présentation uniforme intitulé *Système national d'alertes au public : Version 1.0 des Directives sur la présentation uniforme*³.

Quand il a élaboré ce document, le GTPU a pris pour acquis qu'il s'agirait en fait de lignes directrices à l'intention des auteurs de messages, des radiodiffuseurs et du système ADNA dans le cadre d'un régime à participation volontaire. Cependant, lorsqu'on indique dans la réglementation que les participants sont tenus de respecter les directives, on prive les titulaires de toute la souplesse leur permettant de faire les choses autrement, même lorsque cela est nécessaire pour s'acquitter comme il se doit de la tâche prévue.

Les radiodiffuseurs ne seront pas en mesure de tenir compte de tous les aspects des directives sur la présentation uniforme lorsqu'ils diffusent des alertes, étant donné que les auteurs de messages et/ou le service chargé de faire fonctionner le Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes (ADNA), c.-à-d. Pelmorex Communications Inc., doivent mettre en œuvre certains d'entre eux. En exigeant, de plus, le respect obligatoire des directives, on transforme le but qu'elles visaient à l'origine pour en faire des instruments rigides qui s'avéreront très difficile à modifier plus tard.

Ma conclusion : Du point de vue pratique, on devrait tenir les radiodiffuseurs responsables uniquement des éléments des directives sur la présentation uniforme qu'ils sont en mesure de contrôler, soit principalement les dispositions régissant la manière dont le public verra et entendra les messages et la rapidité de leur transmission.

3. Portée de la distribution universelle obligatoire

Le CRTC a élaboré ses règlements proposés sur les alertes de sorte qu'ils s'appliquent universellement à tous les services de radiodiffusion en direct autorisés, peu importe la taille du marché qu'ils desservent, leur capacité financière ou leurs moyens techniques. Même si le coût en capital des récepteurs, des décodeurs, des inséreuseuses et des périphériques nécessaires pour

³ Voir : <http://capan.ca/uploads/npas/PS-SP-847835-1-FR - NPAS CLF Guidance 1.0 - June 3 20131.PDF> pour obtenir un exemplaire de ce document publié par le Centre des sciences pour la sécurité de recherche et développement pour la Défense Canada (RDDC) et non par l'ACAAP comme l'indique le projet de réglementation du CRTC.

diffuser les alertes du système ADNA représente une petite dépense supplémentaire pour les stations commerciales de grande taille, ce n'est pas le cas pour les services commerciaux de plus petite taille et pour les stations communautaires, ethniques et de campus.

- **La diffusion des messages d'alerte exige bien plus que la simple installation d'une « boîte noire »**

Lorsqu'ils sont tenus de se conformer à un règlement, les radiodiffuseurs doivent s'assurer que le matériel le permettant soit à la fois solide et fiable. Cela implique qu'il soit peut-être nécessaire de mettre en place des mesures normales de prévoyance comme l'équipement de réserve prêt à fonctionner pour les récepteurs, décodeurs et inséreuse servant aux alertes. De même, la conception des installations d'alimentation sans coupure devra peut-être tenir compte de cet équipement, étant donné que les situations posant un danger pour la vie produisent souvent une panne de courant.

Et, par ricochet, d'autres exigences opérationnelles et réglementaires sont touchées quand un titulaire met en place un système technique interne conçu pour interrompre la programmation normale automatiquement et insérer du nouveau contenu sur lequel il n'a aucun contrôle. Il faudra modifier la gestion du routage et l'équipement servant aux registres ainsi que le matériel et le logiciel servant à l'automatisation des émissions pour s'assurer que ces insertions spéciales et imprévisibles soient enregistrées et consignées au registre comme il se doit. Le logiciel et le matériel des systèmes en place devront donc être modifiés.

Puisque la mise en œuvre de la diffusion des alertes sera bien plus compliquée que la simple installation de récepteurs, décodeurs et inséreuse « boîte noire » dans chaque station source, beaucoup des services autorisés par le CRTC n'auront pas les moyens financiers ou les ressources techniques à l'interne pour réaliser cet objectif d'ici le 31 décembre 2014.

Ma conclusion : Par conséquent, la mise en œuvre de la diffusion d'alertes doit se faire progressivement en commençant pas les principaux marchés et en passant plus tard aux marchés de moyenne et petite taille.

