

Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190



Parlons télé

Le 25 juin 2014

Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190

Parlons télé

Table des matières

	<u>Page</u>
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	7
Mise en contexte	7
LA CONSULTATION DU CRTC	9
LE DÉCRET C.P. 2013-1167	13
LES OBJECTIFS DE L'AVIS CRTC 2014-190	15
Un système de télévision qui favorise le choix et la souplesse	15
Un système de télévision qui encourage la création	18
LES ÉMISSIONS SOUS-REPRÉSENTÉES	20
LE FINANCEMENT DES ÉMISSIONS CANADIENNES	22
CONCLUSION	24
ANNEXE : Réponses aux questions de l'avis CRTC 2014-190	26

Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190

Parlons télé

SOMMAIRE

1. L'environnement dans lequel travaillent les télédiffuseurs francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de l'environnement anglophone. Au milieu francophone, la télévision nécessite des mesures qui prennent en considération son caractère distinctif.
2. À ce jour, les résultats des consultations auprès du public sont beaucoup plus ambigus que ne le suggère le Conseil dans son avis de consultation de radiodiffusion 2014-190. D'après l'échantillon de Canadiens qui ont décidé de participer au sondage faisant partie de la première étape de la consultation, aucun véritable consensus ou majorité claire ne se dégage sur les grandes questions faisant l'objet de cette première étape, surtout en ce qui concerne les questions qui préoccupent les Francophones. Selon les consultants engagés par le Conseil pour faire une analyse des réponses du public à la deuxième étape de la consultation, les participants ne représentaient pas l'ensemble de la population canadienne.
3. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ ne veulent pas sous-estimer les défis posés par l'interprétation de tels sondages, mais il est impossible de tirer des conclusions claires et précises d'échantillons aussi restreints, de questions aussi particulières, et de commentaires de répondants aussi divers – en ce qui concerne les téléspectateurs francophones. Devant ce flou d'informations contradictoires, le CRTC a choisi une orientation axée sur le choix du consommateur alors que la *Loi sur la radiodiffusion* n'en fait pas une priorité. L'approche du CRTC donne l'impression de s'appuyer sur des résultats générés par ses consultations alors que, en réalité, elle repose sur une orientation particulière que le Conseil veut bien lui donner. De plus, les questions de l'avis 2014-190 reposent souvent sur de nouvelles hypothèses de déréglementation qui n'ont pas d'assise particulière dans les consultations qu'a menées le Conseil à ce jour.
4. Se servant de la soi-disant menace des plateformes alternatives exemptées et le désir de certains abonnés aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDRs) réglementées de s'en désaffilier, le Conseil cherche à déréglementer le système de radiodiffusion canadien pour l'aligner sur l'environnement dont les plateformes alternatives exemptées jouissent. Or, les services de radiodiffusion acheminés par Internet ou sur des appareils mobiles, quoiqu'exemptés de la régulation, sont des services assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion* et font partie de notre système de télévision. Au lieu de réduire la réglementation du secteur de la télévision autorisé par licences, le Conseil devrait chercher à mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au secteur réglementé.
5. Le décret C.P. 2013-1167 du Gouverneur général en conseil semble avoir eu une influence sur l'orientation du CRTC dans la présente instance. Notons que le décret, en

conformité avec l'article 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*, ne demandait au Conseil que de faire rapport sur certains sujets. À l'heure actuelle, c'est le CRTC qui propose le libre choix des services télévisuels parce qu'il est préoccupé par le fait que les pratiques actuelles de forfaits préassemblés ne répondent pas à l'objectif voulant que les exploitants par câble et satellite fournissent de la programmation à des tarifs abordables, comme l'exige la *Loi*. Nous ne sommes pas d'accord avec cette évaluation en ce qui concerne la distribution de services de langue française au Québec. D'ailleurs, selon l'étude de David Keeble, le choix du consommateur à l'égard des offres de télévision linéaire est plus grand au Canada qu'aux États-Unis. Nous considérons donc que le Conseil adopte la mauvaise solution au problème de la hausse des prix des services de distribution de radiodiffusion à laquelle font face les abonnés d'EDRs.

6. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ ne s'opposent pas aux trois grands objectifs de l'avis de consultation 2014-190. Cependant, nous considérons que la politique canadienne de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* devrait avoir préséance sur les objectifs de la présente instance.
7. Afin d'atteindre son premier grand objectif : « un système canadien de télévision qui favorise le choix et la souplesse en ce qui concerne la sélection des services de programmation », le Conseil propose que la distribution et l'assemblage des services de télévision maximisent les choix et la souplesse. Nous considérons que le choix et la souplesse devraient caractériser l'offre des EDRs, mais que ce choix et cette souplesse ne devraient pas être « maximisés », c'est-à-dire primés avant tout autre objectif.
8. En vertu de l'approche favorisée par le CRTC, les EDRs seraient contraintes d'offrir à leurs abonnés un petit service de base entièrement canadien. Nous appuyons la volonté du CRTC d'obliger les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien, mais nous appréhendons les effets de la mise en œuvre de la nouvelle approche à la carte du CRTC sur la rentabilité et la capacité de financer des émissions d'intérêt national, voire la survie, de plusieurs services spécialisés et payants francophones de catégorie A. Devant une diminution de leur profitabilité, nous prévoyons que tous ces services chercheraient à réduire leurs coûts, voire diminuer les dépenses sur les émissions les plus coûteuses qui sont généralement les émissions des catégories sous-représentées – au grand détriment de « l'épanouissement de l'expression canadienne » et « des divertissements faisant appel à des artistes canadiens ». C'est pourquoi nous considérons que nous devrions préserver le cadre actuel réglemant les services de catégorie A pourvu qu'ils contribuent adéquatement à la diffusion du contenu canadien.
9. En ce qui concerne l'accès aux services de programmation non canadiens, le système canadien de radiodiffusion constitue un des systèmes les plus ouverts au monde. Nous considérons donc que l'accès aux services de programmation non canadiens devrait continuer à être assuré, comme il l'est aujourd'hui.
10. Nous sommes entièrement d'accord avec le deuxième objectif de la présente instance, soit de favoriser : « un système canadien de télévision qui encourage la création de

programmation canadienne captivante et diversifiée ». Mais nous ne comprenons pas comment l'approche du CRTC, axée sur la suppression de la politique de l'exclusivité des genres et le libre choix, promouvra la production d'une programmation diversifiée et encouragera la promotion de cette programmation au Canada. Comment la réduction du volume d'abonnés aux services de catégorie A contribuera-t-elle à l'atteinte de ces objectifs?

11. De la même façon, au paragraphe 77 de l'avis 2014-190, en vue de garantir à l'avenir la présence d'émissions canadiennes captivantes sur les multiples plateformes, le Conseil envisage différentes solutions et autres mesures. Aucune de ces propositions n'est issue directement des résultats des consultations du Conseil dans la présente instance. Dans la discussion qui suit, nous proposons une approche concernant la création de programmation canadienne qui repose sur la reconnaissance des émissions sous-représentées comme élément clé d'une approche à la réglementation de la télévision.
12. Depuis plus d'une trentaine d'années, le CRTC reconnaît les émissions d'intérêt national (ÉIN), identifiées jadis par d'autres appellations. Or, malgré cet historique, nulle part dans l'avis de consultation 2014-190, il n'y a mention des ÉIN. Pire encore, le Conseil propose de réduire ou de supprimer toute exigence relative à la diffusion d'émissions canadiennes autres que les émissions locales. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent que les catégories sous-représentées (dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène) constituent la pierre angulaire de la programmation télévisuelle canadienne de langue française et que mettre de côté ce concept serait désastreux.
13. Malheureusement, un nouveau régime réglementaire « flexible et favorable » a déjà été instauré par le CRTC au cours des derniers renouvellements de licences privées et publiques des services télévisuels francophones. Ce nouveau régime a provoqué un déclin de dépenses sur les ÉIN, les dramatiques et les documentaires de longue durée en particulier, par la télévision généraliste privée francophone en 2012-2013. Ce résultat confirme ce que nous soutenons depuis longtemps, à savoir que la solution aux problèmes que rencontre la programmation originale francophone dans les catégories sous-représentées réside dans des conditions de licence précises et ciblées, service par service et catégorie d'émission par catégorie d'émission.
14. Les services de programmation de langue française continuent à tirer leur épingle du jeu sur le plan financier, malgré la progression des plateformes alternatives non réglementées. Même les services généralistes privés francophones connaissent une performance acceptable et relativement constante depuis plusieurs années, quoique moins spectaculaire que celle des services spécialisés et payants.
15. Le FMC est essentiel au financement des catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. Les produits (revenus) du Fonds des médias du Canada (FMC) comprennent les apports des EDRs, les contributions du ministère du Patrimoine canadien, les récupérations

d'investissements dans les productions et les intérêts créditeurs. De ces différents produits, les apports des EDRs constituent la source la plus importante du Fonds.

16. Or, à l'heure actuelle, le financement d'émissions dans les catégories sous-représentées pose problème. L'écoute du contenu canadien aux entreprises de télévision réglementées et leurs recettes publicitaires, ainsi que le volume d'abonnements aux EDR, sont fragmentés par celle des plateformes alternatives exemptées alors que ces dernières misent sur le contenu canadien produit par le secteur réglementé. Pourquoi les entreprises de télévision réglementées devraient-elles subventionner les plateformes alternatives exemptées alors que ces plateformes refusent ou sont incapables de financer des émissions dans les catégories coûteuses comme les dramatiques de grande qualité? Étant un élément de la « radiodiffusion » selon la *Loi sur la radiodiffusion*, et donc de l'univers de la télévision, les plateformes alternatives exemptées devraient contribuer au financement des émissions qu'elles recyclent.
17. Au terme de la présente analyse, l'UDA, la SARTEC et l'ARRQ arrivent à trois conclusions :
 - il est approprié que le CRTC oblige les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien;
 - le reste de l'approche élaborée dans l'avis de consultation CRTC 2014-190 va trop loin;
 - le Conseil devrait chercher à mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au secteur réglementé.
18. Enfin, dans l'annexe au présent document, nous répondons à une sélection de questions tirées de l'avis de consultation CRTC 2014-190 tout en visant les objectifs suivants :
 - Favoriser avant tout les catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène, particulièrement les dramatiques et les documentaires d'auteur;
 - Reconnaître le rôle fondamental des créateurs dans la production de programmation captivante et diversifiée;
 - Convenir que l'amélioration des cotes d'écoute n'est qu'un élément parmi d'autres dans l'appui à la création et la diffusion de programmation canadienne captivante et diversifiée;
 - Rendre la réglementation plus efficace en imposant des conditions de licence précises et vérifiables qui favorisent le contenu canadien, et plus particulièrement les dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène, plutôt que de les diminuer;
 - Maintenir l'exclusivité du genre et la protection des services de catégorie A pour assurer une programmation canadienne captivante et diversifiée; et
 - Simplifier le processus d'attribution de licences pourvu que les principes ci-dessus soient respectés.

