



*Examen de la législation canadienne
en matière de radiodiffusion et de
télécommunications*

11 janvier 2019

Table des matières

PRÉSENTATION	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	7
1. ÉTAT DES LIEUX.....	8
1.1 Apport économique de la production audiovisuelle québécoise	8
1.2 Deux marchés distincts.....	9
1.3 Le financement de l'industrie audiovisuelle.....	12
2. LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA RADIODIFFUSION	16
2.1 Un cadre législatif qui garantit la souveraineté économique et culturelle du pays.....	17
2.2 Une programmation dans les deux langues officielles.....	18
2.3 Une contribution significative des producteurs indépendants.....	20
2.4 Un encadrement des pratiques contractuelles	20
2.5 Le rôle du diffuseur public.....	22
3. L'ADAPTATION DU CADRE LÉGISLATIF RÉGISSANT LES ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	25
4. UNE CONTRIBUTION DE TOUTES LES ENTREPRISES DE PROGRAMMATION ET DE DISTRIBUTION DE CONTENU	25
4.1 Les services de programmation en ligne	26
4.2 Les fournisseurs de services de télécommunications	30
4.3 Un nouveau modèle de contribution financière	31
5. LA NEUTRALITÉ D'INTERNET.....	32
6. LA LUTTE CONTRE LE PIRATAGE	33
CONCLUSION	34
ANNEXE – LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	35

PRÉSENTATION

L'Association québécoise de la production médiatique (AQPM) regroupe, conseille, représente et accompagne plus de 150 entreprises québécoises de production indépendante en cinéma, télévision et web, soit la vaste majorité des entreprises québécoises produisant ou coproduisant pour tous les écrans, en langue française et en langue anglaise.

Au cœur de l'écosystème de la radiodiffusion au Québec, les producteurs indépendants sont directement concernés par l'évolution des pratiques de consommation des contenus audiovisuels et par leur impact sur les modèles d'affaires des différents acteurs de l'industrie. Ils vivent au quotidien les conséquences de ces transformations et s'adaptent constamment au nouvel environnement économique et technologique dans lequel ils travaillent.

Les membres de l'AQPM sont des entrepreneurs présents à toutes les étapes de la création d'une œuvre, de son développement à son rayonnement sur tous les écrans canadiens et internationaux.

Le 5 juin 2018, le gouvernement du Canada annonçait la nomination d'un comité d'experts présidé par madame Janet Yale pour procéder à l'examen de la *Loi sur les télécommunications*, de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur la radiocommunication* afin de les adapter au nouvel environnement numérique.¹ Par la même occasion, il publiait un cadre de référence pour les travaux du comité.² Le 24 septembre 2018, le groupe d'examen procédait à un appel aux observations³ en retenant quatre thèmes pour orienter son travail et le processus de consultation :

- A. Réduction des obstacles à l'accès aux réseaux de télécommunications évolués par tous les Canadiens;
- B. Soutien à la création, à la production et à la découvrabilité du contenu canadien;
- C. Amélioration des droits du consommateur numérique;
- D. Renouvellement du cadre institutionnel qui régit le secteur des communications

L'AQPM désire contribuer à cet examen de l'ensemble des lois qui régissent les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada. Ces lois touchent les activités quotidiennes des producteurs indépendants et elles sont essentielles au maintien de même qu'au développement d'une industrie audiovisuelle diversifiée, innovante et pertinente.

En tant que membre de la Coalition pour la culture et les médias (CCM) et de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles, l'AQPM partage l'analyse présentée dans leur mémoire respectif au Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunication.

¹ En ligne : <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/nouvelles/2018/06/le-gouvernement-du-canada-procedera-a-un-examen-des-lois-regissant-les-telecommunications-et-la-radiodiffusion.html>

² <http://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/fra/00001.html>

³ En ligne : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/fra/00003.html>

SOMMAIRE

La production audiovisuelle québécoise joue un rôle économique et social d'importance, avec un volume global de 1,8 milliard de dollars et l'équivalent de 36 400 emplois directs et dérivés. La majorité de ceux-ci proviennent du secteur de la production indépendante télévisuelle, grâce auquel la Politique de radiodiffusion canadienne peut atteindre ses objectifs en assurant une diversité des genres d'émissions produites, des lieux de production, des voix et des talents.

Le développement rapide des services en ligne et de leur utilisation par les consommateurs canadiens a entraîné des changements profonds dans l'écosystème de la production et de la distribution des contenus audiovisuels. Ces mutations menacent les modèles d'affaires sur lesquels notre industrie s'est développée et grâce auxquels elle a connu beaucoup de succès. Elles remettent également en question le cadre réglementaire des industries de la radiodiffusion et des télécommunications, mais également l'environnement législatif et fiscal de toutes les industries créatives.

Pour autant, l'adaptation de notre cadre législatif à l'environnement numérique ne doit pas être un prétexte pour déréglementer l'ensemble des industries de la radiodiffusion et des télécommunications. Sans réglementation et sans mesures de soutien financier, certains contenus comme les dramatiques, les documentaires et les émissions pour enfants, seraient vulnérables aux simples forces du marché. Ceci est particulièrement vrai dans le marché de langue française en raison de sa taille restreinte qui limite la rentabilité des œuvres audiovisuelles.

Les objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion sont encore plus pertinents dans un environnement numérique. Ils doivent, en effet, s'appliquer à l'ensemble des services de programmation existants et à venir, quelle que soit la plateforme de diffusion, et, quel que soit le mode de distribution. Les objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion doivent aussi inclure la protection et la promotion de la diversité culturelle, favoriser et promouvoir la création et la présentation d'une programmation canadienne, tout en exigeant un recours important à la production indépendante.

Au Canada, l'industrie télévisuelle évolue au sein de deux marchés distincts qui ont émergé de la dualité linguistique du pays. Le nouveau cadre législatif canadien doit tenir compte des spécificités du marché de langue française et exiger du CRTC qu'il démontre sa prise en compte effective de ces particularités dans ses décisions.

Par ailleurs, l'écart entre les budgets pour les productions de langue anglaise et celles de langue française s'est très nettement accru ces dernières années, aggravant ainsi le sous-financement systémique de la production télévisuelle canadienne de langue française. Aussi, si l'on veut offrir aux Canadiens une programmation nationale en langue française et en langue anglaise de nature et de qualité équivalentes, il faut adapter le système de financement aux besoins des deux marchés.

L'existence d'un secteur de production sain et indépendant est essentielle à la vitalité de l'industrie canadienne de la radiodiffusion. Pour cela, il doit être en mesure de jouer pleinement

son rôle et d'assurer sa pérennité en conservant le contrôle sur la production des contenus, sur leur exploitation et sur les revenus qui en découlent.

Mais l'AQPM constate un déséquilibre grandissant du pouvoir de négociation entre les diffuseurs et les producteurs indépendants. C'est pourquoi elle demande que la *Loi sur la radiodiffusion* garantisse l'indépendance des producteurs en exigeant du CRTC la mise sur pied d'un Code de pratique encadrant les négociations contractuelles entre les diffuseurs canadiens, privés et publics, et les producteurs indépendants.

Le nouveau cadre législatif doit aussi réaffirmer l'importance et l'indépendance du diffuseur public national en lui assurant un financement adéquat et prévisible. Toutefois, la société d'État devrait être soumise à une surveillance plus rigoureuse par le CRTC pour s'assurer qu'elle exerce toujours ses activités dans l'intérêt public.

Bien que l'écoute en mode traditionnel des productions locales rencontre toujours la faveur de l'auditoire québécois francophone, elle est en déclin depuis 2011 alors que les services en ligne gagnent du terrain. Les nouvelles plateformes n'hésitent pas à dépenser des milliards pour produire des contenus diffusés sur l'Internet, rendant de plus en plus difficile la production d'une programmation canadienne, particulièrement de langue française, capable de captiver un auditoire national qui a l'embaras du choix en matière de contenus.

La concurrence s'internationalise donc, alors que le financement de l'industrie audiovisuelle d'ici repose sur un secteur national en déclin. Les revenus publicitaires et d'abonnements des télédiffuseurs et des télé distributeurs canadiens diminuent, migrant vers les plateformes Internet étrangères et vers les fournisseurs de services de télécommunications. Pourtant toutes ces entreprises livrent à l'auditoire canadien un contenu similaire. Il devient donc urgent de revoir le champ d'application des lois en le fondant sur la nature des activités des entreprises plutôt que sur la technologie qu'elles utilisent.

Toutes les entreprises de diffusion qui livrent du contenu audiovisuel ou musical en continu à des résidents canadiens en passant par les réseaux Internet ou sans fil et qui génèrent des revenus auprès d'abonnés ou de clients résidant au Canada, doivent être soumises à des obligations de contribution financière, de mise en valeur du contenu canadien et d'information sur leurs activités.

De même, les entreprises qui fournissent des services Internet ou de téléphonie sans fil devraient, tout comme le font déjà les entreprises de distribution de radiodiffusion, apporter leur soutien et leur contribution au financement des productions audiovisuelles canadiennes.

Afin de faire respecter ces obligations, l'AQPM demande que les pouvoirs de sanction du CRTC soient ajustés pour permettre à l'organisme de réglementation d'imposer des pénalités administratives monétaires.

Enfin, l'AQPM estime que la neutralité d'Internet doit être définie explicitement et protégée par la *Loi sur les télécommunications*. Toutefois, l'AQPM croit que la législation devrait préciser que

la neutralité d'Internet ne doit pas protéger les activités illégales sur Internet qui contreviennent à la loi canadienne sur le droit d'auteur.