- **Les réémetteurs posent un problème unique**

Dans le cas des sites réémetteurs qui sont actuellement alimentés par satellite ou par les signaux VHF/UHF en direct pour diffuser du contenu tout à fait identique à celui de la station source, il peut s'avérer très coûteux de diffuser des messages d'alertes uniques. Si cette exigence réglementaire est confirmée, les titulaires devront disposer d'un moyen indépendant d'insérer séparément les messages audio (et possiblement vidéo) en bande de base, messages qui pourraient d'ailleurs arriver sans préavis à n'importe quel moment. Dans bien des cas il ne sera pas pratique d'établir un nouveau lien d'alimentation de la programmation à fonction unique entre la station source et chaque site réémetteur. Le mieux que les radiodiffuseurs pourront faire serait d'installer un récepteur/décodeur d'alerte à chaque site réémetteur de sorte à dévier de la programmation originale et à insérer l'alerte requise quand c'est nécessaire. Cependant, cette solution comportera des défis pour les titulaires :

- Pour obtenir les alertes en temps réel du système ADNA, il faut soit une connexion Internet haute vitesse, soit un TVRO capable de recevoir les signaux par satellite qu'utilise MétéoMédia de Pelmorex. À l'heure actuelle, la première de ces solutions est irréalisable dans le cas de nombreux sites réémetteurs ruraux, tandis que la deuxième entraînera des dépenses prohibitives, les exigences en capitaux pouvant en effet dépasser le coût du site réémetteur original.
- Les sites émetteurs éloignés ou de petite taille doivent souvent composer avec des limites sur le courant disponible. Il est donc coûteux d'installer de l'équipement supplémentaire qui doit constamment être sous tension (et qui nécessitera peut-être de l'équipement de réserve prêt à fonctionner pour assurer la fiabilité).
- À l'heure actuelle, le contenu entièrement réémis n'est pas consigné séparément au registre puisqu'on prend pour acquis qu'il est identique à celui de la station source, laquelle l'enregistre et le consigne ailleurs. S'il faut parfois transmettre du contenu distinct, c.-à-d. des alertes, les règles du CRTC quant aux registres s'appliqueront toujours à chaque émetteur. Cela signifie qu'il faudra du nouvel équipement (tant alphanumérique qu'audio) pour produire les registres à chaque site où le contenu risque d'être modifié.

La diffusion d'alertes qui ne se rapportent pas forcément au périmètre de rayonnement spécifique d'un émetteur en particulier ne compromettra en aucune façon la sécurité publique. Au pire, l'alerte risque d'importuner certains des auditeurs ou téléspectateurs auxquels elle ne s'applique pas parce qu'elle a interrompu leur émission. Si le CRTC insiste sur davantage de précision, il est fort probable que certains titulaires mettent de nombreux réémetteurs de petite taille hors de service puisqu'il sera trop coûteux de se conformer à une règle plus stricte.

Ma conclusion : Pour des raisons valables et pratiques, il faut permettre aux titulaires de diffuser, par le biais de tous leurs réémetteurs interconnectés, les alertes qui se rapportent peut-être qu'à des segments spécifiques de leurs zones de service.

4. Problèmes d'audio

Les règles proposées quant aux services de radio en direct stipulent que chaque titulaire est tenu de mettre en place un système d'alerte au public qui « diffuse sans délai, à partir d'une station donnée, toute alerte audio reçue du système d'agrégation et de dissémination national d'alertes » [c'est moi qui souligne]. Voici un exemple d'une règle peu précise qui ne manquera pas de créer de l'incertitude et de la confusion au sein de l'industrie. Pour les radiodiffuseurs, le terme « audio » signifie soit l'audio en direct, soit un enregistrement éphémère empruntant un format conventionnel comme le MP3, transmis par un moyen de télécommunication.

Cependant, le système ADNA ne transmet pas « l'audio » dans le sens conventionnel puisqu'il n'est pas conçu pour les fichiers joints ou la diffusion en continu de l'audio. Si l'auteur du message a fourni au système ADNA un fichier audio contenant son message d'alerte, ce système le recode en texte alphanumérique Base64, lequel est ensuite incorporé au contenu du message PC-PAC envoyé aux distributeurs de dernière étape (DDE). Il est alors possible de décoder ces données et d'en faire un fichier audio à chaque site DDE pour ensuite le diffuser. De plus, le

système ADNA peut transmettre une adresse URL dans son message PC-PAC qui mène vers un serveur Internet duquel il est possible de télécharger un fichier audio MP3 pour le diffuser.