INTRODUCTION

19. Ce commentaire constitue la réponse de l'Union des Artistes (UDA), de la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) et de l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ) à l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, la troisième étape de Parlons télé : une conversation avec les Canadiens au sujet du système canadien de télévision. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ désirent comparaître à l'audience publique débutant le 8 septembre prochain pour développer en détail les commentaires qui suivent.
20. L'UDA est un syndicat professionnel représentant les artistes œuvrant en français, partout au Canada. Avec plus de 7 500 membres actifs et de 4 350 membres stagiaires, l'UDA a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes. Elle gère près d'une cinquantaine d'ententes collectives couvrant les secteurs des annonces commerciales, du cinéma, du disque, du doublage, de la scène et de la télévision.
21. La SARTEC est un syndicat professionnel regroupant plus de 1 425 auteurs œuvrant dans le secteur audiovisuel. Reconnue en vertu des lois provinciale (1989) et fédérale (1996) sur le statut de l'artiste, la SARTEC est signataire d'ententes collectives en cinéma, télévision et doublage avec l'Association des producteurs de film et de télévision du Québec (APFTQ), la Société Radio-Canada, le Groupe TVA, l'Office national du film (ONF), l'Association nationale des doubleurs professionnels (ANDP), Télé-Québec, TFO et TV5. La SARTEC est membre de l'Affiliation internationale des guildes d'auteurs (IAWG) et de la Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (CISAC).
22. L'ARRQ, une association professionnelle de réalisateurs et réalisatrices pigistes qui compte plus de 700 membres, œuvre principalement en français dans les domaines du cinéma et de la télévision. L'ARRQ s'emploie à la défense des intérêts et des droits professionnels, économiques, culturels, sociaux et moraux de tous les réalisateurs et réalisatrices du Québec. L'ARRQ se positionne sur la scène culturelle québécoise et canadienne en s'impliquant auprès des principales instances et défend le rôle des créateurs. Parmi les actions vouées à la défense des droits des réalisateurs et au respect de leurs conditions de création, l'association négocie des ententes collectives avec divers producteurs.

Mise en contexte

23. Les francophones demeurent fidèles à leur télévision et, malgré des obstacles, la télévision francophone a connu un grand succès à certains égards. L'accroissement du nombre de services spécialisés numériques a enrichi l'offre télévisuelle et entraîné une augmentation de la production dans toutes les catégories d'émissions, particulièrement les séries documentaires. Cependant, c'est la télévision généraliste publique et privée qui, en grande partie, déclenche le financement d'émissions coûteuses, telles que les

dramatiques, auprès des organismes de financement, situation qui se maintiendra dans un avenir prévisible.¹ En misant avec succès sur le contenu canadien, particulièrement en ce qui concerne les catégories d'émissions sous-représentées, comme les dramatiques et les documentaires uniques, la SRC a agi comme phare ayant un effet d'émulation fondamental sur les autres chaînes publiques et commerciales, qui ont alors pris le virage du contenu national.

24. Jusqu'à présent, les plateformes numériques exemptées de réglementation ne se sont pas beaucoup intéressées au financement des émissions originales dans des catégories coûteuses telles que les dramatiques et les documentaires d'auteur. Hormis quelques séries web, ces plateformes recyclent la production originale financée par la télévision réglementée – tout en minant peu à peu son financement.
25. L'environnement dans lequel travaillent les télédiffuseurs francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de l'environnement anglophone. Dans bien des cas, les télédiffuseurs francophones sont capables de générer des bénéfices nets avec leurs émissions canadiennes sous-représentées, ce qui est beaucoup plus difficile pour les télédiffuseurs anglophones. Comme l'explique l'avis CRTC 2013-563 :

Près de 99 % de l'écoute dans le marché de langue française du Québec va vers des chaînes de télévision canadiennes, alors que 86 % de l'écoute hors Québec va vers les services canadiens. L'écoute des émissions canadiennes diffère selon que le marché en est un de langue française ou de langue anglaise. Des 20 émissions les plus populaires diffusées dans les marchés de langue anglaise en 2011-2012, 7 seulement étaient canadiennes, dont 6 liées aux sports. Dans le marché de langue française, les 20 émissions les plus populaires étaient toutes canadiennes et aucune n'était liée aux sports. (p.5)
26. Il n'en demeure pas moins que les émissions francophones se heurtent à d'autres obstacles, dont l'exiguïté du marché local et la difficulté à pénétrer les marchés internationaux, qui tous deux exigent une solution taillée sur mesure. Au milieu francophone, la télévision nécessite des mesures qui prennent en considération son caractère distinctif.
27. Notre commentaire débute avec une analyse des résultats des consultations du CRTC, consultations amorcées par l'avis d'invitation de radiodiffusion CRTC 2013-563 et aboutissant à l'avis 2014-190. Cette analyse est suivie d'une mise au point au sujet du décret C.P. 2013-1167 du Gouverneur général en conseil et la réponse au décret par le CRTC. À la section suivante, nous présentons une évaluation des trois grands objectifs du Conseil qui animent la présente instance. Nous poursuivons avec une discussion de l'historique du traitement par le CRTC des émissions sous-représentées à la télévision francophone, suivie d'un rappel de leurs principales sources de financement à l'heure

¹ En 2013-2014, du total provenant de la télévision, 74 % du financement dans les émissions dramatiques soutenues par le Fonds des médias du Canada venait des services généralistes et éducatifs, et 26 % des services spécialisés et payants.

actuelle. Après avoir tiré nos conclusions, dans une annexe à la fin du document se trouvent nos réponses à une sélection de questions posées dans l'avis 2014-190.

LA CONSULTATION DU CRTC

28. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, le Conseil lance la troisième étape de *Parlons télé*, un examen du système de télévision basé sur les enjeux et les priorités identifiées par le Conseil au cours des deux premières étapes. Dans cet avis, le Conseil dit vouloir :
 - fournir des informations générales sur le système canadien de radiodiffusion de télévision;
 - solliciter de l'information sur les tendances et les futurs développements dans le domaine de la télévision;
 - discuter de divers enjeux et lancer un appel aux observations sur ceux-ci, ainsi que, dans certains cas, sur les approches possibles en vue de réviser le cadre réglementaire pour le système de télévision.
29. À ce jour, les résultats des consultations auprès du public sont beaucoup plus ambigus que ne le suggère le Conseil dans son avis 2014-190.
30. Lors de la première étape de la consultation, le CRTC a reçu 1 320 observations d'une population totale de 26,5 millions de Canadiens de 18 ans ou plus par l'entremise d'une multitude de canaux.² Puisqu'aucune décomposition de l'échantillon n'a été publiée, il est impossible de connaître la représentativité de ces observations ni la participation des francophones. Dans le document sommaire du Conseil intitulé *Parlons télé: commentaires reçus au cours de la première étape*, des expressions qui désignent un volume indéfini de participants reviennent constamment : « plusieurs », « beaucoup », « des participants », « selon certains », « d'autres », « quelques-uns », « nombre de participants », « les opinions sont variées », « différents modèles sont suggérés », « les participants ne s'entendent pas », « les participants parlent souvent de ... », « nombreux sont ceux », etc. D'après l'échantillon de Canadiens qui ont décidé de participer au sondage, il est manifeste que, à de rares exceptions près, aucun consensus ou majorité claire ne se dégage sur les grandes questions faisant l'objet de cette première étape, surtout en ce qui concerne les questions qui préoccupent les Francophones. Qui plus est, la plupart des commentaires particuliers cités dans le document sommaire du Conseil sont traduits de l'anglais et ne font pas référence au secteur télévisuel de langue française.
31. Lors de la deuxième étape, le CRTC a invité les Canadiens à remplir le questionnaire interactif « Parlons télé : Faites votre choix! », conçu à partir d'une interprétation des commentaires recueillis au cours de la première étape. Quelque 6 100 personnes³ ont

² Le chiffre de 26,5 millions est tiré de l'étude entreprise pour le CRTC par Harris/Decima, intitulée *Parlons télé : Rapport de recherche quantitative*, du 24 avril 2014.

³ Des 6727 personnes qui ont commencé à remplir le cahier, 6068 personnes ont répondu à la dernière question.

rempli le questionnaire en ligne, auquel s'ajoute un panel sélectionné par la firme EKOS de quelque 1 200 personnes qui ont rempli le cahier.

32. Selon Hill+Knowlton Strategies, engagée par le Conseil pour faire une analyse des 6 100 réponses du public, « les participants ne représentent pas la population... Plus particulièrement, 70 % de tous les participants sont des hommes. Les participants sont aussi relativement jeunes et jouissent d'un niveau de revenu élevé. »⁴ Qui plus est, d'après un graphique de l'analyse, seulement 15 % à 18 % des répondants (aucun chiffre précis n'ayant été publié) regardent la télévision principalement en français.
33. Cela dit, si l'on met de côté la nature potentiellement tendancieuse des résultats de cette partie de la consultation, d'après le sommaire au début du rapport, 65 % des répondants désirent avoir accès directement aux chaînes américaines alors que plus loin dans le rapport les résultats détaillés indiquent que les téléspectateurs de langue française ne veulent obtenir plus de chaînes américaines qu'à 38 %. À une question relative à une obligation éventuelle pour les services en ligne de contribuer à la programmation canadienne, les téléspectateurs de langue française sont bien plus enclins à être *d'accord* avec cette proposition (55 %) que l'ensemble des répondants, lesquels sont *contre* à environ 70 %. Au paragraphe 38 de l'avis de consultation 2014-190, le Conseil affirme qu'« une majorité de participants a réclamé des chaînes disponibles à la carte ». En réalité, selon les résultats de cette deuxième étape, il s'agit de 51 %, alors que 49 % favorisait d'autres options, les résidents du Québec n'ayant choisi cette option qu'à 48 %. Il en ressort que les résultats globaux issus de cette deuxième étape de la consultation du Conseil sont, pour les moins, partagés et ambigus.
34. En ce qui concerne le panel en ligne que la firme EKOS a choisi au hasard, 1 252 personnes ont répondu au questionnaire.⁵ D'après Hill+Knowlton Strategies qui fournit une analyse des résultats, « un échantillon de cette taille présente une marge d'erreur de plus ou moins 2,8 %, laquelle augmente dans le cas de sous-groupes. » Avec un échantillon aussi restreint, il est certain que le sous-groupe des Francophones a été sous-représenté sur le panel. Mais de toute façon, il est impossible de le vérifier, car les résultats détaillés par groupe linguistique de cette partie de la consultation n'ont pas été dévoilés.
35. Pour contribuer davantage à l'atteinte de ses objectifs, le Conseil a engagé Harris/Decima pour entreprendre un sondage téléphonique mené auprès de 801 adultes canadiens (sur une population totale de 26,5 millions) âgés de 18 ans et plus, dont 183 au Québec (sur une population totale de 6,4 millions), entre le 4 et le 21 décembre 2013.⁶ Selon les auteurs, tout au long du rapport sur le sondage :

⁴ *Analyse du cahier de choix du CRTC : le public, Parlons télé : Faites votre choix!*, étude menée par Hill+Knowlton Strategies, le 1^{er} mai 2014.

⁵ *Analyse du cahier de choix du CRTC : le panel, Parlons télé : Faites votre choix!*, étude menée par Hill+Knowlton Strategies, le 1^{er} mai 2014.

⁶ *Parlons télé : Rapport de recherche quantitative*, étude menée par Harris/Decima, le 24 avril 2014.