Le CRTC devrait d'ailleurs se voir attribuer plus de pouvoirs en matière de droits d'auteur, en lui accordant notamment un pouvoir de réglementer l'accès à des sites ou à des services qui se livrent de manière flagrante ou structurelle à la violation du droit d'auteur, en tenant dûment compte des principes de la neutralité de l'Internet et de la liberté d'expression.

INTRODUCTION

Le développement rapide des services en ligne et de leur utilisation par les consommateurs canadiens a entraîné des changements profonds dans l'écosystème de la production et de la distribution des contenus audiovisuels. Ces changements créent de formidables opportunités pour les radiodiffuseurs, les distributeurs et les producteurs, mais également d'importants défis. Ceux-ci ne peuvent être relevés que dans un contexte d'équité, que ce soit en matière de financement et de mise en valeur des contenus, de fiscalité ou de réglementation.

Ces mutations menacent les modèles d'affaires sur lesquels notre industrie s'est développée et grâce auxquels elle a connu beaucoup de succès. Elles remettent également en question le cadre réglementaire des industries de la radiodiffusion et des télécommunications, mais également l'environnement législatif et fiscal de toutes les industries créatives.

Pour autant, l'adaptation de notre cadre législatif à l'environnement numérique ne doit pas être un prétexte pour déréglementer l'ensemble des industries de la radiodiffusion et des télécommunications. Il apparaît au contraire nécessaire de réformer notre cadre législatif et réglementaire afin d'y inclure ces nouveaux acteurs et de réduire l'inégalité qui pèse aujourd'hui lourdement sur les créateurs, les producteurs, les distributeurs et les diffuseurs canadiens.

Face à ces transformations profondes, le gouvernement canadien ne doit pas abandonner sa capacité de décider de ses propres politiques culturelles. Il est illusoire de croire que la création, la production et la diffusion de contenu canadien diversifié puissent exister en se basant uniquement sur la loi du marché.

Pour l'AQPM, la protection de la souveraineté culturelle du Canada et de la diversité des voix passe par un cadre législatif et réglementaire moderne, qui permettra d'atteindre des objectifs sociaux, culturels et économiques. Ceci est particulièrement le cas pour le marché de langue française qui ne peut bénéficier d'un large marché pour rentabiliser les investissements.

Ainsi, l'AQPM pense que trois objectifs doivent guider l'examen législatif en cours :

- Garantir, par la contribution de toutes les entreprises de programmation et celle des fournisseurs de services de télécommunication, un financement adéquat et équitable des contenus nationaux dans les deux langues officielles qui reflètent nos valeurs et qui utilisent des ressources créatives d'ici ;
- Maintenir une production diversifiée et de qualité, accessible au plus grand nombre, et présente sur toutes les plateformes existantes et à venir ;
- Assurer la vitalité du secteur de la production indépendante.

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Apport économique de la production audiovisuelle québécoise

Au Québec, le secteur de la production audiovisuelle dans son ensemble génère un apport de 2,5 milliards de dollars au PIB, dont 38 % (947 millions de dollars) proviennent de l'industrie de la production télévisuelle.

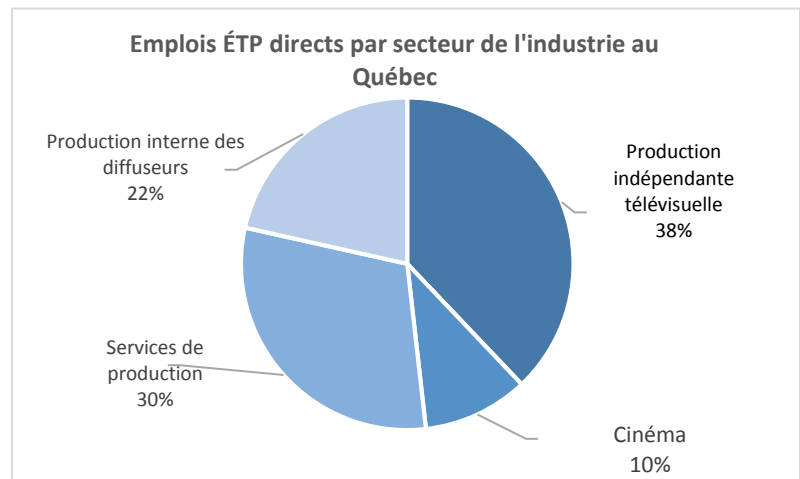
La production audiovisuelle représente le quart du PIB de l'industrie de l'information et de la culture (qui est de 10,1 milliards) ⁴.

À titre comparatif, les industries de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche et de la chasse apportaient 5,4 milliards de dollars au PIB en 2017 et celle de la fabrication de produits aérospatiaux et de leurs pièces, 4 milliards.

En 2016-2017, l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle québécoise a généré un volume global de production de 1,8 milliards de dollars et fournit l'équivalent de 36 400 d'emplois directs et dérivés ÉTP (équivalents temps plein).⁵

Pendant cette période, la valeur de la production télévisuelle québécoise indépendante atteignait 655 millions de dollars.

C'est ce secteur qui a généré la majorité des emplois directs attribuables à la production cinématographique et télévisuelle, soit 5 429 emplois. C'est également le secteur auquel on attribue le plus grand nombre d'emplois dérivés (8 355) ⁶.



Source : OCCQ – Profil de l'industrie audiovisuelle au Québec en 2017

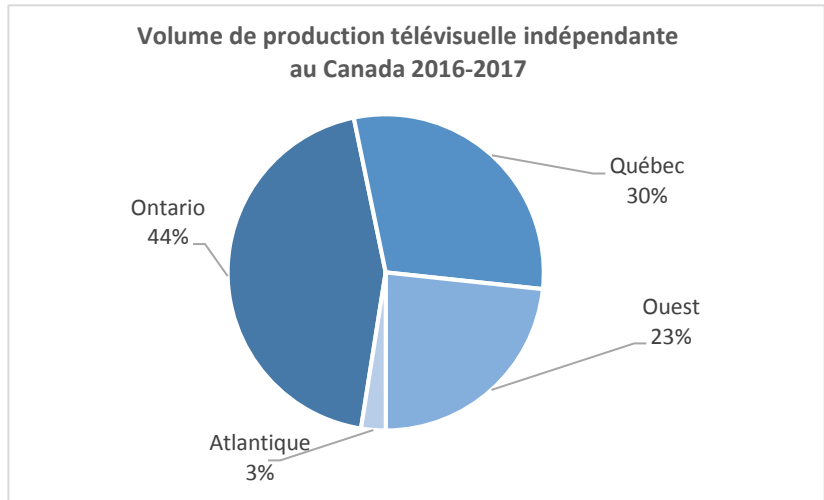
⁴ ISSQ. Juin 2018. Produit intérieur brut par industrie au Québec. En ligne : <https://bit.ly/2AlbamD>

⁵ MARCEAU, Sylvie (2018). *Profil de l'industrie audiovisuelle au Québec en 2017*, Québec, Institut de la statistique du Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec, 118 p.

En ligne : www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/cinema-audiovisuel/profil-audiovisuel-2017.pdf

⁶ *Profil de l'industrie audiovisuelle au Québec en 2017*, Québec, Institut de la statistique du Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec

Le Québec est le deuxième centre de production télévisuelle au Canada, derrière l'Ontario.



Source: Profil 2017 - Rapport économique sur la production de contenu au Canada. CMPA/AQPM, Nordicité Ltée

1.2 Deux marchés distincts

Au Canada, l'industrie télévisuelle évolue au sein de deux marchés distincts qui ont émergé de la dualité linguistique du pays.

Les caractéristiques et réalités différentes des deux marchés sont bien résumées dans cet extrait de la politique réglementaire *Parlons télé* émise par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en 2015 :

LOI SUR LA RADIODIFFUSION, ARTICLE 3.1, ALINÉA C) :

LES RADIODIFFUSIONS DE LANGUES FRANÇAISE ET ANGLAISE, MALGRÉ CERTAINS POINTS COMMUNS, DIFFÈRENT QUANT À LEURS CONDITIONS D'EXPLOITATION ET, ÉVENTUELLEMENT, QUANT À LEURS BESOINS.

En général, beaucoup de Canadiens de langue anglaise choisissent de regarder de la programmation américaine, sauf par exemple les émissions de nouvelles ou de sport. Il est moins coûteux d'acheter des émissions américaines (qui ont déjà recouvré leurs coûts dans leur propre marché) que de produire de la programmation canadienne. En outre, la programmation canadienne rapporte moins aux radiodiffuseurs canadiens que la programmation américaine. Sans une intervention réglementaire, les forces du marché tendent donc à inciter les radiodiffuseurs privés canadiens de langue anglaise à acheter et à présenter de la programmation américaine. Ces émissions profitent aussi de la puissance de promotion d'Hollywood et de son système de vedettariat bien établi, ces deux éléments étant par comparaison plutôt faibles au Canada anglais. D'un autre côté, la programmation canadienne de langue anglaise jouit d'un succès international grâce aux ventes à l'exportation.