Pour les radiodiffuseurs, la principale difficulté se produira lorsque l'auteur du message ne fournit pas une version de son alerte en fichier audio, soit directement au système ADNA, soit à un serveur Internet indiqué par le message du système ADNA. Si l'auteur fournit une version de son alerte uniquement en texte alphanumérique, les services de radio n'auront aucun fichier audio à diffuser. Compte tenu du libellé actuel des règlements du CRTC, il semblerait qu'aucune transmission d'alerte ne serait en fait requise vu qu'aucune alerte « audio » n'a été « reçue » par le biais du système ADNA.

Mais, le fait est que la majorité des radiodiffuseurs sont des titulaires conscients de leurs responsabilités et qui tiennent leurs communautés à cœur. En l'absence d'audio, la plupart d'entre eux décideront probablement de faire lire les messages uniquement en texte directement sur les ondes, là où c'est possible. Une autre solution serait le logiciel synthétiseur texte-parole (TTS). Les récepteurs et décodeurs d'alertes munis de ce logiciel peuvent créer de l'audio à partir de fichiers texte. Malheureusement, certains systèmes TTS ont beaucoup de difficulté à prononcer certains noms de lieu de sorte que les habitants de la localité visée puissent les comprendre. C'est notamment un problème dans le cas des noms de lieu français au Canada anglais et vice-versa, et aussi dans le cas du nom de certaines communautés des Premières Nations. La modification du lexique dans le logiciel TTS afin de produire la prononciation et la cadence exactes de la parole synthétique implique une procédure manuelle fastidieuse et pénible. Les radiodiffuseurs optant pour cette solution seraient obligés de procéder à cette modification à chaque emplacement de récepteur/décodeur dans leur système.

Par conséquent, l'option de produire de l'audio TTS en l'absence d'un fichier audio est en réalité une solution pratique que s'il existe un système d'alerte provincial ou régional conçu pour le faire, comme c'est le cas en Alberta. En pareil cas, il est possible de gérer le lexique TTS d'un lieu central de sorte que l'audio diffusé par toutes les stations communiquant des alertes soit exactement le même. Des difficultés se produiront dans les endroits où l'approche centrale n'est pas utilisée, puisque les DDE individuels dans le même marché décideront de l'équipement et du logiciel et même de comment ou si individualiser le lexique TTS en fonction des besoins locaux. Il est possible que cela entraîne un fouillis de messages audio de qualité variable dans un marché donné, tournant ainsi en dérision l'objectif de communiquer des messages d'alertes ayant une « présentation uniforme ».

Dans le cas du règlement sur la télévision, le risque de confusion sur la question de l'audio est encore plus élevé. Le projet de règlement stipule que chaque télédiffuseur autorisé doit diffuser « toute alerte reçue – de contenu écrit et audio – du système d'agrégation et de dissémination national d'alertes ... » [c'est moi qui souligne]. Autrement dit, les DDE doivent recevoir les éléments visuels et sonores des alertes avant de les diffuser. Pourtant, les directives sur la présentation uniforme, que les radiodiffuseurs doivent respecter selon le CRTC, permettent aux télédiffuseurs de transmettre uniquement le texte visuel quand l'auteur ne fournit pas le fichier audio, pourvu qu'ils transmettent simultanément le signal sonore d'alerte canadien sur le canal audio.⁴

⁴ Article 7.3.15.1.3 – *Système national d'alertes au public : Version 1.0 des Directives sur la présentation uniforme*

Ma conclusion : Lorsque l’auteur ne fournit pas le fichier audio d’une alerte et le système ADNA ne le transmet pas, il devrait être permis aux services de radio de diffuser une alerte quand il y a du personnel sur place pour lire le message en direct sur les ondes. Il devrait être permis aux télédiffuseurs d’en faire autant. Ces derniers pourraient également transmettre le message en texte visuel de même que le signal sonore d’alerte canadien (c.-à- d. une tonalité d’avertissement multifréquence pour les malvoyants). Il devrait être permis tant aux services de radio qu’aux télédiffuseurs d’opter pour le TTS pour créer l’élément audio à partir des textes uniquement en format écrit; cependant il faudra examiner cette option attentivement étant donné les problèmes associés à la qualité de la parole synthétique.