On fait référence au « Québec par rapport au reste du Canada », aux « anglophones et francophones » et aux « répondants de langue anglaise et de langue française ». Ces expressions sont interchangeables dans le cas présent, puisque toutes les personnes ayant répondu au sondage en français vivent au Québec et toutes les personnes ayant répondu en anglais vivent à l'extérieur du Québec (à l'exception d'un répondant anglophone au Québec).

36. Comme Hill+Knowlton Strategies, Harris/Decima tire ses conclusions de l'ensemble des répondants sans prendre en considération les réponses souvent divergentes des personnes ayant répondu en français vivant au Québec. Par exemple, parmi les principales conclusions tirées des résultats du sondage et présentées au début du rapport, il en est une qui signale que « de nombreux répondants sont *insatisfaits* des options de sélection de chaînes – ou plutôt du manque d'options à cet égard (50 % sont satisfaits et 36 % sont insatisfaits). » Mais, plus loin dans les résultats détaillés, on indique que 65 % des répondants au Québec (tous francophones sauf un) sont *satisfaits* de la flexibilité du choix des chaînes offerte par leur fournisseur. Une des principales conclusions tirées des résultats du sondage veut que « peu de répondants ont indiqué que la diffusion de plus d'émissions canadiennes (36 %) ou locales (32 %) les inciterait à s'abonner. » Mais aucune désagrégation de ses données n'est présentée dans le rapport de Harris/Decima qui permettrait de savoir si les francophones du Québec partagent cet avis.
37. Nous ne voulons pas sous-estimer les défis posés par l'interprétation de tels sondages, mais il est difficile, voire impossible, de tirer des conclusions claires et précises d'échantillons aussi restreints, de questions aussi particulières, et de commentaires de répondants aussi divers – en ce qui concerne les téléspectateurs francophones. Devant ce flou d'informations contradictoires, le CRTC a choisi une orientation axée sur le choix du consommateur alors que la *Loi sur la radiodiffusion* n'en fait pas une priorité. Dans la *Loi*, l'évolution de la demande du public (c'est-à-dire le choix du consommateur) est subordonnée à la création et à la présentation d'une programmation canadienne.⁷ La *Loi* met l'accent sur le contenu canadien, sa qualité et sa diversification. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada récemment, « ... les objectifs énoncés au par. 3(1) de la *Loi* s'attachent au contenu (enrichissement culturel du Canada, promotion du contenu canadien, offre d'une programmation originale de haute qualité, variété de la programmation, etc.). »⁸ Les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* diffèrent fondamentalement des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* qui, comme semble vouloir le faire le Conseil dans la présente instance, met l'accent sur la transmission ou la distribution de services :

Unlike the *Broadcasting Act*, the policy objectives articulated in s. 7 of the latter statute are not concerned with content *per se*, but rather with the carriage of

⁷ L'article 3(1)s de la *Loi* stipule que « les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public; » (c'est nous qui soulignons).

⁸ Renvoi relatif à la *Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4 [2012] 1 R.C.S. 142, paragraphe 4.

content. As a result, the main focus of the *Telecommunications Act* is not cultural, but includes economic matters insofar as they bear upon the orderliness, reliability, affordability or efficiency of the Canadian telecommunications system. This stands in contrast to the *Broadcasting Act*, which “mentions the economic significance of broadcasting only once, obliquely in amongst its 20 policy objectives”.⁹ Further, the *Telecommunications Act* grants the CRTC several specific powers which focus on economics, contracts and property rights in a way that is not parallel to the *Broadcasting Act*.¹⁰

38. La proposition formelle du CRTC, énoncée aux paragraphes 40 à 48 de l’avis de consultation 2014-190, donne l’impression de s’appuyer sur des résultats générés par ses consultations alors que, en réalité, elle repose sur une orientation particulière que le Conseil veut bien lui donner vu l’ambiguïté des résultats de ses consultations.
39. De plus, les questions de l’avis 2014-190 reposent souvent sur de nouvelles hypothèses de déréglementation qui n’ont pas d’assise particulière dans les consultations qu’a menées le Conseil à ce jour. Par exemple, au paragraphe 77 de l’avis 2014-190, le Conseil envisage certaines mesures qui animent les questions Q.28 à Q.38. Or, des mesures comme « réduire ou supprimer les exigences relatives à la diffusion d’émissions canadiennes autres que les émissions locales » et « modifier son approche [celle du CRTC] sur la répartition des contributions des EDR entre les canaux communautaires, le FMC et les fonds de production indépendants » n’avaient pas été évoquées auparavant au cours des consultations du Conseil.
40. Dans son communiqué de presse du 24 avril 2014, le Conseil annonce qu’« afin de s’assurer que le système de télévision encourage la création de programmation canadienne captivante et diversifiée, le CRTC examinera de nouveaux moyens visant à faire en sorte que les stations de télévision locales demeurent viables. Qui plus est, le CRTC étudiera diverses mesures destinées à soutenir la production de programmation canadienne. » Or, de fait, il y a peu d’attention à la création de la programmation canadienne et aux créateurs dans l’avis de consultation 2014-190.¹¹
41. Pourtant, selon la *Loi sur la radiodiffusion*, le système canadien de radiodiffusion devrait « favoriser l’épanouissement de l’expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens... » et que « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière

⁹ S. Handa *et al*, *Communications Law in Canada*, looseleaf (Markham, Ont.: LexisNexis Canada Inc., 2000+) at para. 6.84. See s. 3(1)(d)(i) of the *Broadcasting Act* (“the Canadian broadcasting system should... serve to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada”). See also ss. 3(t)(ii) and 3(t)(iii).

¹⁰ Brandon Kain, « The *VFS Reference* and the Jurisdiction of the CRTC », communication présentée au 17th Biennial National Conference, New Developments in Communications Law and Policy du Barreau du Haut-Canada, le 1^{er} mai 2014, p.4.

¹¹ Nous y avons repéré 31 mentions de la « production » et 6 du « producteur », mais seulement 8 mentions de la « création », deux de « créateur » et aucun d’« artiste ».

prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins que... » (C'est nous qui soulignons.)

42. Se servant de la soi-disant menace des plateformes alternatives exemptées et le désir de certains abonnés aux entreprises de distribution de radiodiffusion (EDRs) réglementées de s'en désaffilier, le Conseil cherche à déréglementer le système de radiodiffusion canadien pour l'aligner sur l'environnement dont les plateformes alternatives exemptées jouissent. Or, les services de radiodiffusion acheminés par Internet ou sur des appareils mobiles, quoiqu'exemptés de la régulation, sont des services assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion* et font partie de notre système de télévision. Au lieu de réduire la réglementation du secteur de la télévision autorisé par licences, le Conseil devrait chercher à mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au secteur réglementé.

LE DÉCRET C.P. 2013-1167

43. Le décret C.P. 2013-1167 du Gouverneur général en conseil semble avoir eu une influence sur l'orientation du CRTC dans la présente instance. Vu que le Conseil avait annoncé un processus de consultation publique sur l'avenir de la télévision au Canada, le gouvernement canadien a demandé au Conseil de faire rapport sur la manière qui permettrait de maximiser les possibilités pour les consommateurs canadiens de s'abonner à des services de télévision payante et spécialisée à la carte. Le décret du 7 novembre 2013 précise que le rapport doit énoncer les démarches qu'entend entreprendre le Conseil à cet égard, en tenant compte, plus particulièrement, des éléments suivants :
- a. l'incidence de ces mesures sur les consommateurs, notamment sur l'accès de ceux-ci à une gamme de services de télévision payante et spécialisée, y compris des émissions de créneau, à des tarifs abordables;
 - b. l'incidence de ces mesures sur ce qui suit:
 - i. les services canadiens de télévision payante et spécialisée, y compris le coût d'achat des émissions;
 - ii. les entreprises de distribution;
 - iii. les producteurs canadiens indépendants;
 - iv. la programmation qui tient compte du caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne;
 - v. les minorités francophones et anglophones;
 - c. la façon dont ces mesures permettraient d'assurer ce qui suit:
 - i. la majorité des services de programmation reçus par les abonnés demeurent canadiens;

- ii. la fourniture de services de programmation canadiens par les entreprises de distribution, notamment ceux des stations locales canadiennes, demeure une priorité.

44. Le 24 avril dernier, le CRTC a publié sa réponse au décret C.P. 2013-1167, intitulée « Maximiser les possibilités d'abonnement à des services facultatifs à la carte pour les consommateurs canadiens ». En résumé, la réponse est la suivante :

Le Conseil explique d'abord comment le Décret s'intègre dans le contexte de l'examen global du cadre réglementaire de la télévision (l'audience Parlons télé) annoncé par le Conseil dans l'avis public de consultation 2014-190, également publié aujourd'hui. Le rapport traite ensuite des pratiques de l'industrie et des mesures réglementaires qui régissent l'assemblage à l'heure actuelle. Il expose également l'approche proposée en vue de maximiser les choix et la flexibilité, tout en tenant compte des répercussions possibles sur les Canadiens, les services de programmation et la programmation de créneau, ainsi que sur le secteur de la production et les exploitants par câble, de télévision par protocole internet (IPTV) et par satellite (les « distributeurs » ou « exploitants »), puis il énonce des mesures visant à assurer la disponibilité continue des services canadiens. Enfin, le Conseil établit les prochaines étapes nécessaires à la validation de l'approche qu'il propose, tant dans les conditions actuelles que dans celles d'éventuels changements de l'environnement de la télédiffusion.

45. Notons que le décret C.P. 2013-1167, en conformité avec l'article 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*, ne demandait au Conseil que de faire rapport sur certains sujets. Si le gouvernement canadien avait voulu donner des instructions au Conseil, il aurait pu faire valoir l'article 7 de la *Loi* qui lui permet de donner au Conseil « des instructions d'application générale relativement à l'un ou l'autre des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion ou de la réglementation et de la surveillance du système canadien de radiodiffusion. » Le gouvernement canadien a choisi de demander au Conseil de faire rapport sur le libre choix et non pas de procéder par des instructions d'application générale sur la manière qui « permettrait de maximiser les possibilités pour les consommateurs canadiens de s'abonner à des services de télévision payante et spécialisée à la carte ».
46. À l'heure actuelle, c'est donc le CRTC qui propose le libre choix des services télévisuels parce qu'il est « préoccupé par le fait que les pratiques actuelles de forfaits préassemblés ne répondent pas pleinement à l'objectif voulant que les exploitants par câble et satellite fournissent de la programmation à des tarifs abordables et de façon efficace, à l'aide des techniques les plus efficaces, comme l'exige l'article 3(1)f(ii) de la *Loi*. »¹²
47. Nous ne sommes pas d'accord avec cette évaluation des pratiques actuelles de forfaits préassemblés en ce qui concerne la distribution de services de langue française au

¹² CRTC, *Maximiser les possibilités d'abonnement à des services facultatifs à la carte pour les consommateurs Canadiens*, Réponse au décret C.P. 2013-1167, le 24 avril 2014.