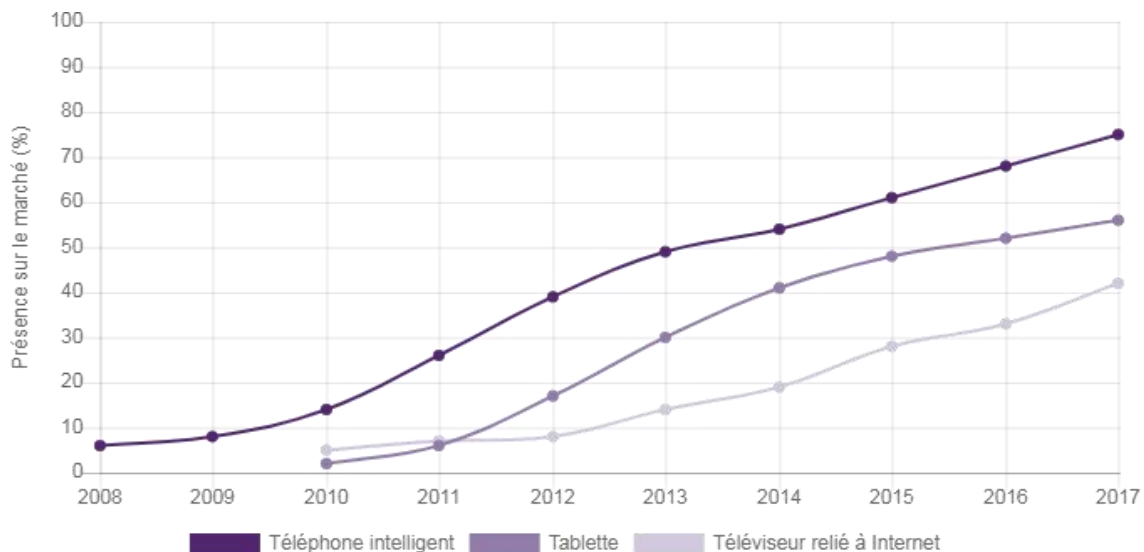
Alors que les Canadiens de langue française préfèrent la programmation canadienne dans leur langue, l'offre ne suffit pas à la demande. En effet, le marché de langue française du Canada est de petite taille et peine à soutenir une industrie de production autonome. De plus, les ventes à l'étranger

représentent un défi. Cependant, la programmation canadienne de langue française profite d'une promotion domestique et d'un système de vedettariat.⁷

Au Québec, l'attrait pour la télévision locale est indéniable. Selon le Centre d'études sur les médias de l'Université Laval, 93 % des heures d'écoute de la télévision traditionnelle des Québécois francophones sont consacrées aux émissions des réseaux de langue française. Cela repose en grande partie sur des facteurs culturels, mais également sur ce qu'on appelle la « barrière linguistique ». Cette barrière est toutefois de moins en moins étanche. Selon Statistique Canada, le taux de bilinguisme français-anglais a atteint un nouveau sommet au Canada en 2016, s'établissant à 17,9 % et plus de 60 % de la croissance de la population bilingue sont attribuables au Québec où 44,5% des personnes sont bilingues.⁸

Bien que l'écoute en mode traditionnel des productions locales rencontre toujours la faveur de l'auditoire québécois francophone, elle décline depuis 2011 alors que les services en ligne gagnent du terrain. En 2017, les Québécois consacraient 32 heures par semaine à l'écoute de la télévision traditionnelle, soit trois heures de moins qu'en 2011. Cette diminution s'observe particulièrement chez les 12-17 ans (- 9 heures), les 18-34 (- 8 heures) et les 35-49 ans (- 7 heures).⁹ Comme le soulignait le CRTC, *la télévision traditionnelle cède la place à la personnalisation*.¹⁰ L'adoption croissante de dispositifs reliés à l'internet, permet au consommateur une écoute sur demande des contenus de son choix, au moment et dans le lieu qui lui conviennent.

Présence sur le marché de dispositifs reliés à Internet, Canadiens âgés de 18 ans et + (marché de langue française)¹¹



⁷ CRTC. *Parlons télé – Aller de l'avant - Créer une programmation canadienne captivante et diversifiée*. Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-86 En ligne : <https://bit.ly/2RQdPAe>

⁸ Statistique Canada. *Un nouveau sommet pour le bilinguisme français-anglais*. Juin 2017. En ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016009/98-200-x2016009-fra.cfm>

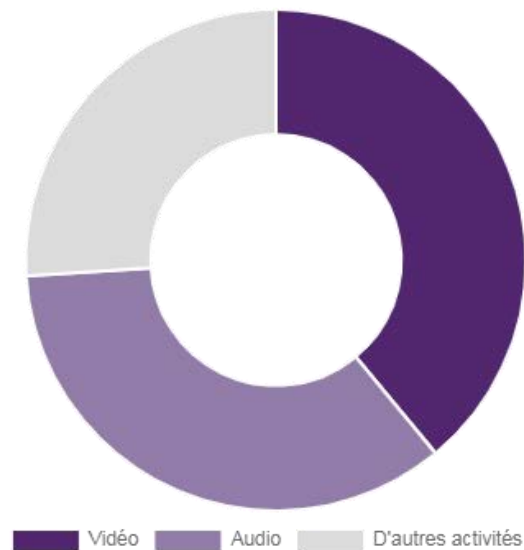
⁹ *La télévision, Portrait de la télévision au Québec*, Centre d'études sur les médias, Université Laval, mars 2015 - mise à jour août 2018. En ligne : <http://www.cem.ulaval.ca/pdf/Television.pdf>

¹⁰ CRTC. *Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution et de la programmation au Canada. Aperçu du marché*. En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/>

¹¹ Source OTM. Automne 2017. En ligne : <https://mtm-otm.ca/Home>

Alors qu'en 2016-2017, les Canadiens anglophones passaient plus de 22 heures par semaine sur Internet (toutes activités confondues), les francophones y consacraient environ 16 heures.¹² Et sans surprise, c'est la consommation de contenu audio et vidéo qui domine parmi les activités en ligne.

Part du temps autodéclaré passé en ligne, par type d'activité (marché de langue française)¹³



Parmi les services vidéo qui retiennent l'attention des Canadiens, ce sont les services par contournement¹⁴, avec Netflix en tête, qui détiennent la palme de la popularité. Les abonnements à ce type de services sont passés de 10 % en 2011 à 54 % en 2017 pour l'ensemble des Canadiens et de 3 % à 41 % pour le marché de langue française¹⁵. Ces services sont encore plus présents dans les foyers comptant des enfants¹⁶. Et les habitudes de consommation des jeunes Québécois laissent présager un avenir inquiétant pour le marché des œuvres québécoises. Une étude menée en 2017 par le CEFRIO révèle qu'en vieillissant, les jeunes Québécois tendent à écouter moins de contenu francophone (59 % chez les 16-18 ans et 49 % chez les 19-25 ans). Ainsi, si la majorité des séries écoutées étaient américaines, sur les 127 séries nommées au cours de l'enquête,

¹² Source OTM. Automne 2017. En ligne : <https://mtm-otm.ca/Home>

¹³ Source OTM. Automne 2017. En ligne : <https://mtm-otm.ca/Home>

¹⁴ Netflix, Crave et Club Illico

¹⁵ Source OTM. Automne 2017. En ligne : <https://mtm-otm.ca/Home>

¹⁶ Parmi les services d'abonnements payants pour visionner des films ou des séries sur Internet, Netflix ressort nettement comme le plus populaire, en étant présent dans 50 % de l'ensemble des foyers comptant des jeunes de 12 à 25 ans. De plus, les foyers de la région métropolitaine de Montréal disposent d'un abonnement à Netflix dans une proportion de 61 % contre 43 % pour le reste du Québec. Le deuxième service d'abonnement payant le plus populaire est Club Illico, présent dans 26 % de l'ensemble des foyers. CEFRIO. Visionnement connecté par les jeunes au Québec. 2017, p. 14. En ligne : <https://cefrio.qc.ca/media/1347/visionnement-connecte-jeunes-au-quebec.pdf>

*uniquement 18 % d'entre elles étaient québécoises*¹⁷. La domination américaine ira d'ailleurs en s'accroissant, Disney rendant disponible Disney+ et Hulu au Canada en 2019.

Certaines séries américaines disponibles en visionnement continu sur les plateformes numériques sont d'ailleurs produites avec des budgets extraordinaires. Ainsi 130 millions de dollars américains ont été dépensés pour produire dix épisodes de la série *The Crown* et 90 millions pour *Marco Polo*¹⁸. La différence est flagrante lorsque l'on compare avec les sommes dépensées au Canada pour le même type de contenu. En 2017-2018, le devis moyen d'un épisode d'une série dramatique canadienne de langue anglaise était de moins de 2 millions de dollars canadiens, alors qu'en langue française le budget s'élevait à 455 mille dollars.¹⁹ Il devient donc de plus en plus difficile pour les productions canadiennes et même pour celles de langue française, de captiver un auditoire national qui a l'embarras du choix en matière de contenus.²⁰

1.3 Le financement de l'industrie audiovisuelle

La concurrence s'internationalise alors que le financement de l'industrie audiovisuelle repose sur des sources nationales en déclin. De plus en plus sollicitée par les nouvelles plateformes et les nouveaux contenus qui circulent sur l'internet, l'attention des auditoires se détourne des plateformes traditionnelles.

La baisse des auditoires pour les émissions nationales et la concurrence exercée par les nouvelles plateformes numériques se répercutent sur les revenus publicitaires des chaînes généralistes de télévision. Si les canaux spécialisés s'en tirent mieux, c'est désormais sur Internet que la publicité triomphe.