5. Problèmes de codage géographique

Il est indiqué dans le projet de règlement que les titulaires doivent diffuser l’alerte qu’au moyen d’émetteurs « qui desservent la zone qu’elle vise ». Les radiodiffuseurs seront obligés d’interpréter cette exigence vu que le CRTC ne précise pas ce qui constitue en réalité la « zone » de service d’une station. Il est fort probable que cette zone soit tenue pour celle contenue dans les limites de la carte officielle des périmètres de rayonnement pour chaque station, telle qu’approuvée par le Conseil et Industrie Canada. Mais s’agit-il du périmètre protégé et à l’abri du brouillage où le public peut compter recevoir le signal, ou du périmètre d’intensité minimale du champ de signal qui est généralement considéré nécessaire pour assurer un service fiable sans brouillage? Que faire dans le cas des stations AM dont le périmètre de rayonnement diffère substantiellement le jour et la nuit? Faudra-t-il deux périmètres différents et que l’équipement change de renvois aux données de rayonnement selon le moment de la journée?

Ce qui est clair c’est qu’il faudra programmer individuellement chaque récepteur/décodeur d’alerte exploité par un radiodiffuseur afin de les munir des codes de Classification géographique type (CGT) qui correspondent (au moins) aux divisions de recensement (DR) contenues dans la « zone de service » de chaque radiodiffuseur, quelle que soit la définition de ce concept. S’il faut améliorer la granularité, il faudra entrer beaucoup plus de codes, possiblement jusqu’au niveau de la subdivision de recensement (SDR). Dans certaines circonstances, il faudra peut-être aussi les codes de région métropolitaine de recensement (RMR).

Voici la séquence des opérations que chaque installation émettrice autorisée devra effectuer pour programmer cette information dans les récepteurs/décodeurs :

- Identifier la carte officielle des périmètres de rayonnement qui serviront de renvois à la « zone de service » de chacun des émetteurs.
 - Coder les cartes de zones de service qui ne sont pas déjà en format électronique pour que le logiciel du Système d’information géographique (SIG) puisse les lire (p. ex. MapInfo).
 - Obtenir des données CGT lisibles par le SIG pour toutes les zones DR, SDR et RMR que les installations émettrices autorisées pourraient couvrir.
 - À l’aide du logiciel SIG, créer une liste filtrée des codes CGT compris partiellement ou totalement dans le périmètre de rayonnement de chaque installation émettrice.
-

- Programmer manuellement ces données dans le récepteur/décodeur d'alerte lié à l'installation émettrice en question.⁵

Il sera nécessaire, pendant la vie du système, de mettre à jour les données CGT et celles de la zone de rayonnement de l'émetteur qui sont liées entre elles à chaque fois qu'il y a modification des périmètres ou que Statistique Canada redéfinit les limites des territoires de recensement.

On peut constater à la lecture de la liste d'opérations ci-haut que de nombreux radiodiffuseurs, surtout ceux de plus petite taille n'ayant aucun spécialiste technique sur place, ne seront pas en mesure de mettre sur pied et d'entretenir systématiquement ces systèmes eux-mêmes. Il leur faudra modifier leurs budgets annuels afin de prévoir les ressources nécessaires pour le maintien convenable des systèmes d'alertes, vu qu'un système dépassé serait d'une utilité limitée dans le meilleur des cas et dangereux dans le pire des cas.

Puisque la mise au point des récepteurs/décodeurs sera complexe, il est peu probable que la majorité des titulaires d'installations émettrices en direct aient l'expertise interne pour s'exécuter dans les délais proposés par le CRTC. La plupart d'entre eux devra engager des experts-conseils et installateurs de l'extérieur, et le fait est que ces personnes ne sont pas nombreuses au Canada.

Ma conclusion : La mise en œuvre d'un service d'alerte fondé sur le codage géographique et exigeant plus que la simple identification du marché central de la localité doit se faire en étapes progressives, en commençant pas les principaux marchés et en passant plus tard aux marchés de moyenne et petite taille.