Québec. D'ailleurs, une étude réalisée par le consultant David Keeble, intitulée « Le choix du consommateur et les services de télévision linéaires », en date du 4 avril 2014 et publiée par le Conseil le 6 juin dernier, examine les services de télévision par câble, par satellite et par IP offerts au Canada et aux États-Unis pour déterminer si le choix du consommateur à l'égard des offres de télévision linéaire est plus grand chez notre voisin du Sud. Quoique, selon l'auteur, « l'étude porte sur six marchés, trois dans chacun des pays, et vise essentiellement l'offre des services en langue anglaise étant donné que le débat s'est surtout tenu dans le marché anglophone », les principales conclusions de l'étude (pp. 12-13) sont fort intéressantes :

- les éléments de preuve présentés dans le rapport révèlent que les EDR canadiennes offrent au consommateur plus de latitude que leurs homologues américaines;
- sur le plan de la clarté, il y avait une grande différence entre les sites américains et les sites canadiens – plusieurs sites américains manquaient de renseignements et « enfouissaient » les choix dans les dernières pages, ce qui, intentionnellement ou non, amenait le consommateur à choisir le grand forfait, la solution facile, par pure fatigue; et
- l'étude n'a recueilli aucun élément probant permettant d'affirmer que les EDR canadiennes demandent des prix plus élevés que leurs homologues américaines pour les services de télévision – les prix semblent être comparables et varier davantage selon les EDR que selon les pays.

48. D'après l'étude de Keeble, le choix du consommateur à l'égard des offres de télévision linéaire est plus grand au Canada qu'aux États-Unis. Si les prix des services de distribution de radiodiffusion (câble, satellite et IPTV) ont augmenté plus vite que le taux d'inflation au cours des dernières années, tels qu'indiqués dans un graphique de la réponse du CRTC au décret, ceci est en partie attribuable à un manque de surveillance de la part du Conseil des pratiques des EDRs concernant l'imputation des frais d'amélioration de leurs réseaux de distribution dans le but d'augmenter leur compétitivité dans le secteur des télécommunications (téléphonie, Internet, etc.). L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent que le Conseil adopte la mauvaise solution au problème de la hausse des prix des services de distribution de radiodiffusion à laquelle font face les abonnés des EDRs.

LES OBJECTIFS DE L'AVIS CRTC 2014-190

49. Nous ne nous opposons pas aux trois grands objectifs de l'avis de consultation 2014-190 :
- Un système canadien de télévision qui favorise le choix et la souplesse en ce qui concerne la sélection des services de programmation;
 - Un système canadien de télévision qui encourage la création de programmation canadienne captivante et diversifiée;
 - Un système canadien de télévision qui renforce la capacité des Canadiens à faire des choix éclairés et prévoit des recours en cas de différends.

50. Cependant, nous considérons que la politique canadienne de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* devrait avoir préséance sur les objectifs de la présente instance. Dans cet esprit, les deux premiers sous-objectifs précisés dans l'avis devraient être reformulés pour s'aligner sur la politique énoncée dans la *Loi* selon la discussion qui suit.

Un système de télévision qui favorise le choix et la souplesse

51. D'après l'avis de consultation 2014-190, le rapport du Conseil, *Parlons télé: commentaires reçus au cours de la première étape*, indique qu'un thème majeur ressort des commentaires reçus : les Canadiens veulent avoir plus de choix et de souplesse dans la sélection de leurs services de programmation. Comme nous l'avons expliqué ci-haut, parce qu'aucun chiffre précis sur la première étape de *Parlons télé* n'a été publié, il est impossible de connaître la représentativité de ces observations par rapport à la population canadienne et en particulier la participation des francophones. D'après le petit échantillon de Canadiens qui ont décidé de participer au sondage, à quelques rares exceptions près, aucun consensus ou majorité claire ne se dégage sur les grandes questions faisant l'objet de cette première étape. Qui plus est, la plupart des commentaires spécifiques cités dans le résumé du Conseil sont traduits de l'anglais et ne font aucune référence au secteur de la télévision francophone.
52. Afin d'atteindre son premier objectif, « un système canadien de télévision qui favorise le choix et la souplesse en ce qui concerne la sélection des services de programmation », le Conseil propose que « la distribution et l'assemblage des services de télévision devraient maximiser les choix et la souplesse. » L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent que le choix et la souplesse devraient caractériser l'offre des EDRs, mais que ce choix et cette souplesse ne devraient pas être « maximisés », c'est-à-dire primés avant tout autre objectif. Nous croyons que le système canadien de radiodiffusion devrait avant tout « favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens... » et que « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins que... » comme le veut l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. (C'est nous qui soulignons.)
53. En vertu de l'approche favorisée par le CRTC, les EDRs seraient contraintes d'offrir à leurs abonnés un petit service de base entièrement canadien et d'en faire la promotion afin que la population soit informée de sa disponibilité. Nous appuyons la volonté du CRTC d'obliger les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien. D'après l'approche du Conseil, les EDRs auraient aussi l'obligation de permettre aux abonnés de choisir individuellement (à la carte) les services de programmation facultatifs et de leur permettre de créer leurs propres forfaits personnalisés de services de programmation facultatifs. Au paragraphe 43 de l'avis

2014-190, le Conseil affirme que « cette approche serait semblable au choix et à la souplesse actuellement offerts par certaines EDR autorisées au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. » Or, l'approche du Conseil n'est pas tout à fait celle adoptée à l'heure actuelle par Vidéotron à Montréal où le client HD est obligé de prendre un pallier de base d'une cinquantaine de services obligatoires (télévision, radio, chaînes promotionnelles d'autopublicité, chaînes de télé-achats ou d'infopublicités, etc.) ainsi qu'un bouquet de 5, 10, 20, 30 ou plus de services facultatifs.

54. Nous appréhendons les effets de la mise en œuvre de la nouvelle approche à la carte du CRTC sur la rentabilité et la capacité de financer des émissions d'intérêt national, voire la survie, de plusieurs services spécialisés et payants francophones de catégorie A. D'ailleurs, cette possibilité est évoquée au paragraphe 46 de l'avis de consultation 2014-190 :

Le Conseil note que certains services facultatifs qui sont actuellement en exploitation risquent de ne pas survivre dans un système entièrement à la carte. Il veut s'assurer qu'un large éventail de programmation continue d'être disponible pour les consommateurs et il analysera également la meilleure façon de mettre en œuvre l'approche proposée en tenant compte de l'incidence qu'elle pourrait avoir sur les services facultatifs.

55. À l'heure actuelle, les services de catégorie A tels que Série+, Historia, VRAK TV, Ztélé, Canal D, Télétoon et Super Écran, ne contribuent pas assez au financement et à la diffusion d'émissions d'intérêt national coûteuses. Quelle serait la réponse si la rentabilité de chacun était menacée? Devant une diminution de leur profitabilité, nous prévoyons que tous ces services chercheraient à réduire leurs coûts, voire réduire les dépenses des émissions les plus coûteuses qui sont généralement les émissions des catégories sous-représentées – au grand détriment de « l'épanouissement de l'expression canadienne » et « des divertissements faisant appel à des artistes canadiens ».

56. Qui plus est, au paragraphe 48 de l'avis 2014-190, le Conseil prétend que :

Dans un contexte où les abonnés s'attendent à toujours plus de choix, les mesures qui les empêcheraient de sélectionner les services non canadiens qu'ils désirent, et ce, pour se conformer à une règle de prépondérance, pourraient être interprétées comme une limitation du choix et de la souplesse. C'est pourquoi le Conseil analysera s'il est encore nécessaire de maintenir la règle de prépondérance actuelle ou si d'autres mesures pourraient s'avérer plus efficaces.

57. Non seulement cette option semble-t-elle aller à l'encontre de l'article 3(1)t(i) de la *Loi*,¹³ mais elle risquerait de fragiliser davantage des services spécialisés et payants francophones qui financent les catégories sous-représentées : dramatiques,

¹³ « t) les entreprises de distribution : (i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes; ».

documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. C'est pourquoi nous considérons que la nouvelle approche à la carte du CRTC est inacceptable et que nous devrions préserver le cadre actuel réglementant les services de catégorie A pourvu qu'ils contribuent adéquatement à la diffusion du contenu canadien.

58. En ce qui concerne l'accès aux services de programmation non canadiens, la politique générale du Conseil est d'autoriser la distribution au Canada des services non canadiens qui ne sont pas en concurrence, en tout ou en partie, avec les services canadiens payants et spécialisés. Cette approche est basée en grande partie sur sa politique actuelle sur l'exclusivité des genres. L'objectif de cette politique est de fournir un moyen de soutenir les services canadiens afin qu'ils remplissent leurs engagements et obligations, et d'encourager les alliances entre services canadiens et non canadiens dans des genres similaires. Comme nous l'avons déjà signalé, toute politique qui aurait pour effet d'affaiblir de manière importante les services spécialisés et payants francophones de catégorie A irait à l'encontre des grands objectifs de la *Loi* concernant la création de programmation canadienne captivante et diversifiée, particulièrement en regard des genres sous-représentés : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène.
59. Le système canadien de radiodiffusion constitue un des systèmes les plus ouverts au monde. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent donc que l'accès aux services de programmation non canadiens devrait continuer à être assuré, comme il l'est aujourd'hui.

Un système de télévision qui encourage la création

60. Selon la déclaration du CRTC au paragraphe 62 de son avis 2014-190, « la production et la présentation d'une programmation captivante est la clé du succès du système canadien de radiodiffusion. L'intérêt et l'écoute des Canadiens alimentent le système et, comme le Conseil l'a entendu au cours des étapes 1 et 2, les Canadiens veulent une programmation de qualité. » Nous sommes donc entièrement d'accord avec le deuxième objectif de la présente instance, soit de favoriser : « un système canadien de télévision qui encourage la création de programmation canadienne captivante et diversifiée ».
61. De la perspective du CRTC, le paragraphe 63 de l'avis 2014-190 énonce les principes sur lesquels cet objectif reposerait :
- le système de radiodiffusion devrait se concentrer principalement sur la production et la disponibilité d'une programmation de haute qualité, y compris pour la production locale;
 - le système de radiodiffusion devrait promouvoir la production d'une programmation diversifiée qui n'attire pas seulement un vaste auditoire mais qui répond aussi aux besoins des auditoires de créneau et de ceux qui sont mal desservis;

- le système de radiodiffusion devrait encourager la promotion de la programmation canadienne au Canada et à l'étranger;
 - les obstacles au sein du système de radiodiffusion devraient être retirés afin de permettre une diversité de programmation en provenance d'une variété de sources – petites ou grandes, intégrées ou indépendantes, existantes ou nouvelles.
62. Nous ne comprenons pas comment l'approche du CRTC, axée sur la suppression de la politique de l'exclusivité des genres et le libre choix, promouvra la production d'une programmation diversifiée et encouragera la promotion de cette programmation au Canada. Comment la réduction du volume d'abonnés aux services de catégorie A contribuera-t-elle à l'atteinte de ces objectifs?
63. Qui plus est, certains éléments de ces principes n'ont pas d'assise particulière dans les consultations qu'a menées le Conseil à ce jour. Par exemple, le Conseil désire examiner le rôle de la télévision locale, et plus précisément la fourniture de programmation locale, mais cet objectif n'a pas fait l'objet de réponses sans équivoque de la part du public, autres que celui de langues tierces, dans le cadre de la présente instance. Comme le remarque le Conseil lui-même dans son résumé des résultats de la première étape de sa consultation : « l'importance accordée aux nouvelles locales varie d'une personne à l'autre, et il en va de même pour la programmation communautaire. »¹⁴ Et les résultats de la deuxième étape le confirment : « Les participants du public sont divisés pratiquement de manière égale en ce qui a trait à l'importance qu'ils accordent aux nouvelles locales. »¹⁵
64. De la même façon, au paragraphe 77 de l'avis 2014-190, en vue de garantir à l'avenir la présence d'émissions canadiennes captivantes sur les multiples plateformes, le Conseil envisage différentes solutions et autres mesures telles que :
- imposer des exigences de DÉC à toutes les stations de télévision qui détiennent une licence et les services spécialisés et payants autorisés;
 - seulement tenir compte des dépenses consacrées aux productions en ligne ou sur demande dans le calcul des exigences de DÉC des services de programmation qui détiennent une licence;
 - réduire ou supprimer les exigences relatives à la diffusion d'émissions canadiennes autres que les émissions locales [dont les ÉIN];
 - modifier son approche sur la répartition des contributions des EDR entre les canaux communautaires, le FMC et les fonds de production indépendants.
65. Aucune de ces propositions n'est issue directement des résultats des consultations du Conseil dans la présente instance. Dans la discussion qui suit, nous proposons une approche concernant la création de programmation canadienne qui repose sur la reconnaissance des émissions sous-représentées comme élément clé d'une approche à la réglementation de la télévision.