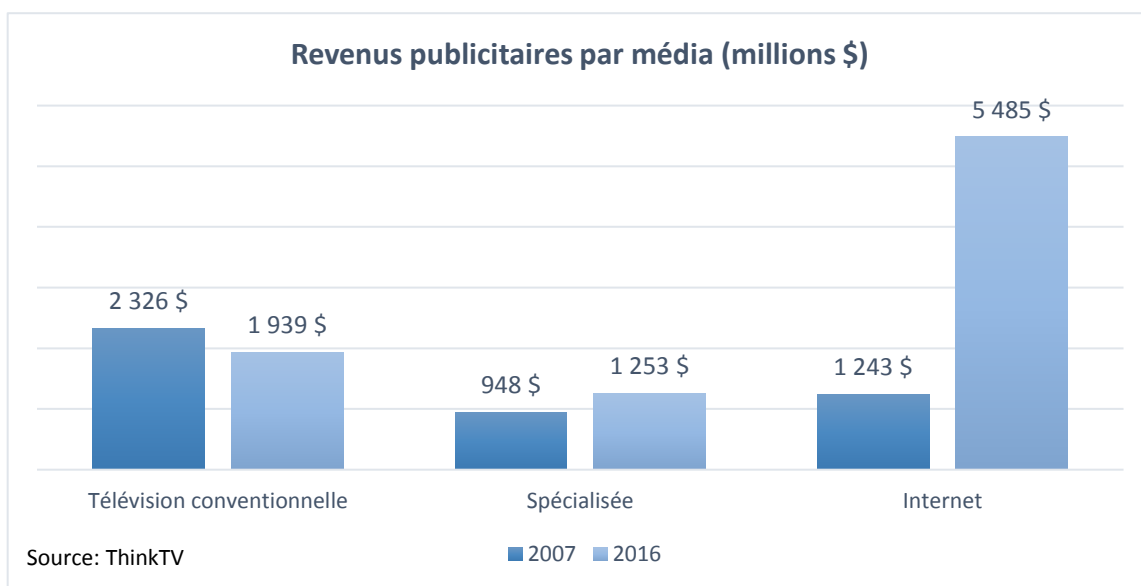
¹⁷ CEFRIO. *Quel usage du Web faisaient les jeunes Québécois de 12 à 25 ans en 2017?* 5 décembre 2017, mise à jour le 11 septembre 2018 En ligne : <https://cefrio.qc.ca/fr/realisations-et-publications/visionnement-connecte-par-les-jeunes-au-quebec/> et CEFRIO. *Visionnement connecté par les jeunes au Québec*. 2017.

¹⁸ Michelle Regalado. *The Most Expensive Netflix Original TV Shows*. Avril 2018. En ligne : <https://www.cheatsheet.com/entertainment/expensive-netflix-original-tv-shows.html/>

¹⁹ Fonds des médias du Canada. *Rapport Annuel 2017-2018*. En ligne : <https://ar-ra17-18.cmf-fmc.ca/fr/funding/convergent/>

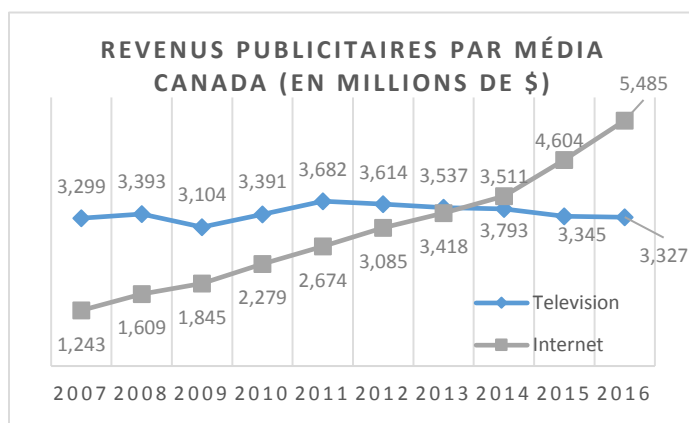
²⁰ Près de 500 séries télévisuelles ont été produites en 2017. *Variety*. *487 Scripted Series Aired in 2017, FX Chief John Landgraf Says*. En ligne: <https://bit.ly/2A10lkt>

Les revenus publicitaires et la croissance de l'internet



Entre 2007 et 2016, la part de la publicité télévisée au Canada est passée de 31 % du volume global de publicité à 26 %, tandis que celle de la publicité sur internet passait de 12 % à 42 %. À elle seule, la recherche internet a représenté près de 3 milliards de dollars en 2016, un peu plus de la moitié des revenus totaux de la publicité internet.

En 2016, les investissements publicitaires sur Internet au Canada s'élevaient à 5,5 milliards de dollars. Google et Facebook en accaparaient 72 %, ce qui correspond à 3,96 milliards de dollars.



Source : thinktv Canada, septembre 2017

En ligne : <https://thinktv.ca/research/advertising-revenue-by-media/> (consulté le 17 octobre 2018)

D'après les données du CRTC, les revenus publicitaires de la télévision privée de langue française, ont subi une réduction de 3,5% entre 2012 et 2016.²¹ Le financement de la production audiovisuelle canadienne dépend bien sûr de la capacité financière des diffuseurs privés et publics à investir dans la production de contenu original, mais également de plusieurs autres sources de financement. Le marché domestique canadien ne peut en effet soutenir à lui seul la production de contenus nationaux diversifiés et de qualité. Par exemple, les licences payées par les diffuseurs représentent environ 25 % à 40 % du coût moyen d'une émission dramatique, documentaire, jeunesse ou de variétés. Cet apport des diffuseurs sera généralement moindre pour les productions de langue anglaise par rapport à celles de langue française puisqu'elles jouissent à

²¹ Source : CRTC Rapport de surveillance des communications 2017. En ligne : <https://bit.ly/2DBv8lP>

prime abord d'un marché plus étendu. Les distributeurs et les diffuseurs étrangers contribuent plus souvent au financement de la production de langue anglaise.

Pour lui permettre de se développer de façon créative, professionnelle et compétitive, les producteurs indépendants du secteur de l'audiovisuel ont pu compter sur une série de mesures structurantes comme la mise sur pied de crédits d'impôts par les gouvernements fédéral et provinciaux et sur une contribution des entreprises de distribution par câble. La notion de distribution s'est par la suite élargie à celle effectuée par satellite et par fibre optique.²²

1.3.1 La contribution des entreprises de distribution de radiodiffusion

La mise sur pied d'un fonds afin de soutenir le financement des productions télévisuelles canadiennes découle d'un processus d'audience publique initié par le CRTC en 1992²³ et portant sur la structure de l'industrie. Le CRTC souhaitait alors redéfinir le système réglementaire à cause de l'avènement d'une nouvelle technologie, soit la compression numérique.

La technologie et la concurrence exercent des pressions importantes sur le système canadien de radiodiffusion. L'application de la technique de compression numérique pourrait transformer la dynamique et la situation économique des programmeurs et des distributeurs de services vidéo et audio. On prévoit que la compression numérique permettra d'augmenter sensiblement la capacité de canaux en réduisant les besoins de largeur de bande, ce qui pourrait alors faire baisser certains coûts de transmission. Cela pourrait aussi favoriser l'apparition de nouveaux services de programmation et d'autres services innovateurs.²⁴

Afin de rester compétitifs dans ce nouvel environnement, les câblodistributeurs ont demandé au CRTC de leur permettre d'accroître les coûts de leurs services aux consommateurs de 10 % afin que ces revenus supplémentaires servent à parts égales, à améliorer leurs installations techniques et à financer une programmation nationale distinctive et de qualité qui serait offerte à l'ensemble des Canadiens. Cette mesure s'est cristallisée avec les années et s'est par la suite traduite par une contribution obligatoire des EDR de 5 % de leurs revenus au financement de contenus audiovisuels nationaux difficiles ou coûteux à financer comme les documentaires, les dramatiques, les émissions jeunesse ou celles en arts de la scène et variétés. Les contributions des EDR ont été ajoutées à d'autres provenant initialement de Téléfilm Canada et de Patrimoine canadien pour constituer le Fonds des médias du Canada (FMC), encore alimenté aujourd'hui par des sommes provenant des EDR²⁵ et de Patrimoine canadien.

²² Ces entreprises sont appelées des entreprises de distribution de radiodiffusion et connues sous l'acronyme EDR

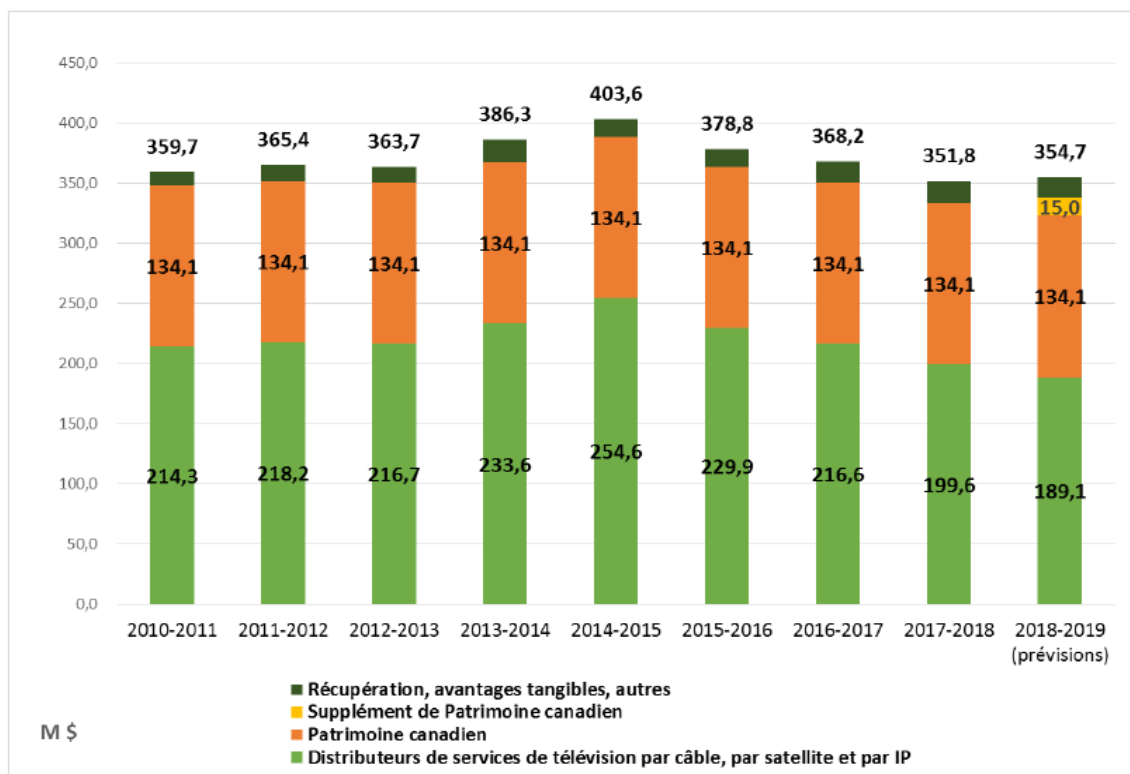
²³ CRTC 92-13 En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1992/N92-13.htm> et CRTC 1993-74 En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1993/pb93-74.htm>