6. Questions de compétence

Les questions relatives au codage géographique se rapportent à la compétence des gouvernements et des agences chargés de communiquer les alertes. Un récepteur/décodeur du système ADNA qui est programmé avec les codes CGT correspondant à la totalité d'une zone de service donnera suite aux messages d'alerte admissibles communiqués par une agence ou un gouvernement chargé(e) de la gestion des urgences pour chaque code CGT programmé. À moins que la province ou le territoire ait un point central d'autorisation et de communication pour toutes les alertes, comme c'est le cas en Alberta, il est pour ainsi dire certain que divers responsables des mesures d'urgence ou diverses compétences qui s'occupent d'un seul événement communiquent parfois des messages en double (et même contradictoires). Jusqu'ici, le groupe CSRGU n'a toujours pas annoncé une solution pour éviter les messages multiples pour un seul événement qui se produit dans les secteurs de compétence où il n'y a pas de coordination centrale des messages.

Mais même en Alberta, où les messages sont communiqués à partir d'un point central, il peut y avoir des problèmes dans les régions contigües comme la C.-B., la Saskatchewan ou les T.N.-O.

⁵ Dans le cas de certains récepteurs/décodeurs de fabrication américaine il sera peut-être nécessaire d'utiliser un format correspondant aux codes Federal Information Processing Standard (FIPS) pour programmer les données géographiques, plutôt que les codes CGT canadiens. Dans cette éventualité, il faudra manuellement établir la correspondance de chaque code CGT à un fichier FIPS fictif convenable et prendre soin d'éviter d'utiliser un code correspondant à une zone américaine à proximité.

À l'heure actuelle, Alberta Emergency Alert (AEA) ne communique pas ses propres alertes au système ADNA. Par conséquent, seuls les radiodiffuseurs à l'intérieur de la province qui sont abonnés au système AEA et qui utilisent également les récepteurs/décodeurs d'alertes que l'agence fournit aux dépens du public peuvent obtenir les messages qu'il formule. Cela signifie-t-il que les stations de l'Alberta qui desservent également une partie d'un territoire avoisinant devront acquérir des récepteurs/décodeurs en double afin de donner suite aux alertes communiquées par l'AEA et une autorité voisine utilisant le système ADNA?

Aucune preuve n'indique que les nombreux protocoles juridictionnels et les autres arrangements qui seront nécessaires pour éviter de diffuser des alertes multiples pour la même catastrophe seront mis en application à travers tout le Canada d'ici la fin de cette année. Par conséquent, si le projet sur la diffusion obligatoire qu'envisage le CRTC va de l'avant comme prévu, il est inévitable qu'il y ait de nombreuses occasions d'alertes multiples et possiblement de messages contradictoires.

Ma conclusion : À moins que les gouvernements des régions limitrophes négocient des protocoles juridictionnels pour éviter les alertes multiples et les conflits sur le plan des messages, on devrait s'attendre à ce que les radiodiffuseurs desservant les régions frontalières diffusent les messages provenant d'une seule et unique autorité. En général, cette autorité devrait être celle ayant compétence sur la zone de service principale de l'entreprise de radiodiffusion. Les radiodiffuseurs devraient toutefois être libres de conclure d'autres arrangements volontaires avec les autorités voisines lorsque cela est jugé approprié.

7. Le problème lié aux EDR

Les règlements proposés par le CRTC, tels qu'ils sont libellés en ce moment, exigent que les services de diffusion en direct et les EDR agissent indépendamment les uns des autres en ce qui concerne la diffusion des alertes admissibles. Autrement dit, les radiodiffuseurs et les EDR qui diffusent les signaux de ces derniers doivent insérer les alertes quand elles sont communiquées. Aucune disposition des règlements ne dispose que les EDR s'abstiennent de transmettre les messages que les stations en direct dont elles distribuent le signal devront communiquer sur les ondes de toute façon.

Il est peu probable que des problèmes se produisent si les EDR empruntent la technologie du changement de canal dirigé pour diffuser les alertes. Dans ce cas-là, le décodeur numérique du téléviseur remplace automatiquement le canal des téléspectateurs situés dans les zones touchées par un canal spécial consacré aux alertes d'urgence, bloquant ainsi les versions diffusées par les stations en direct dont l'EDR distribue le signal.

Si, cependant, une EDR décide d'afficher les alertes visuellement par texte défilant ou fenêtre contextuelle en les superposant aux émissions prévues, il est fort probable que le même message ne soit pas affiché à exactement le même moment, car il y a de bonnes chances que les deux DDE ne synchronisent pas les messages. Ce scénario, c.-à-d. les messages défilants en double, fera dévier l'objectif principal des alertes télévisées, soit de fournir au public des instructions et des renseignements clairs et précis en un seul temps. La présentation superposée et non

synchronisée des alertes sur les écrans des abonnés ne servira qu'à créer de la confusion parmi les téléspectateurs et à les incommoder.