¹⁴ *Parlons télé: commentaires reçus au cours de la première étape*, pp.9-10.

¹⁵ *Analyse du cahier de choix du CRTC : le public, Parlons télé : Faites votre choix!*, étude menée par Hill+Knowlton Strategies, le 1^{er} mai 2014.

LES ÉMISSIONS SOUS-REPRÉSENTÉES

66. Depuis plus d'une trentaine d'années, le CRTC reconnaît les émissions d'intérêt national, identifiées jadis par d'autres appellations. L'historique de cette reconnaissance commence avec la décision CRTC 79-453 qui exige du réseau de télévision CTV la présentation de 26 heures de nouvelles dramatiques canadiennes originales au cours de l'année 1980-1981, et 39 heures au cours de l'année 1981-1982. Quoique contestée par CTV, la décision du Conseil est confirmée par la Cour Suprême en 1982, ouvrant la porte à l'imposition d'obligations en rapport avec différentes catégories de programmation sous-représentées, dont les dramatiques et les documentaires de longue durée.¹⁶ Par exemple, le Conseil a imposé des exigences concernant les dramatiques à Super Écran en 1984 et à Télé-Métropole (TVA) en 1987, concernant les documentaires à Canal D en 1994, et relatif aux dramatiques à Séries+ en 1999.¹⁷
67. Le concept d'identification d'un ensemble d'émissions « sous-représentées » trouve sa source dans les avis publics CRTC 85-58 et 89-27 qui les définissent comme étant les dramatiques, les émissions de musique et de danse, les variétés et les émissions pour enfants. Dans l'avis public CRTC 1999-97, le Conseil a remplacé l'expression « sous-représentée » par une nouvelle nomenclature, les émissions « prioritaires », diffusées aux heures de grande écoute et définies comme étant les dramatiques, les émissions de musique et danse et de variété, les documentaires de longue durée, émissions régionales pour toutes les catégories sauf les nouvelles, l'information et les sports, ainsi que les magazines de divertissement canadiens.
68. Enfin, dans la politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167, le Conseil a conclu qu'une nouvelle désignation d'« émissions d'intérêt national » (ÉIN) englobera les émissions des catégories d'émissions dramatiques et comiques, documentaires de longue durée, ainsi que des émissions canadiennes de remise de prix précises célébrant les talents créateurs du Canada. Cette désignation fut étendue aux émissions de langue française par la décision CRTC 2012-241 qui déclarait qu'« en ce qui a trait aux services de langue française inclus dans le groupe désigné Astral, le Conseil estime que les ÉIN devraient être composées d'émissions tirées des catégories 2 b), 7, 8a) Émissions de musique et de danse autres que les émissions de musique vidéo et les vidéoclips, 8 b) Vidéoclips, 8c) Émissions de musique vidéo et 9 Variétés. » Selon une décision publiée le même jour en rapport avec V Interactions, le Conseil maintient les conditions existantes de sa licence en matière d'émissions « prioritaires » jusqu'au 31 août 2015. Dans la décision de radiodiffusion CRTC 2013-263, le Conseil souscrit à la proposition de Radio-Canada d'intégrer à la définition de ses émissions d'intérêt national des émissions spécifiques de remise de prix canadiens et impose une condition de licence sur les ÉIN à la SRC. Dans sa décision 2013-310 au sujet de la modification du contrôle effectif d'Astral, le Conseil exige que BCE consacre 175,4 millions de dollars, entre autres, aux ÉIN en langues française et anglaise. Par sa

¹⁶ CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres, [1982] 1 R.C.S. 530.

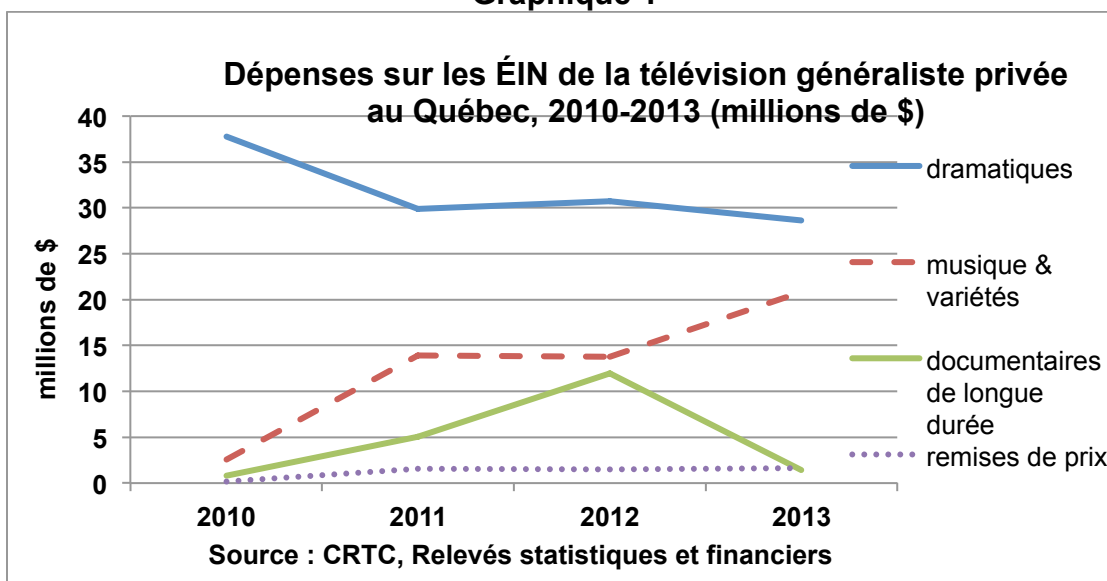
¹⁷ Voir les décisions CRTC 84-32, 87-62, 94-286 et 99-109.

décision 2013-737, le Conseil impose également une condition de licence aux services de catégorie A spécialisés TELETOON/TÉLÉTOON en rapport avec les ÉIN.

69. Les principaux bailleurs du financement public se sont aussi alignés sur ces mêmes catégories sous-représentées comme critère de base pour déterminer l'admissibilité à leur financement. Depuis le lancement du Fonds de télévision de Téléfilm Canada en 1983, et celui du Fonds des médias du Canada (appelé le « Fond du Câble » à l'époque) en 1993, les agences et les crédits d'impôt fédéraux et provinciaux de soutien ont visé le financement d'émissions dans les catégories sous-représentées.
70. Or, malgré cet historique, nulle part dans l'avis de consultation 2014-190, il n'y a mention des « émissions d'intérêt national ». Pire encore, le Conseil propose de réduire ou de supprimer toute exigence relative à la diffusion d'émissions canadiennes autres que les émissions locales.
71. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent que les catégories sous-représentées (dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène) constituent la pierre angulaire de la programmation télévisuelle canadienne de langue française et que mettre de côté ce concept serait désastreux. En ce qui nous concerne, il ne s'agit pas d'imposer l'ensemble de ces émissions à toute chaîne télévisuelle, mais plutôt de désigner certaines catégories sous-représentées dans le système canadien comme étant prioritaires, et d'encourager les chaînes généralistes et celles qui se spécialisent dans ces catégories à en diffuser, au cas par cas.
72. Malheureusement, un nouveau régime réglementaire « flexible et favorable » a déjà été instauré par le CRTC au cours des derniers renouvellements de licences privées et publiques des services télévisuels francophones. Ce nouveau régime a provoqué un déclin de dépenses sur les ÉIN, les dramatiques et les documentaires de longue durée en particulier, par la télévision généraliste privée francophone en 2012-2013. Ce déclin correspond à la première année de la mise en œuvre de la décision de radiodiffusion CRTC 2012-242, *Groupe TVA inc. – renouvellements de licence*. Voir le graphique 1 sur les dépenses en matière d'ÉIN au Québec.¹⁸

¹⁸ Le CRTC ne publie plus de résultats pour la seule télévision francophone, mais les dépenses sur les ÉIN de la télévision généraliste privée au Québec sont effectuées presque exclusivement par les services francophones.

Graphique 1



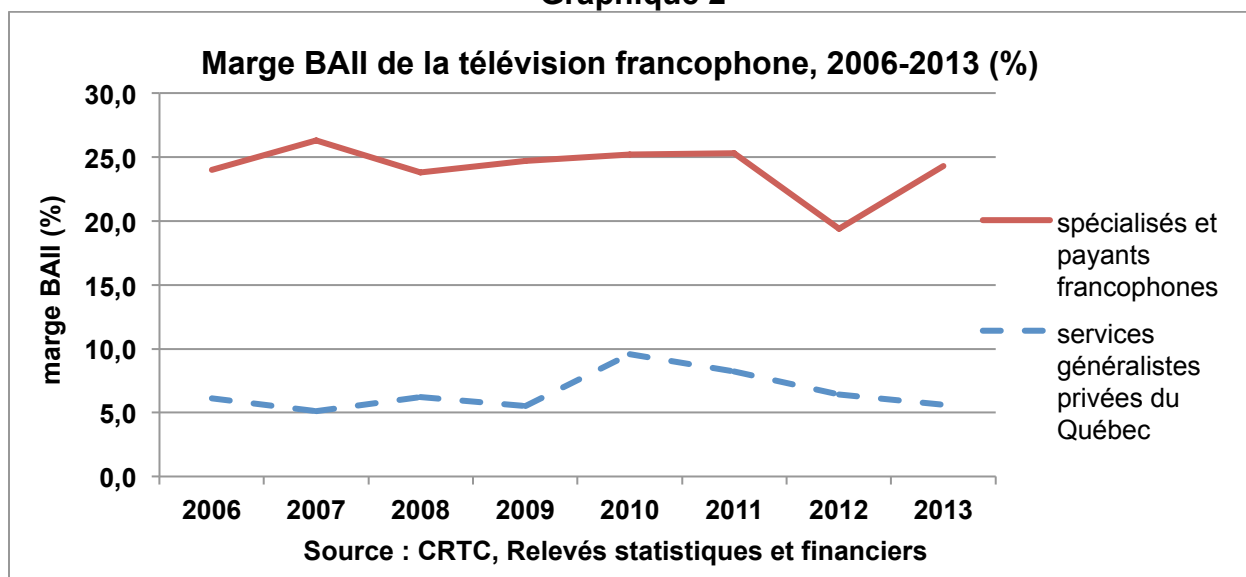
73. Dans le graphique 1, entre les années de radiodiffusion 2012 et 2013, les dépenses totales sur les ÉIN par la télévision généraliste privée au Québec ont diminué de 57,9 millions à 52,6 millions de dollars. Entre 2010 et 2013, les dépenses sur les dramatiques canadiennes (presque exclusivement attribuables au réseau TVA) ont diminué de 37,8 millions à 28,6 millions de dollars.
74. Ce résultat confirme ce que l'UDA, la SARTEC et l'ARRQ soutiennent depuis longtemps, à savoir que la solution aux problèmes que rencontre la programmation originale francophone dans les catégories sous-représentées réside dans des conditions de licence précises et ciblées, service par service et catégorie d'émission par catégorie d'émission.