²⁴ CRTC 92-13 En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/1992/N92-13.htm>

²⁵ Les EDR sont tenus de verser 80 % de leurs contributions au FMC et peuvent contribuer pour le solde à des fonds indépendants de production et à de la production communautaire. *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, art. 34 et 35. En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-97-555/TexteCompleet.html>

La légère hausse en 2018-2019 illustrée dans le graphique ci-après provient d'un apport additionnel de 15 millions de dollars accordé par Patrimoine canadien pour pallier de façon ponctuelle la baisse des contributions des entreprises de distribution de radiodiffusion. Bien que le gouvernement fédéral se soit engagé à maintenir et augmenter cette compensation pour les quatre prochaines années, il est certain que les revenus du FMC n'atteindront plus jamais leur niveau de 2014-2015²⁶.

■ CONTEXTE ACTUEL — REVENUS TOTAUX DU FMC



1.3.2 La contribution des fournisseurs de services de télécommunications

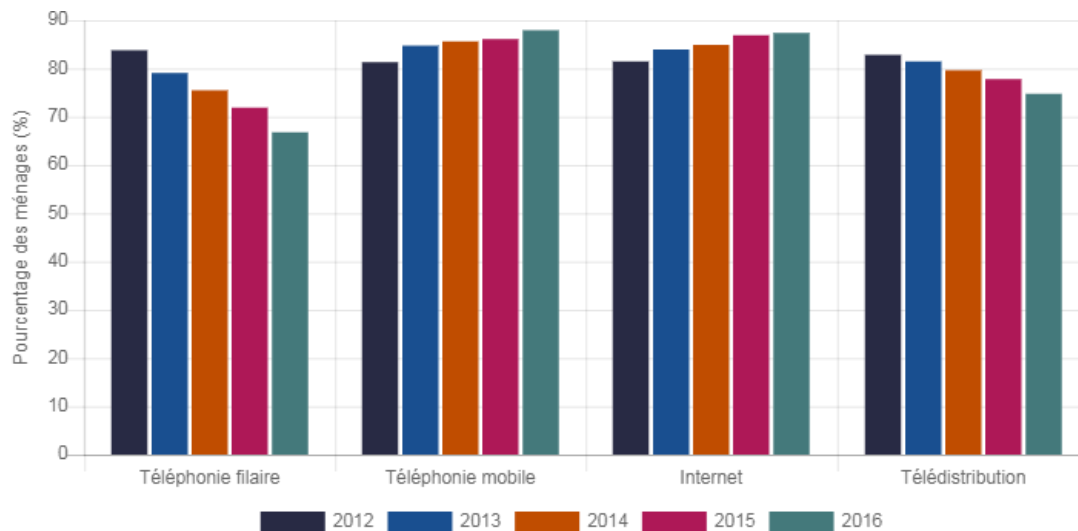
La décroissance des revenus des EDR est une conséquence directe des nouvelles habitudes de visionnement des contenus en ligne²⁷. La distribution des contenus par le biais de l'internet et de la téléphonie mobile est par ailleurs devenue une activité lucrative qui profite aux fournisseurs de services de télécommunications (FST). Ces derniers s'enrichissent donc en transportant des

²⁶ Source : FMC. Consultation auprès de l'industrie 2018.

²⁷ De plus, depuis le 1^{er} janvier 2017, une partie des contributions des EDR est redirigée vers les services communautaires et vers le fonds des nouvelles locales indépendantes.

En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-224.pdf>

contenus majoritairement audio et audiovisuels sans contribuer, comme les autres entreprises de distribution, à leur financement.



Source : Statistique Canada, requête spéciale pour Tableau 11-10-0223-01 – Données d’abonnement aux services filaires, mobiles et Internet. Collecte de données du CRTC – Données d’abonnement aux services de télédistribution²⁸

Les objectifs poursuivis par la *Loi sur la Radiodiffusion*²⁹ afin d’assurer la production de contenu canadien diversifié et de qualité seront donc compromis si aucune correction n’est apportée au système de financement actuel. Il est donc temps de remédier à cette situation inéquitable et de moderniser le cadre législatif et réglementaire régissant les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications.

2. LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA RADIODIFFUSION

L’adaptation du cadre législatif à l’environnement numérique actuel ne doit pas être un prétexte pour mettre de côté la philosophie d’intervention qui a permis au système de radiodiffusion canadien de connaître un grand succès. L’AQPM tient à rappeler que, sans réglementation et sans mesures de soutien financier, certains contenus comme les dramatiques, les documentaires et les émissions pour enfants, seraient vulnérables aux simples forces du marché. Ceci est particulièrement vrai dans le marché de langue française en raison de sa taille restreinte qui limite la rentabilité des œuvres audiovisuelles. Il est donc primordial que le gouvernement continue d’intervenir, par voie législative, pour assurer l’existence et la vitalité du système de radiodiffusion canadien.

²⁸ CRTC. Rapport de surveillance des communications 2018.

En ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2018/cmr1.htm>

²⁹ Art. 3. En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/B-9.01/>

2.1 Un cadre législatif qui garantit la souveraineté économique et culturelle du pays

La politique canadienne de radiodiffusion doit continuer avant tout à favoriser et à promouvoir la création et la présentation d'une programmation canadienne. **Les objectifs de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion (Politique canadienne de radiodiffusion) demeurent donc tout aussi pertinents dans un environnement numérique.**³⁰ Ils permettent au CRTC de la faire respecter avec la flexibilité nécessaire afin de maintenir un équilibre entre les divers objectifs contenus dans la politique.

Ainsi, le système canadien de radiodiffusion doit notamment :

- demeurer la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ;
- maintenir la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle par le biais d'une programmation en langue française et en langue anglaise ;
- sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada ;
- 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 qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien ;
- par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones ;
- demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques.

Il faut continuer de reconnaître que le système canadien de radiodiffusion est un tout qui se compose d'éléments publics, privés et communautaires et que tous ces éléments *doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne.*³¹

On pourrait d'ailleurs préciser cet article en incluant explicitement dans le système de radiodiffusion que *tous les éléments du système* incluant l'ensemble des services de programmation existants et à venir, quelle que soit la plateforme de diffusion, et, quel que soit le mode de distribution *doivent contribuer de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne.*³²

³⁰ En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/b-9.01/page-1.html#h-4>

³¹ Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 3(1)e)

³² *Ibid.*

Le législateur pourrait également ajouter un objectif à la politique, qui tiendrait compte des engagements internationaux du Canada en matière de diversité culturelle. Il pourrait se lire ainsi :

Le système canadien de radiodiffusion doit contribuer à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément aux obligations prises par le Canada en vertu de la *Convention de l'UNESCO (2005) sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

2.2 Une programmation dans les deux langues officielles

Les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion font état de plusieurs articles mettant en relief l'importance d'une offre de contenu dans les deux langues officielles et soulignant la différence des deux marchés tant dans leurs conditions d'exploitation que dans leurs besoins.³³

Le professeur Pierre Trudel en fait même l'essence de cette politique. *C'est par « sa programmation essentiellement en français et en anglais » que le système offre un service public essentiel. C'est l'affirmation de la caractéristique la plus fondamentale du système canadien de la radiodiffusion.*³⁴

On mentionne également dans la loi *qu'une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais doit être progressivement offerte à tous les Canadiens, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens* tout en précisant dans le cas de la Société Radio-Canada, que la programmation doit *chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais.*³⁵

Toutefois, cette volonté du législateur d'adapter le système aux deux marchés linguistiques pour offrir une programmation diversifiée et de qualité équivalente dans les deux langues officielles ne se traduit pas adéquatement dans la réalité.

Au Canada, près de 800 chaînes de télévision sont accessibles, dont plus de la moitié sont canadiennes (chaînes généralistes publiques et privées, chaînes spécialisées et payantes, vidéo sur demande (VSD), chaînes communautaires et autres). À ces médias traditionnels, il faut ajouter les services de vidéo sur demande par abonnement en ligne (VSDA). Les Canadiens ont accès à plus de 30 services de VSDA, dont des services canadiens comme Club illico et ICI Tou.TV Extra.