Ma conclusion : Pour éviter ces problèmes, on doit obliger les EDR à utiliser la technologie du changement de canal dirigé pour les alertes ou à supprimer leurs propres alertes défilantes dans les cas où la réglementation oblige la station de télévision source à diffuser la même alerte.

Il y a lieu également de préciser que les règlements proposés par le CRTC pour les EDR exigent que le titulaire insère les alertes « dans tous les services de programmation qu'il distribue aux abonnés » [c'est moi qui souligne]. On peut déduire que les EDR sont obligées de remplacer la programmation présentée sur tous les canaux de radio faisant partie de leurs services audio chaque fois qu'une alerte admissible est communiquée. Cela entraînera les mêmes problèmes de non-synchronisation mentionnés plus haut dans le cas de la télévision.

Ma conclusion : Si le Conseil n'avait pas l'intention d'inclure les services audio des EDR, il y a lieu de préciser cette question dans toute version révisée des règlements.

8. La nécessité d'établir la gestion et un système d'autorisation centraux des messages au palier régional

S'ils sont mis en application dans leur état actuel, il est pour ainsi dire certain que les règlements sur les alertes d'urgence que le CRTC propose engendreront énormément de mécontentement parmi les gouvernements, les responsables de la gestion des mesures d'urgence, les radiodiffuseurs et tout particulièrement le grand public. La raison est que le système national de distribution, alimenté par le système ADNA, que le CRTC tente de favoriser par ce projet de règlements ne fonctionnera pas convenablement à moins que tous les secteurs de compétence adoptent leur propre modèle centralisé de gestion des messages d'alerte, comme celui déjà en place en Alberta.

Il est nécessaire d'établir un processus central d'autorisation pour minimiser les erreurs et les abus dans les provinces et les territoires où une foule de gestionnaires individuels des urgences, d'élus municipaux et d'agents de police sont autorisés à communiquer des alertes qui sont distribuées au public à grande échelle. La valeur et l'efficacité d'un tel système ont été amplement démontrées en Alberta, mais même là il a fallu plusieurs années d'expérience parfois amère pour en arriver à un système qui fonctionne comme il se doit.

Il est possible d'assurer plusieurs mesures d'importance cruciale quand tous les messages d'alerte provenant des responsables sur place passent par un centre d'opérations régional avant d'être envoyés au système ADNA. Il est possible notamment :

- de vérifier rapidement l'autorité de la source à communiquer des alertes;
- de vérifier le statut « diffusion immédiate » de l'événement;
- de faire respecter les mesures uniformes de sécurité des messages à l'échelle de la province, plutôt que de se fier à ce que chaque DDE choisisse et maintienne son propre système;
- de vérifier que les messages écrits et audio se conforment aux directives sur la présentation uniforme;

- de créer dans un endroit central la version audio des messages uniquement en texte qui sont envoyés par les fonctionnaires locaux responsables et les agences fédérales pour s'assurer que les radiodiffuseurs reçoivent des fichiers audio de qualité convenable;
- d'uniformiser la qualité sonore et la prononciation dans chaque secteur de compétence lorsqu'on utilise l'audio TTS;
- d'élaborer et de communiquer la version du message dans les langues non officielles, le cas échéant;
- d'améliorer la liaison entre les opérations centralisées et les autres domaines de compétence pour éviter d'acheminer des messages en double ou contradictoires aux radiodiffuseurs en régions frontalières.

En ce qui concerne la production centralisée de messages audio, il est important de savoir que la grande majorité de tous les messages d'alerte provient à l'origine d'Environnement Canada; cependant pour ainsi dire tous les messages d'alerte envoyés au système ADNA par ce Ministère sont uniquement en format texte⁶. Les centres d'alerte régionaux seraient en mesure de s'assurer que tous les radiodiffuseurs reçoivent des messages dont la qualité audio répond aux directives sur la présentation uniforme, comme c'est le cas en Alberta.

Plusieurs intervenants de gouvernements provinciaux ont suggéré au CRTC qu'il est possible de régler le problème de l'absence d'audio. Il s'agit d'exiger que le système ADNA produise l'audio TTS avant de distribuer des alertes « pour diffusion immédiate » qui leur parviennent uniquement en format texte. Même si cette mesure aiderait à assurer l'uniformité de l'audio, elle n'aborde pas les autres fonctions d'importance critique que les opérations régionales centralisées pourraient gérer. De plus, Pelmorex se verrait obligée de garantir que l'audio qu'elle produit pour le système ADNA reflète fidèlement chaque message en format texte.