LE FINANCEMENT DES ÉMISSIONS CANADIENNES

75. Les services de programmation de langue française continuent à tirer leur épingle du jeu sur le plan financier, malgré la progression des plateformes alternatives non réglementées. Même les services généralistes privés francophones connaissent une performance acceptable et relativement constante depuis plusieurs années, quoique moins spectaculaire que celle des services spécialisés et payants. Le graphique 2 indique les bénéfices en pourcentage de revenus (marge BAI) pour les services généralistes privés au Québec (le CRTC ne publiant plus de résultats pour les seuls services francophones), ainsi que pour les services spécialisés, payants, à la carte et de vidéo sur demande de langue française.¹⁹

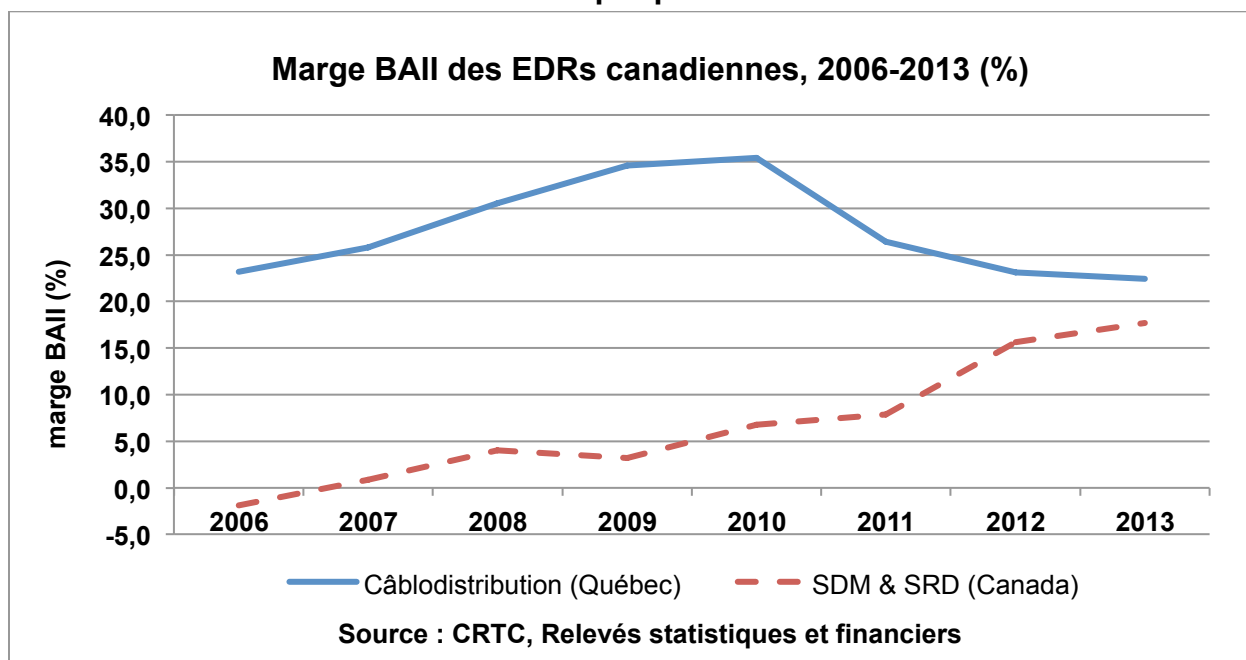
¹⁹ Le BAI désigne le bénéfice avant intérêts et impôts, et la marge BAI le rapport, exprimé en pourcentage, entre le BAI et la valeur des produits (revenus bruts). Au graphique 2, les années 2010-2013 correspondent aux années au cours desquelles les services généralistes ont pu profiter du Fonds pour l'amélioration de la programmation locale (FAPL).

Graphique 2



76. Les entreprises de distribution connaissent elles aussi beaucoup de succès financier, particulièrement les câblodistributeurs (classes 1, 2, et 3). Voir le graphique 3.

Graphique 3



77. Partant du niveau de marge BAI dépassant le 35 % qu'elles ont atteint en 2010, les câblodistributeurs semblent depuis avoir payé les frais liés à la croissance de la rentabilité de la distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD) et des systèmes de distribution multipoint (SDM) au Canada entre 2010 et 2013. (Aucun chiffre sur la rentabilité au Québec de ces derniers ne nous est disponible.) Néanmoins, les deux secteurs de la distribution de la radiodiffusion s'en tirent très bien présentement, et cela

malgré une redirection importante de leur flux de trésorerie vers des activités de télécommunication.

78. Le CRTC oblige les EDRs qui détiennent une licence et les EDRs exemptées qui comptent plus de 2 000 abonnés à verser à la programmation canadienne 5 % des revenus bruts découlant de leurs activités de radiodiffusion. Un EDR exploitant un canal communautaire peut consacrer jusqu'à 2 % des revenus bruts découlant de ses activités de radiodiffusion au soutien de l'exploitation du canal communautaire.²⁰
79. Les produits (revenus) du Fonds des médias du Canada (FMC) comprennent les apports des EDRs, les contributions du ministère du Patrimoine canadien, les récupérations d'investissements dans les productions et les intérêts créditeurs. De ces différents produits, les apports des EDRs constituent la source la plus importante du Fonds (216,7 millions de dollars ou 60 % d'un total de 363,7 millions de dollars en 2012-2013).
80. Le FMC est essentiel au financement des catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. En 2011-2012, par exemple, le FMC était responsable du financement de 39 % de la valeur totale de l'ensemble des émissions francophones qu'il a soutenues.
81. Or, à l'heure actuelle, le financement d'émissions dans les catégories sous-représentées pose problème. L'écoute du contenu canadien aux entreprises de télévision réglementées et leurs recettes publicitaires, ainsi que le volume d'abonnements aux EDR, sont fragmentés par celle des plateformes alternatives exemptées alors que ces dernières misent sur le contenu canadien produit par le secteur réglementé. Pourquoi les entreprises de télévision réglementées devraient-elles subventionner les plateformes alternatives exemptées alors que ces plateformes refusent ou sont incapables de financer des émissions dans les catégories coûteuses comme les dramatiques de grande qualité? Étant un élément de la « radiodiffusion » selon la *Loi sur la radiodiffusion*, et donc de l'univers de la télévision, les plateformes alternatives exemptées devraient contribuer au financement des émissions qu'elles recyclent.

CONCLUSION

82. Au terme de la présente analyse, l'UDA, la SARTEC et l'ARRQ arrivent à trois conclusions :
 - il est approprié que le CRTC oblige les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien;

²⁰ Lors de son dernier examen de la politique sur la télévision communautaire en 2010, le Conseil a plafonné les sommes que les EDRs détenant une licence pouvaient verser au canal communautaire au niveau de 2010 (ajusté annuellement en fonction de l'inflation) et a indiqué que ces sommes demeureraient plafonnées jusqu'à ce qu'elles atteignent un maximum de 1,5 % de ces revenus.

- le reste de l'approche élaborée dans l'avis de consultation CRTC 2014-190 va trop loin;
- le Conseil devrait chercher à mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au secteur réglementé.

83. D'abord, nous appuyons la volonté du CRTC d'obliger les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien. Cette proposition cadre avec des articles de la *Loi sur la radiodiffusion* voulant que le système canadien de radiodiffusion favorise avant tout « l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens... » et que « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins que... »
84. Or, le reste de l'approche du CRTC va beaucoup trop loin. Le paragraphe 32 de l'avis de consultation 2014-190, déclare qu'« en tenant compte de l'environnement décrit plus haut [aux paragraphes 12 à 31 de l'avis], le Conseil estime que si l'approche actuelle ne change pas, les objectifs de politique publique seront menacés. » En fait, il n'y a aucun indice d'une menace réelle posé par le cadre actuel de réglementation qui pourrait entraver l'atteinte des objectifs de la politique élaborée dans l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* – surtout en ce qui concerne la télévision de langue française.
85. En se servant des résultats ambigus de ses consultations, le Conseil cherche à donner une orientation particulière à celles-ci en déréglementant la télévision canadienne pour la rendre plus conforme à l'environnement caractérisant les plateformes alternatives exemptées. Si l'ensemble des mesures proposées par le Conseil au moyen des questions posées dans l'avis 2014-190 était mis en œuvre, elles auraient des effets très néfastes sur la création d'une programmation canadienne captivante et diversifiée par le secteur réglementé. Considérant le succès du système francophone, pourquoi remettre en question le cadre réglementaire qui le sous-tend?
86. Le cœur du problème auquel fait face la télévision canadienne de langue française relève du financement des émissions de grande qualité. Cela dit, ce problème déborde sur la télévision anglaise dans la mesure où un secteur télévisuel anglophone affaibli (par un délaissement significatif des bouquets de services réglementés, par exemple) risque de nuire au financement du FMC et aux émissions francophones qu'il appuie.
87. Au lieu de réduire la réglementation du secteur de la télévision autorisée par licences, l'UDA, la SARTEC et l'ARRQ croient que le Conseil devrait chercher à mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au secteur réglementé. À cette fin, le CRTC devrait mettre sur pied une instance qui examine comment mieux intégrer ces plateformes dans le secteur réglementé de la télévision, notamment en ce qui concerne les contributions au financement des émissions dans les catégories sous-représentées.