Cette prolifération des modes d'accès au contenu audiovisuel a fait exploser la demande pour des émissions de télévision, en particulier des séries de fiction, ici et à l'échelle internationale. « Le drame est considéré comme l'un des plus puissants moyens de raconter une histoire et l'appareil politique canadien a depuis longtemps reconnu l'importance d'appuyer ce genre. (...) ».³⁶ Cela dit,

³³ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3(1)b), c) et d) (iii)

³⁴ Pierre TRUDEL et France A. ABRAN. *Droit de la radio et de la télévision*. Montréal, Éditions Thémis, 1991, 1180 p., p. 268. En ligne : <https://pierretrudel.openum.ca/files/sites/6/2017/07/Chap.5RadTV.pdf>

³⁵ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3(1)k) et m) (v)

³⁶ Canadian Media Producers Association (CMPA). 2017. *Exportation de la télévision canadienne à l'échelle mondiale*. En ligne : <https://trends.cmf-fmc.ca/wp-content/uploads/CMPA-ExportationdeLaTelevisionCanadienne-01302017.pdf>

*comme le confirme la popularité des émissions de télévision des États-Unis et du Royaume-Uni, les productions en anglais se prêtent mieux à l'exportation.*³⁷

Les entreprises du marché du Canada anglais ont pu utiliser l'effet de levier des mesures de financement institutionnelles pour exploiter cette « exportabilité » des séries en anglais et ainsi bonifier les budgets dévolus à la production des émissions. Comme on peut le voir dans le tableau suivant, les devis moyens basés sur une durée de 60 minutes consacrés à ce genre d'émission ont augmenté de 46 % entre 2006 et 2017 (émissions financées par le FMC) dans le marché anglophone, tandis que le devis moyen baissait de 10 % au cours de la même période dans le marché francophone.

Devis moyens des émissions financées par le FMC par genre et par langue													
	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	écart 2007/2017
K\$													
Anglais													
Enfants et jeunes	510	564	495	534	512	445	518	586	644	694	686	526	3%
Documentaire	337	275	346	351	356	342	320	322	329	339	415	359	7%
Dramatique	1 367	1 317	1 337	1 384	1 408	1 668	1 610	1 649	1 543	1 631	1 769	1 991	46%
Variétés et arts de la scène	429	250	327	260	219	474	248	414	253	322	497	241	-44%
Français													
Enfants et jeunes	185	132	145	154	147	146	150	158	128	149	156	181	-2%
Documentaire	231	168	164	166	165	159	162	150	139	143	139	139	-40%
Dramatique	508	439	465	566	430	512	445	436	454	469	434	455	-10%
Variétés et arts de la scène	180	171	171	147	156	159	210	225	228	221	239	255	42%

Source : rapports annuels FMC – compilation AQPM

Ce tableau démontre également que les séries dramatiques canadiennes en anglais ont toujours disposé de plus du double du budget alloué aux productions en français. Cette situation découle notamment de la répartition linguistique du budget des programmes du FMC qui est toujours de 1/3 pour les productions en français. Cette même différence s'observe dans les autres genres financés par le FMC.

Aujourd'hui, l'écart entre les budgets pour les productions de langue anglaise et celles de langue française a quadruplé dans le cas des dramatiques et presque triplé dans le cas des productions jeunesse dans un contexte où les séries d'origine étrangère qui accaparent l'attention des publics francophones comme anglophones disposent de budgets qui atteignent et parfois dépassent les 10 millions de dollars américains par heure.³⁸

Un constat émerge de ces données : la production télévisuelle canadienne de langue française est sérieusement sous-financée pour se démarquer dans ce nouveau modèle de la télévision qui s'éloigne progressivement de la télévision traditionnelle basée sur les côtes d'écoute et ayant la publicité comme moyen de financement, pour se rapprocher du contenu en ligne accessible sur demande à l'échelle mondiale. **Si l'on veut offrir aux Canadiens une programmation nationale**

³⁷ *Ibid*

³⁸ CNBC. September 2018. Game of Thrones' is nominated for 22 Emmys—here's how much each episode costs to produce. En ligne: <https://www.cnn.com/2018/09/14/how-much-it-costs-to-produce-an-episode-of-game-of-thrones.html>

en langue française et en langue anglaise de nature et de qualité équivalentes, il faudra à l'avenir que le système de financement soit mieux adapté aux besoins des deux marchés.

De plus, l'approche du CRTC basée sur les dépenses en émissions canadiennes plutôt que sur la quantité des contenus canadiens, tout comme l'abolition de la politique de l'exclusivité des genres, sont des exemples parmi tant d'autres de mesures adoptées par le CRTC qui ne sont pas adaptées au marché de langue française. Pourtant, à maintes reprises, de nombreux intervenants québécois aux processus de consultation du CRTC ont réclamé une différenciation des deux marchés dans l'élaboration des politiques réglementaires, particulièrement en ce qui concerne les exigences en matière de dépenses en émissions canadiennes, en émissions d'intérêt national et en émissions canadiennes de langue originale française.

L'AQPM demande donc que le nouveau cadre législatif canadien exige du CRTC de démontrer sa prise en compte effective des particularités du marché de langue française dans ses décisions, par une reddition de comptes annuelle au Commissaire aux langues officielles, ou au parlement.

2.3 Une contribution significative des producteurs indépendants

La politique canadienne de radiodiffusion prévoit que la programmation doit *faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants*³⁹.

La mise sur pied d'un fonds alimenté par les contributions du gouvernement canadien et des câblodistributeurs, combiné aux diverses mesures fiscales a favorisé la naissance et le développement de plusieurs entreprises indépendantes de production. C'est grâce à ce secteur que la programmation canadienne peut atteindre ses objectifs en assurant une diversité des genres d'émissions produites, des lieux de production, des voix et des talents.

Afin d'assurer la diversité des expressions, la politique canadienne de radiodiffusion doit continuer d'exiger que la programmation canadienne inclue une contribution significative du secteur de la production indépendante.

2.4 Un encadrement des pratiques contractuelles

En plus de maintenir cet énoncé, la *Loi sur la radiodiffusion* doit garantir l'indépendance des producteurs en allouant au CRTC les pouvoirs nécessaires afin d'encadrer les relations contractuelles entre les diffuseurs canadiens et les producteurs indépendants.

Les producteurs ont besoin d'une licence de diffusion pour avoir accès aux crédits d'impôts ou à diverses sources de financement comme celles provenant du FMC. L'ascendant que détiennent les diffuseurs dans les négociations avec les producteurs indépendants obligent ces derniers à concéder de nombreux acquis pour préserver leurs liens d'affaires dans une situation

³⁹ [Loi sur la radiodiffusion](#), art. 3(1)i) (v)

d'oligopsonie. Pourtant l'existence d'un secteur de production sain et indépendant est essentielle à la vitalité de l'industrie canadienne de la radiodiffusion.

L'AQPM s'inquiète du déséquilibre grandissant du pouvoir de négociation entre les diffuseurs et les producteurs indépendants. Or, la condition d'un secteur de production indépendant fort réside dans la capacité des producteurs de conserver la propriété intellectuelle de leurs productions et de bénéficier des retombées financières de leurs contenus dans d'autres marchés et sur d'autres plateformes. Pour obtenir ce résultat, il est essentiel d'assurer un équilibre entre les parties contractantes.

Le désengagement actuel des instances réglementaires dans les pratiques commerciales des télédiffuseurs ouvre la voie à des demandes excessives de leur part sans avoir à en rendre compte. De fait, le CRTC a annoncé, dans la politique *Parlons télé* de 2015, le retrait des obligations des diffuseurs détenteurs de licences de négocier des ententes commerciales avec les associations de producteurs indépendants. Le Conseil a alors jugé que le marché canadien était assez mature pour se réguler lui-même. Pourtant, dans des marchés encore plus imposants que le nôtre comme au Royaume-Uni⁴⁰ et en France⁴¹, les gouvernements estiment qu'il est toujours pertinent d'encadrer les relations contractuelles entre les diffuseurs et les producteurs indépendants.

Depuis 2015, l'AQPM a maintes fois déploré cette décision du CRTC, craignant un durcissement de ton de la part des diffuseurs. L'expérience tend à confirmer ses inquiétudes puisque l'on constate la dérive des exigences des diffuseurs à l'endroit des producteurs indépendants. Ce déséquilibre ne peut être atténué que par des interventions législatives garantissant des contrats équitables entre producteurs et diffuseurs.

Pour cela, le législateur canadien pourrait s'inspirer du *Communications Act 2003*⁴² du Royaume-Uni :

*The regulatory regime for every licensed public service channel includes the conditions that OFCOM consider appropriate for securing that the provider of the channel draws up and from time to time revises a code of practice setting out the principles he will apply when agreeing terms for the commissioning of independent productions.*⁴³

Donc, en vertu de l'article 285 du *Communications Act 2003*, l'Office of Communications (OFCOM), l'organisation britannique de réglementation des communications, est tenue de fournir aux télédiffuseurs de service public un cadre de négociation⁴⁴ pour les accords commerciaux entre les diffuseurs et les producteurs indépendants. D'ailleurs une étude réalisée en 2015 pour le compte de la Canadian Media Producers Association (CMPA)⁴⁵ établit un lien direct entre le développement au Royaume-Uni d'une industrie de production indépendante prospère et

⁴⁰ https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2015/tv_production_sector_review

⁴¹ <http://www.lexplicit.fr/reforme-des-relations-producteurs-diffuseurs-le-decret-est-paru/>

⁴² *Communications Act 2003* (c21)

⁴³ *Communications Act 2003*, 2003 c. 21, Part 3, Chapter 4, *Independent and regional productions and programmes for public service television*, Section 285

⁴⁴ OFCOM, *Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers*, juin 2007

⁴⁵ Olsberg SPI. *Impact of the 2003 Communications Act on UK Indie Producers*, June 4, 2015, 32 p. En ligne : <https://cmpa.ca/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-CMPA-Terms-of-Trade-Report-by-Olsberg-SPI.pdf>

l'établissement d'un code de pratique encadrant les relations contractuelles entre les diffuseurs publics et les producteurs.