Malheureusement, certains domaines de compétence ne sont toujours pas conscients des dangers de permettre à de nombreuses sources de messagerie autorisées d'avoir libre accès au système de radiodiffusion. Il est peu probable que toutes les juridictions aient mis sur pied, d'ici la fin de l'année, un système central de gestion et de publication des messages semblable à celui de l'Alberta.

Ma conclusion : Il est tout à fait essentiel que les alertes d'urgence soient gérées d'un point central dans chaque juridiction des provinces et territoires si nous souhaitons assurer la sécurité adéquate des gens et le fonctionnement efficace d'un système d'alerte axé sur la radiodiffusion. Il est peu sage, voire même dangereux, d'exiger la diffusion obligatoire des alertes d'urgence dans les juridictions provinciales ou territoriales qui n'ont pas mis un tel système d'autorisation en place, vu le risque élevé de graves abus et d'erreurs.

9. Commentaires en conclusion

Dans le domaine de la radiodiffusion, les règlements vagues et imprécis sont normalement pires qu'aucune réglementation. Les règlements étouffent la créativité nécessaire pour réaliser des

⁶ Nonobstant le fait qu'EC communique des alertes audio pour tous les événements urgents par le biais de son propre système VHF, Radio-Météo.

objectifs complexes, car ceux qu'ils visent craignent faire l'objet de mesures de contrainte s'ils ne respectent pas les règles à la lettre. En pareille circonstance, les industries ont tendance à faire exactement ce qu'exigent les règlements, un point c'est tout. Par conséquent, les règlements mal conçus apportent à ceux qui ont poussé à l'origine pour les faire adopter – les gouvernements FPT, le CRTC et le public qu'ils représentent dans ce cas-ci – un faux sentiment de sécurité.

Il ressort clairement des mémoires présentés par les radiodiffuseurs, les EDR, les autorités responsables des mesures d'urgence et d'autres suite à la publication de l'Avis de consultation de radiodiffusion 2014-85 que la mise en place des éléments du Système national d'alertes à la population (SNAP) se rapportant à la radiodiffusion s'avérera compliquée et exigera beaucoup de temps. Les gouvernements FPT croient peut-être qu'ils réaliseront une grande partie de leurs objectifs relatifs aux alertes au public grâce à une réglementation stricte imposée par le CRTC. Certains seront peut-être particulièrement heureux d'avoir réussi à décharger une grande partie du coût du SNAP sur d'autres grâce à l'adoption des règlements, d'autres comme les abonnés aux EDR qui paient le système ADNA et les radiodiffuseurs qui paient tous les autres frais de distribution. Mais les réalités pratiques dont il est question plus haut entraîneront probablement le non-respect répandu à travers l'industrie, et cela posera des problèmes pour le CRTC et ne permettra pas aux gouvernements FPT d'avancer vers la réalisation de leur objectif global.

Il y a une foule de réalités pratiques à aborder convenablement et en détail avant de faire entrer en jeu des mesures réglementaires obligatoires au Canada en ce qui concerne les alertes radiodiffusées. Il est quasiment certain que l'adoption prématurée de règles simplement pour répondre à un impératif politique entraînera la création d'un système national d'alertes inefficace, coûteux et possiblement inutile, comme ce fut le cas pour le système d'alertes américain Emergency Alerting System (EAS) à l'origine.

En ce qui concerne le SNAP, le Canada a besoin d'un système dont la simplicité et la facilité puissent véritablement mériter la définition suivante : [traduction] « un plan directeur conçu par des génies afin que les idiots puissent l'exécuter ». ⁷ Nous sommes loin d'atteindre cet objectif à l'heure actuelle, et les règlements du CRTC faisant l'objet de discussions en ce moment ne feront qu'en retarder la réalisation s'ils sont adoptés précocement. Il y a lieu de reporter leur mise en application jusqu'à ce que les questions pratiques qui ont été soulevées par les intervenants dans cette instance du CRTC soient, à tout le moins, réglées à la satisfaction de tous les acteurs clés.

2014-04-29

FIN DU DOCUMENT

⁷ Herman Wouk, *The Caine Mutiny*