ANNEXE : Réponses aux questions de l'avis CRTC 2014-190

88. Dans la présente annexe, nous répondons à une sélection de questions tirées de l'avis de consultation CRTC 2014-190 tout en visant les objectifs suivants :
- Favoriser avant tout les catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène, particulièrement les dramatiques et les documentaires d'auteur;
 - Reconnaître le rôle fondamental des créateurs dans la production de programmation captivante et diversifiée;
 - Convenir que l'amélioration des cotes d'écoute n'est qu'un élément parmi d'autres dans l'appui à la création et la diffusion de programmation canadienne captivante et diversifiée;
 - Rendre la réglementation plus efficace en imposant des conditions de licence précises et vérifiables qui favorisent le contenu canadien, et plus particulièrement les dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène, plutôt que de les diminuer;
 - Maintenir l'exclusivité du genre et la protection des services de catégorie A pour assurer une programmation canadienne captivante et diversifiée; et
 - Simplifier le processus d'attribution de licences pourvu que les principes ci-dessus soient respectés.
89. Dans ce qui suit, les en-têtes et les questions du Conseil sont reproduits en caractères gras. Il est possible que nous voulions répondre à d'autres questions de l'avis à un moment ultérieur de la présente instance.

Un système canadien de télévision qui favorise le choix et la souplesse en ce qui concerne la sélection des services de programmation;

Maximiser les choix et la souplesse

90. **Q1. Quels seraient les effets éventuels, positifs et négatifs, de l'approche proposée énoncée aux paragraphes 40 à 48 plus haut sur les différentes composantes du système de radiodiffusion (y compris les consommateurs, les services facultatifs, les EDR, le secteur de la production, les CLOSM²¹ et les services à caractère ethnique?**
91. Selon l'approche proposée par le CRTC, les EDRs seraient contraintes d'offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien et d'en faire la promotion afin que la population soit informée de sa disponibilité. Les EDRs auraient aussi l'obligation d'accorder aux abonnés le choix à la carte des services de programmation facultatifs et ainsi de leur permettre de créer leurs propres bouquets supplémentaires au service de base. Au paragraphe 43 de l'avis 2014-190, le Conseil affirme que « cette approche serait semblable au choix et à la souplesse actuellement offerts par certaines EDR

²¹ Communautés de langue officielle en situation minoritaire.

autorisées au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. » Or, cette souplesse n'est pas tout à fait ce qu'offre à l'heure actuelle Vidéotron à Montréal où le client HD est obligé de prendre un pallier de base d'une cinquantaine de services obligatoires (télévision, radio, chaînes promotionnelles d'autopublicité, chaînes de télé-achats ou d'infopublicités, etc.) avant de se faire offrir un bouquet de 5, 10, 20 ou 30 services facultatifs.

92. Nous appuyons la volonté du CRTC d'obliger les EDRs à offrir à leurs abonnés un service de base entièrement canadien, mais nous appréhendons les effets de la mise en œuvre de l'approche à la carte du Conseil sur la survie de maints services spécialisés et payants francophones de catégorie A, voire leur rentabilité et leur capacité de financer des émissions dans les catégories sous-représentées. À l'heure actuelle, les services de catégorie A tels que Série+, Historia, VRAK TV, Ztélé, Canal D, Télétoon et Super Écran, aussi rentables soient-ils, ne contribuent pas assez au financement et à la diffusion d'émissions, souvent coûteuses, dans les catégories sous-représentées. Quelle serait la réponse de chacun si l'approche du Conseil était adoptée et sa rentabilité actuelle était menacée? Le CRTC lui-même fournit des éléments d'une réponse dans sa réplique au décret C.P. 2013-1167 :

Certaines chaînes risquent de ne pas survivre dans un environnement caractérisé par un plus grand choix offert aux abonnés, ce qui entraînerait la perte de services dont jouissent certains Canadiens. Cela est particulièrement vrai étant donné que le changement proposé et toute incidence sur les revenus d'abonnement se produiraient à un moment où les revenus publicitaires se détournent du système de radiodiffusion autorisé. Toutefois, l'approche proposée a été conçue pour minimiser cette possibilité et peut même avoir une incidence positive en incitant certains services facultatifs à faire preuve d'innovation et à améliorer leur programmation pour demeurer compétitifs et à l'écoute des Canadiens...

93. Devant une diminution de leur rentabilité, les services de catégorie A de langue française chercheront « à faire preuve d'innovation et à améliorer leur programmation pour demeurer compétitifs » en réduisant leurs coûts, voire en réduisant les dépenses des émissions les plus coûteuses qui sont généralement tirées des catégories sous-représentées. Les services généralistes au Québec ont déjà agi de cette façon (voir le graphique 1). Enfin, l'approche du CRTC risque de réduire le financement du FMC et ainsi d'affaiblir davantage la contribution des services spécialisés de catégorie A à la production originale.

94. Dans sa réplique au décret C.P. 2013-1167, le Conseil affirme que :

...le marché de langue française compte moins de services facultatifs que dans celui de langue anglaise et une grande majorité de ceux-ci sont Canadiens. Par conséquent, quand les abonnés ont l'option de s'abonner à des services, ils sélectionnent souvent un pourcentage élevé de services canadiens de langue française. Conséquemment, l'imposition d'une option à la carte n'aura sans doute

pas d'incidence significative sur les services de programmation existants de langue française.

95. Prétendre que l'imposition d'une option à la carte n'aura pas d'incidence significative sur les services de programmation existants de langue française témoigne d'une mauvaise évaluation à laquelle nous ne souscrivons pas. Vu que le Conseil a déjà assoupli ses exigences des grands groupes de radiodiffusion, et que les exigences minimales du CRTC s'avèrent être des plafonds pour maintes entreprises de programmation commerciales, l'approche du Conseil dans l'avis 2014-190 aurait comme conséquence de réduire le volume des dramatiques, de documentaires, d'émissions pour enfants et jeunes et de variétés et d'arts de la scène à la télévision canadienne francophone par rapport au niveau actuel. L'approche du Conseil ne favoriserait donc pas l'épanouissement de l'expression canadienne, ne mettrait pas en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens, et toutes les entreprises de radiodiffusion ne seraient pas tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation, comme le veut l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*.
96. Dans son avis de consultation 2014-190, le Conseil constate que « les marchés de langues française et anglaise ont évolué de façon indépendante, en raison de conditions et de besoins différents. » L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ croient que les pratiques actuelles de forfaits préassemblés au Québec répondent à l'objectif voulant que les exploitants par câble et satellite fournissent de la programmation à des tarifs abordables et de façon efficace, à l'aide des techniques les plus efficaces, tel qu'exigé à l'article 3(1)f)(ii) de la Loi.
97. **Q5. Quelle serait l'incidence de cette approche sur le coût d'acquisition des émissions?**
98. Nous croyons que l'approche du CRTC aurait tendance à réduire le nombre de services francophones de catégorie A et d'inciter ceux qui survivent à réduire leurs coûts afin de maintenir leurs marges bénéficiaires (BAII). Un tel comportement de la part des services de catégorie A réduirait le coût moyen d'acquisition des productions indépendantes et augmenterait le taux de reprise par émission, taux déjà trop élevé, ainsi que le volume d'émissions doublées de l'anglais – le tout au détriment de la production originale dans des catégories d'émissions coûteuses telles que les dramatiques et les documentaires uniques. À leur tour, les producteurs indépendants tenteraient de réduire leurs coûts en choisissant des productions moins coûteuses et en engageant moins de créateurs et d'artistes par production.
99. Or, c'est le système canadien de radiodiffusion réglementé (à l'exception des services de catégorie B) assisté par le financement provenant du FMC, des fonds indépendants assujettis à un mandat du CRTC, et de Téléfilm Canada, qui produit les émissions originales de grande qualité dans les catégories sous-représentées. De toute évidence, il y aurait beaucoup moins d'émissions produites dans ces catégories, et moins de

diversité dans notre système de radiodiffusion, si l'approche proposée par le CRTC était mise en œuvre.

100. **Q11. Comment les EDR pourront-elles continuer à donner priorité à la distribution des services de programmation canadiens? Est-il nécessaire de maintenir l'exigence selon laquelle chaque abonné doit recevoir une prépondérance de services canadiens?**

101. Oui, il est nécessaire de maintenir l'exigence selon laquelle chaque abonné doit recevoir une prépondérance de services canadiens. Au paragraphe 48 de l'avis 2014-190, le Conseil prétend que :

Dans un contexte où les abonnés s'attendent à toujours plus de choix, les mesures qui les empêcheraient de sélectionner les services non canadiens qu'ils désirent, et ce, pour se conformer à une règle de prépondérance, pourraient être interprétées comme une limitation du choix et de la souplesse. C'est pourquoi le Conseil analysera s'il est encore nécessaire de maintenir la règle de prépondérance actuelle ou si d'autres mesures pourraient s'avérer plus efficaces.

102. Non seulement, cette option semblerait-elle aller à l'encontre de l'article 3(1)t(i) de la *Loi*,²² mais elle risquerait de fragiliser davantage des services spécialisés et payants francophones qui financent (minimalement) les dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène.

Accès aux services de programmation non canadiens

103. **Q13. Existe-t-il un moyen d'éliminer les obstacles à l'entrée au Canada de plus de services de programmation non canadiens, sans entraîner d'incidence négative induite sur le système canadien de télévision?**

104. La politique générale du Conseil est d'autoriser la distribution au Canada des services non canadiens qui ne sont pas en concurrence, en tout ou en partie, avec les services canadiens payants et spécialisés. Cette approche s'appuie en grande partie sur sa politique actuelle d'exclusivité des genres dont l'objectif est d'accorder un soutien financier aux services canadiens afin qu'ils remplissent leurs engagements et obligations, et d'encourager les alliances entre services canadiens et non canadiens dans des genres similaires. Comme nous l'avons déjà signalé, toute politique qui aurait pour effet d'affaiblir les services spécialisés et payants francophones de catégorie A irait à l'encontre des grands objectifs de la *Loi* concernant la création de programmation canadienne captivante et diversifiée, particulièrement en regard des catégories sous-développées d'émission.

²² « t) les entreprises de distribution : (i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes; ».

105. Le système canadien de radiodiffusion constitue un des systèmes les plus ouverts au monde. L'UDA, la SARTEC et l'ARRQ considèrent que l'accès aux services de programmation non canadiens devrait continuer à être assuré, comme il l'est aujourd'hui.

Un système canadien de télévision qui encourage la création de programmation canadienne captivante et diversifiée

Favoriser la programmation locale

106. **Q23. Existe-t-il des solutions de rechange pour favoriser la programmation locale? Quel rôle, s'il en est, le Conseil devrait-il jouer pour assurer la présence de la programmation locale? Quelles mesures devraient être adoptées?**
107. À l'heure actuelle, le *Règlement sur la distribution de la radiodiffusion* assure la distribution des stations de télévision locales canadiennes par les distributeurs terrestres dans leurs zones de desserte autorisée et, pour la plupart entre elles, au moyen de la distribution par SRD. Le forfait de base proposé par le CRTC dans le contexte de sa nouvelle approche retiendrait cette obligation. En ce qui concerne la programmation locale, le CRTC impose des conditions de licence exigeant un volume minimal de nouvelles locales.
108. En avril 2012, le CRTC a tenu une audience publique afin d'examiner ses politiques et règles relatives au Fonds pour l'amélioration de la programmation locale (FAPL), le rendement du fonds et son efficacité à soutenir la production de programmation locale. À l'exception de Bell Canada, les sociétés verticalement intégrées, ainsi que des EDR indépendantes, ont prétendu que le FAPL constituait un allègement financier transitoire qui n'était plus nécessaire, compte tenu de changements qui affectent le monde de la radiodiffusion et son régime réglementaire. Plusieurs membres du milieu, dont Bell Canada et Radio-Canada, ont fait valoir l'importance de maintenir le FAPL, que ce soit sous sa forme actuelle ou sous une forme modifiée. Il y a moins de deux ans, le CRTC a conclu que le FAPL avait permis d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil et qu'il serait éliminé progressivement jusqu'au 31 août 2014, conformément à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2012-385. Aujourd'hui, le Conseil demande des solutions de rechange pour favoriser la programmation locale! Pour ce faire, dans le contexte d'un réexamen de l'ensemble de la réglementation de la télévision canadienne, nous proposons de réinstaurer le FAPL.