En France, la *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)*⁴⁶ donne à l'autorité réglementaire, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), une mission de conciliation entre les diffuseurs et les producteurs ou les organisations professionnelles qui les représentent lorsqu'un litige survient.

Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de la politique de la radiodiffusion, il faut que le secteur de la production indépendante soit en mesure de jouer pleinement son rôle et d'assurer sa pérennité en conservant le contrôle sur la production des contenus, sur leur exploitation et sur les revenus qui en découlent.

L'AQPM demande d'inclure à l'article 9 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion* qui décrit les pouvoirs généraux du CRTC, celui de requérir des entreprises privées et publiques de distribution de radiodiffusion qu'elles négocient de bonne foi avec les associations professionnelles représentant les producteurs indépendants un accord-cadre qui s'appliquera lors de leurs relations contractuelles avec les producteurs indépendants, dans le respect d'un Code de pratique préalablement établi par le CRTC. Ces accords-cadres devraient recevoir l'assentiment du CRTC. Une modification à l'article 10 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion* devrait également permettre au CRTC d'adopter tout règlement visant à donner effet à un tel pouvoir.

2.5 Le rôle du diffuseur public

La Société Radio-Canada/CBC est une partie intégrante du système canadien de radiodiffusion.⁴⁷ Elle y joue un rôle fondamental à titre de diffuseur national public et la *Loi sur la radiodiffusion* y consacre plusieurs paragraphes.⁴⁸ Elle précise son mandat qui est de renseigner, éclairer et divertir, de même que les caractéristiques de sa programmation qui doit refléter la globalité canadienne, notamment ses particularismes régionaux. On y mentionne aussi qu'elle doit refléter le caractère multiculturel de la société canadienne et qu'elle doit être de qualité équivalente en français et en anglais.

L'AQPM estime que le diffuseur public a un rôle crucial à jouer dans le marché canadien de la radiodiffusion, en soutenant notamment la diversité des voix et des formats. La Société CBC/Radio-Canada est non seulement un des principaux véhicules de la créativité canadienne, mais elle joue aussi un rôle de transmission culturelle et identitaire, de cohésion sociale et de vitalité des communautés. Elle est de plus essentielle au fonctionnement démocratique de notre société.

⁴⁶ Art 3-1. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>

⁴⁷ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3 (1) b)

⁴⁸ *Ibid.*, art (3 (1) l), m) et n)

Alors que l'offre de contenus audiovisuels n'a jamais été aussi abondante, la pertinence et la valeur ajoutée du diffuseur public doivent cependant être réaffirmées, en particulier auprès des plus jeunes. Cette valeur ajoutée doit se fonder sur :

- la différenciation de son offre ;
- la qualité de sa programmation ;
- la diversité des écritures ;
- l'innovation dans les formats ;
- l'indépendance de l'information ;

Avec sa place bien particulière dans l'écosystème, la Société Radio-Canada/CBC, avec ses chaînes généralistes et spécialisées, de même qu'avec ses plateformes numériques de langue française et anglaise, est une vitrine privilégiée pour la diffusion des émissions canadiennes provenant des producteurs indépendants. L'octroi de crédits parlementaires à une hauteur de 1,2 milliard de dollars lui permet d'investir dans la production d'émissions de genres diversifiés et lui confère plus de liberté dans la prise de risques pour soutenir des projets innovants et parfois plus nichés pour satisfaire l'ensemble des Canadiens. Nul doute que la Société Radio-Canada/CBC est un partenaire essentiel pour les producteurs indépendants tout comme ceux-ci sont la clef de la réussite de sa mission.

Par ailleurs, à cause de son rôle unique et de son financement majoritairement public, la Société Radio-Canada/CBC doit être transparente dans ses opérations et exemplaire dans ses pratiques, notamment dans ses pratiques contractuelles. Dans les dernières années, la société d'État a modifié de nombreuses fois ses contrats d'acquisition de licence et de droits supplémentaires qui interviennent avec les producteurs. Ces changements ont toujours été désavantageux pour ces derniers. Le diffuseur public cherche à s'approprier une part toujours plus grande des droits et des revenus des producteurs sans offrir de contrepartie équitable. Les producteurs subissent des pressions non seulement pour céder les droits d'exploitation des émissions sur le territoire canadien, mais également les droits de distribution sur la scène internationale alors que plusieurs entreprises de production assurent elles-mêmes ces fonctions ou ont des ententes avec des tiers à cet égard. Une situation d'autant plus inacceptable qu'elle provient du diffuseur national public qui devrait, au contraire, se prévaloir des plus hauts standards de conduite envers ses partenaires.

L'AQPM reconnaît l'importance du diffuseur, la nécessité de lui assurer un financement adéquat et prévisible de même que la préservation de son indépendance. Elle croit toutefois que la société d'État devrait être soumise à une surveillance plus rigoureuse par le CRTC pour s'assurer qu'elle exerce toujours ses activités dans l'intérêt public.

L'AQPM suggère donc que le législateur fournisse un encadrement plus détaillé des activités de la Société Radio-Canada/CBC dans une loi ou une charte particulière à la manière de la Charte régissant la British Broadcasting Corporation (BBC).⁴⁹ La Charte Britannique proclame l'indépendance du diffuseur public et elle détaille sa mission de même que ses activités. Elle réitère que le diffuseur public doit suivre les plus hauts standards en matière de transparence et de reddition de comptes. La Charte définit la composition du conseil d'administration et le

⁴⁹ *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*. En ligne : http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf

financement de la société. On y prévoit que les activités commerciales du diffuseur doivent être distinctes des activités inhérentes à sa mission de base de diffuseur public et qu'elle doit en évaluer l'impact sur le marché et la compétition. Tout comme l'instance réglementaire britannique (OFCOM) peut établir toute réglementation qu'elle juge à propos pour s'assurer que la BBC respecte ses obligations, l'AQPM croit que le CRTC devrait avoir des pouvoirs similaires à l'égard de la Société Radio-Canada/CBC.

La Charte britannique est aussi complétée par un accord cadre intervenu entre la Société de la couronne britannique et le Secrétaire d'État à la Culture.⁵⁰ Cet accord-cadre est plus explicite sur la façon dont la BBC doit exercer ses activités, notamment ses activités commerciales.⁵¹ On y prévoit que les activités commerciales doivent être distinguées des autres activités du diffuseur public. Elles ne doivent pas être financées à même le budget régulier et la reddition de comptes doit être faite de façon distincte. Toute activité commerciale doit notamment subir un test pour mesurer son effet sur le marché.⁵² **L'AQPM croit que ce type d'encadrement est nécessaire lorsque la Société Radio-Canada/CBC veut exercer des activités commerciales dans un secteur déjà occupé par d'autres acteurs du milieu.**

De plus, tout comme pour les diffuseurs privés, le CRTC devrait pouvoir s'assurer de pratiques contractuelles équitables entre le diffuseur public et les producteurs indépendants comme c'est le cas pour l'OFCOM. En vertu de l'article 285 du *Communications Act 2003*, l'OFCOM est tenue de fournir aux télédiffuseurs de service public un cadre de négociation⁵³ pour les accords commerciaux entre les diffuseurs et les producteurs indépendants. **L'AQPM souhaite pour cela que la Loi sur la radiodiffusion (ou une loi particulière qui régirait la Société Radio-Canada/CBC) prévoie explicitement que la Société Radio-Canada/CBC doit négocier de bonne foi un accord-cadre qui s'appliquera lors de leurs relations contractuelles avec les producteurs indépendants, dans le respect d'un Code de pratique préalablement établi par le CRTC. Cet accord-cadre devrait recevoir l'assentiment du CRTC.**

⁵⁰ *An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty* December 2016. En ligne :

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/agreement.pdf

⁵¹ *Ibid.*, art. 23 et ss.

⁵² *Ibid.*, art. 28. Operating Framework (1) The Operating Framework must include requirements OFCOM consider appropriate to ensure that the commercial activities do not, as a result of their relationship with the UK Public Services, trading activities or non-service activities, distort the market or gain an unfair competitive advantage ("the trading and separation rules"). This may include requirements- (a) to ensure appropriate separation between the BBC and its commercial subsidiaries including by requiring that- (i) the commercial activities are carried out in accordance with normal market principles, including making a commercial rate of return; and (ii) the relationship between the BBC and its commercial subsidiaries are at arm's length on commercial terms. (b) to ensure appropriate transparency as to the relationship between the BBC and its commercial subsidiaries including- (i) the provision by the BBC to OFCOM of financial reports; and (ii) the publication by the BBC of information to demonstrate that the relationship of the commercial activities with the UK Public Services, trading activities and non-service activities meet the trading and separation rules without jeopardising the ability of the commercial subsidiaries to operate effectively in the market.