Financer et promouvoir une programmation canadienne captivante

109. **Q28. Comment les émissions seront-elles distribuées à l'avenir (c'est-à-dire dans cinq ans et dans 10 ans) et qui seront les agrégateurs et les conservateurs de contenu?**
110. À l'heure actuelle, c'est la télévision généraliste publique et privée qui, en grande majorité, déclenche le financement d'émissions coûteuses, telles que les dramatiques,

auprès des organismes de financement, situation qui se maintiendra dans un avenir prévisible. Les services spécialisés diffusent moins d'émissions canadiennes *originales* francophones de ce genre et leur programmation consiste majoritairement en reprises en deuxième fenêtre et en émissions doublées de l'anglais. Les plateformes alternatives exemptées diffusent également peu d'émissions francophones originales de qualité dans les catégories sous-représentées et, dans l'absence d'un modèle économique viable, elles ont recours aux dérogations des ententes collectives et aux cachets différés.

111. En fin de compte, le contenu original est amorcé par le créateur d'une œuvre. La *Loi sur le droit d'auteur* stipule que le (les) créateur (s) d'une œuvre est l'ayant droit et qu'il le demeure à moins de céder des droits à une tierce personne. Évidemment, l'univers actuel du droit d'auteur dépend, de façon importante, de l'application de la *Loi* auprès des agrégateurs et des distributeurs – un problème réel pour les ayants droit d'aujourd'hui et de demain.
112. Dans cinq à dix ans, nous ne prévoyons pas de gros changements par rapport à la situation actuelle : c'est-à-dire que les agrégateurs et les conservateurs de contenu seront les mêmes types d'entité que ceux en œuvre aujourd'hui.²³ Cela comprendra les sites étrangers comme Netflix (qui ne distribueront que peu d'émissions canadiennes originales), aussi bien que les entreprises canadiennes de programmation détenant une licence du CRTC. Mais le problème fondamental demeurera le financement d'émissions francophones de qualité et, à ce sujet, nous proposons que le Conseil mette sur pied une instance qui examinera comment mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées dans le secteur réglementé de la télévision, notamment en ce qui concerne les contributions au financement des émissions dans les catégories sous-représentées.
113. **Q29. Les mécanismes de financement pour la programmation canadienne doivent-ils être modifiés pour tenir compte des changements dans la façon dont la programmation canadienne est regardée?**
114. Dans le domaine des émissions sous-représentées, le principal instrument de financement de la programmation demeure le FMC qui finance les émissions dans les catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. D'autres mécanismes de financement importants évoluent complètement en dehors de l'autorité du CRTC : crédits d'impôts fédéraux et provinciaux, agences provinciales de financement, etc.
115. Nous ne saisissons pas bien la proposition du Conseil mais, selon nous, toute modification qui aurait pour effet de réduire les contributions des EDRs au FMC serait

²³ Selon le *Global entertainment and media outlook 2014-2018* de Price Waterhouse Coopers, « Despite the growth of digital media, TV advertising remains the place to be. Global TV advertising revenue is successfully responding to the rise of newer forms of digital media. Global TV advertising revenue will grow at a CAGR of 5.5% over the next five years, confirming TV as the 'place to be' for advertisers looking to reach big audiences. » <http://www.pwc.com/gx/en/global-entertainment-media-outlook/segment-insights/tv-advertising.jhtml>

déplacée et inacceptable. À l'heure actuelle, nous ne croyons pas que les principes fondamentaux qui régissent les sources de financement et sa gestion devraient être remis en cause.

116. **Q30. Est-il nécessaire d'adopter de nouvelles mesures réglementaires en vue d'encourager la production, la promotion ou la diffusion d'émissions canadiennes nouvelles, innovatrices et captivantes? Le cas échéant, quelles doivent être ces mesures?**
117. Du côté de l'offre, nous sommes convaincus que la meilleure façon d'encourager la production, la promotion et la diffusion d'émissions canadiennes nouvelles, innovatrices et captivantes est de stimuler l'offre au moyen du financement public ciblant les genres sous-représentés : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. Le principal instrument de financement de ces catégories d'émission demeure le FMC qui les finance grâce, en majorité, aux contributions des EDRs assujetties au *Règlement sur la distribution*.
118. Du côté de la demande, un nouveau cadre réglementaire « flexible et favorable » a été instauré par le CRTC au cours des derniers renouvellements de licences des services télévisuels francophones privés et publics. Ce nouveau régime, caractérisé par l'approche de groupe du Conseil, a provoqué un déclin de dépenses sur les ÉIN, les dramatiques et les documentaires de longue durée en particulier, par la télévision généraliste privée francophone en 2013. Voir le graphique 1. Ce résultat confirme ce que nous avançons depuis longtemps : la solution aux problèmes que rencontre la programmation originale francophone réside dans des conditions de licence précises et ciblées pour les services généralistes et les services de catégorie A, service par service et catégorie d'émission par catégorie d'émission.
119. **Q31. Ces mesures toucheront-elles l'achat de droits d'émissions et les droits de licence payés aux producteurs indépendants?**
120. Dans l'hypothèse où le Conseil adopterait une approche réglementaire au cas par cas, au besoin dans le cadre de renouvellements par groupe de propriété, et qu'il imposerait des conditions de licence concernant les catégories sous-représentées en fonction de la rentabilité récente et de la nature de service de chaque chaîne de catégorie A, le volume de droits d'émissions et la valeur moyenne des droits de licence payés aux producteurs indépendants dans les catégories d'émission visées seraient augmentés.
121. **Q32. Le Conseil doit-il encourager la production de certains types d'émissions comme il l'a fait dans le passé? Le cas échéant, quels types d'émissions doit-il soutenir?**
122. Oui, le Conseil devrait encourager la production d'émissions dans les catégories sous-représentées : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène.

123. **Q33. Quelle sorte de mesures incitatives doit-il adopter? L'élimination de certaines exigences, par exemple celles en matière de diffusion, serait-elle un moyen efficace et approprié pour favoriser la production de programmation canadienne ou de certains types d'émissions?**
124. Nous demeurons convaincus que la meilleure façon d'encourager la production, la promotion et la diffusion d'émissions canadiennes nouvelles, innovatrices et captivantes est de stimuler l'offre au moyen du financement public ciblant les genres sous-financés, et par conséquent sous-représentés suivants : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants et jeunes et variétés et arts de la scène. Pour y arriver, il faudrait des exigences précises en matière de diffusion imposées aux services de programmation généralistes, éducatifs et spécialisés de catégorie A, au cas par cas, ainsi que des exigences plus globales sur les dépenses en émissions canadiennes (DÉC).
125. **Q35. Le Conseil devrait-il encourager la promotion des émissions canadiennes, ici et à l'étranger? Le cas échéant, comment?**
126. Le CRTC devrait encourager la promotion des émissions canadiennes ici et à l'étranger, mais une telle initiative ne devrait pas constituer une priorité. Nous considérons que le Conseil devrait, en grande partie, laisser cette responsabilité au Patrimoine canadien, à Téléfilm Canada et aux agences provinciales de soutien de l'audiovisuel.
127. **Q36. La méthode actuelle de calcul des contributions à la programmation canadienne est-elle toujours appropriée? Par exemple, le Conseil devrait-il mettre à jour sa définition de revenus de radiodiffusion afin d'englober toutes les activités de radiodiffusion des titulaires?**
128. Oui, le CRTC devrait mettre à jour sa définition de revenus de radiodiffusion afin d'englober toutes les activités de radiodiffusion des titulaires, mais sa priorité devrait être de trouver une façon de mieux intégrer les plateformes alternatives exemptées au régime télévisuel réglementé.
129. **Q38. Comment le Conseil et les Canadiens devraient-ils mesurer le succès en vue d'encourager la production d'émissions canadiennes captivantes?**
130. De façon générale, le CRTC ne devrait pas essayer de mesurer le succès en vue d'encourager la production d'émissions canadiennes captivantes. Après avoir mis en œuvre un régime réglementaire approprié, en accord avec la *Loi sur la radiodiffusion*, le Conseil devrait laisser aux télédiffuseurs la responsabilité d'atteindre ses objectifs. L'instance menant au renouvellement de licence constitue le moment opportun d'interpeller chaque titulaire de licence à ce sujet en ayant recours à divers indices comme les prix gagnés, les critiques des médias et les cotes d'écoute.

Exclusivité du genre et protection des services de catégorie A

131. **Q58. Des mesures réglementaires sont-elles nécessaires afin de promouvoir la diversité de la programmation? Le cas échéant, quelles seraient les meilleures mesures afin d'atteindre cet objectif?**
132. Oui, des mesures réglementaires sont nécessaires afin de promouvoir la diversité de la programmation. Les télédiffuseurs ont tendance à se concurrencer en favorisant la diffusion du même genre d'émission, tel que les comédies ou les télérealités, plutôt que de fournir des genres plus rares, tels que les dramatiques ou les documentaires d'auteur. D'après la loi de Hotelling en théorie économique, ce phénomène illustre le « principe de différenciation minimale », un principe qui explique pourquoi les succursales de banques ont tendance à se localiser sur le même coin de rue ou pourquoi des partis politiques proposent souvent des programmes semblables. Dans le but de promouvoir la diversité de la programmation, ce principe constitue une raison supplémentaire de réglementation de la radiodiffusion, voire des chaînes de télévision. Les meilleures mesures en vue d'atteindre cet objectif seraient des exigences précises en matière de diffusion imposées aux services de programmation, au cas par cas, en matière d'émissions sous-représentées.
133. **Q59. Quelles seraient les conséquences, tant positives que négatives, de supprimer la politique de l'exclusivité des genres? Quel serait le meilleur délai pour mettre en œuvre cette approche en tenant compte de toutes les conséquences possibles?**
134. Nous croyons que la suppression de la politique de l'exclusivité des genres aurait des effets hautement néfastes sur la viabilité de plusieurs services de programmation francophones de catégorie A. L'abandon de cette politique aurait une tendance à réduire le nombre de services francophones de catégorie A et de mettre de la pression sur ceux qui restent en lice à réduire leurs coûts afin de maintenir leurs marges bénéficiaires. Un tel comportement de la part des services de catégorie A réduirait le coût moyen d'acquisition des productions indépendantes et augmenterait le taux de reprise par émission, taux déjà trop élevé, ainsi que le volume d'émissions doublées de l'anglais – le tout au détriment de la production originale francophone dans des catégories d'émissions coûteuses telles que les dramatiques et les documentaires d'auteur.

Fin du document