⁵³ OFCOM, *Guidance for Public Service Broadcasters in drawing up Codes of Practice for commissioning from independent producers*, juin 2007; voir aussi *BBC Code of Practice* tel qu'approuvé par l'OFCOM. En ligne : http://downloads.bbc.co.uk/commissioning/site/code_of_practice.pdf

3. L'ADAPTATION DU CADRE LÉGISLATIF RÉGISSANT LES ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le contexte légal actuel dans lequel œuvrent les entreprises de radiodiffusion et celles liées aux télécommunications n'est plus adapté à la réalité alors que les rôles des unes et des autres s'entremêlent. Les premières tombent sous le régime juridique de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵⁴ alors que les secondes sont régies par la *Loi sur les télécommunications*.⁵⁵ Le CRTC exerce sa juridiction sur ces deux types d'entreprises. En matière de radiodiffusion, le CRTC a compétence pour encadrer les entreprises de distribution, les titulaires de licences de radiodiffusion (télévision et radio) en mode hertzien de même que les entreprises de programmation. Dans le secteur des télécommunications, ce sont les entreprises de télécommunication, les fournisseurs de services de télécommunication et les fournisseurs de services sans fil mobiles qui sont dans la mire du CRTC.

En choisissant de créer deux lois distinctes, le législateur a voulu mettre l'accent sur l'objectif de la protection et la promotion de la souveraineté culturelle inhérent à la *Loi sur la radiodiffusion* alors que celle sur les télécommunications était considérée comme un instrument de développement économique. Même si les terrains de jeu de ces deux types d'entreprises se fondent de plus en plus, le CRTC n'a d'autres choix⁵⁶ que de classer les entreprises selon l'une des lois applicables et de leur appliquer le régime législatif et réglementaire qui en découle.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les revenus des diffuseurs traditionnels et des entreprises de câblodistribution régis par la *Loi sur la radiodiffusion* diminuent alors que ceux des fournisseurs de services qui sont sous la juridiction de la *Loi sur les télécommunications* s'accroissent. Pourtant toutes ces entreprises livrent à l'auditoire canadien un contenu similaire. Il devient donc urgent de revoir le champ d'application de ces lois en le fondant sur la nature des activités des entreprises plutôt que sur la technologie qu'elles utilisent.

L'AQPM recommande de faire abstraction du mode de transmission par une entreprise du contenu audio ou audiovisuel afin de déterminer le cadre législatif régissant cette entreprise en se basant plutôt sur la nature de ses activités. On distinguerait ainsi la « livraison » du contenu de son mode de livraison. En différenciant le contenu du « véhicule » qui le transporte, les fournisseurs de services de télécommunications seraient ainsi soumis à la *Loi sur la radiodiffusion* pour leurs activités de distribution de contenu et à la *Loi sur les télécommunications* pour les questions techniques relatives au transport.

4. UNE CONTRIBUTION DE TOUTES LES ENTREPRISES DE PROGRAMMATION ET DE DISTRIBUTION DE CONTENU

La politique canadienne de radiodiffusion établit clairement que *tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une*

⁵⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11

⁵⁵ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38

⁵⁶ Situation confirmée par la Cour suprême en 2012. *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de Radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, (2012) 3 R.C.S. 489

programmation canadienne.⁵⁷ Parmi ces éléments, on retrouve bien sûr les diffuseurs traditionnels, mais également les services de programmation en ligne et les fournisseurs de services de télécommunications.

4.1 Les services de programmation en ligne

Dans la *Loi sur la radiodiffusion*, il existe actuellement une définition des entreprises de programmation technologiquement neutre et suffisamment large⁵⁸ pour y inclure non seulement les entreprises de radiodiffusion traditionnelles auxquelles le CRTC accorde des licences, mais également les services qui offrent de la programmation en ligne. La loi dit aussi *qu'une entreprise de radiodiffusion s'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau*.⁵⁹

Le CRTC a d'ailleurs reconnu que les entreprises offrant ce type de services par le biais d'internet sont des entreprises visées par la loi. Il leur a cependant accordé en 1999 une ordonnance d'exemption.⁶⁰ Cette ordonnance leur permet d'offrir leur programmation aux Canadiens sans la nécessité d'obtenir une licence et de se soumettre aux conditions inhérentes à celle-ci, par exemple, une obligation de dépenses en émissions canadiennes. Le CRTC leur impose seulement de fournir des informations sur leurs activités. Cette ordonnance avait été accordée sous prétexte qu'elle n'entraînerait pas de conséquences majeures sur la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion.⁶¹ Le CRTC a aussi exempté en 2015, les services de vidéo sur demande liés à des diffuseurs traditionnels.⁶² Comme en témoignent leur popularité croissante, la hauteur de leurs revenus et de leurs budgets de production, les services offrant du contenu audiovisuel en ligne⁶³ font désormais partie intégrante du paysage audiovisuel. Il est donc plus que temps d'adapter l'environnement législatif et réglementaire aux nouvelles réalités des pratiques de consommation, de création et de diffusion.

Deux options s'offrent au législateur. Il pourrait modifier le système existant des ordonnances d'exemption applicable ou imposer un nouveau cadre réglementaire aux entreprises offrant du contenu en ligne.

⁵⁷ [Loi sur la radiodiffusion](#), art. 3 (1) e)

⁵⁸ [Id.](#), art 2 *entreprise de programmation : entreprise de transmission d'émissions soit directement à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l'aide d'un récepteur.*

⁵⁹ [Loi sur la radiodiffusion](#), art. 2

⁶⁰ [CRTC 1999-197](#), *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*, décembre 1999;

⁶¹ [CRTC 2009-660](#), *Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (annexe A de l'avis public CRTC 1999-197)

⁶² [Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-355 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-356](#), le 6 août 2015

⁶³ Les services comme Netflix qui sont offerts en ligne sans passer par un réseau traditionnel comme la câblodistribution sont aussi appelés « services par contournement ».

4.1.1 Une première option : les ordonnances d'exemption

Comme les services offrant du contenu audiovisuel en ligne exercent des activités de programmation de radiodiffusion et qu'ils font maintenant partie intégrante du système, ils doivent aussi être soumis à des obligations de contribution à la programmation canadienne. L'AQPM croit que l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*⁶⁴, ainsi que l'*Ordonnance d'exemption pour les entreprises de vidéo sur demande*⁶⁵ doivent être revues à court terme pour y inclure de nouvelles obligations. Ces obligations devraient minimalement inclure une contribution financière au Fonds des médias du Canada pour le financement de productions audiovisuelles, une obligation de mise en valeur du contenu canadien et une obligation d'information sur leurs activités.

La contribution financière pourrait être basée sur un pourcentage des revenus générés par les activités des services de médias audiovisuels fournis sur le territoire canadien. La mise en valeur pourrait prendre diverses formes comme celles prônées par le Parlement européen.

*« Les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande devraient promouvoir la production et la distribution d'œuvres européennes en veillant à ce que leurs catalogues contiennent une part minimale d'œuvres européennes et qu'elles soient suffisamment mises en valeur. L'identification dans les métadonnées des contenus audiovisuels qui constituent des œuvres européennes devrait être encouragée, de façon à ce que ces métadonnées soient disponibles pour les fournisseurs de services de médias. La mise en valeur suppose de promouvoir les œuvres européennes en facilitant l'accès à celles-ci. La mise en valeur peut être assurée par différents moyens, comme consacrer aux œuvres européennes une rubrique spécifique accessible depuis la page d'accueil du service, prévoir un critère de recherche "œuvres européennes" dans l'outil de recherche de ce service, utiliser des œuvres européennes dans les campagnes promotionnelles de ce service ou promouvoir un pourcentage minimal d'œuvres européennes du catalogue de ce service, par exemple à l'aide de bannières ou d'outils similaires »*⁶⁶.

Les nouvelles ordonnances accordées par le CRTC devraient viser tous les services de diffusion en continu qui font affaires au Canada (Netflix, Amazon Prime, CraveTV, tou.tv Extra, Club Illico, etc.) qu'ils soient de propriété étrangère ou canadienne. La définition de ces services devrait offrir la souplesse nécessaire pour inclure éventuellement d'autres types d'entreprises offrant du contenu comme celles qui offrent des services de médias sociaux qui sont devenus des vecteurs populaires

⁶⁴ [CRTC 1999-197](#), *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*, décembre 1999; [CRTC 2009-660](#), *Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (annexe A de l'avis public CRTC 1999-197), *Révocation de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile*, 22 octobre 2009 et [CRTC 2012-409](#), *Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (maintenant appelée *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*), le 26 juillet 2012

⁶⁵ CRTC, [Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-355 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-356](#), le 6 août 2015

⁶⁶ [Résolution législative du Parlement européen du 2 octobre 2018 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché](#), paragraphe 35

de partage et de diffusion de contenus. Le Canada pourrait ainsi s'inspirer des travaux récents du Parlement européen⁶⁷ pour s'adapter aux réalités du marché.

Pourquoi le CRTC devrait-il procéder par le biais d'ordonnances plutôt que par l'octroi de licences comme il le fait déjà à l'égard des diffuseurs traditionnels ? Notamment parce que le gouvernement canadien a donné des instructions au CRTC en 1997, afin de limiter l'octroi des licences à des entreprises qui sont de propriété canadienne conformément à l'article 3(1) a) de la *Loi sur la radiodiffusion*.⁶⁸

Il est cependant essentiel que **toutes** les entreprises de diffusion qui livrent du contenu audiovisuel ou musical en continu à des résidents canadiens en passant par les réseaux internet et /ou sans fil et qui génèrent des revenus auprès d'abonnés ou de clients résidant au Canada soient soumises à des obligations de contribution financière, de mise en valeur du contenu canadien et d'information sur leurs activités.

Plusieurs de ces entreprises sont américaines. Dans le contexte des accords internationaux liant le Canada, notamment l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM)⁶⁹ signé le 30 novembre dernier, il est prévu qu'une partie peut agir en matière de commerce électronique pour toutes les entreprises œuvrant sur son territoire à condition qu'elle le fasse de façon non discriminatoire.⁷⁰ Il est donc important que les obligations imposées aux entreprises américaines soient les mêmes ou soient équivalentes à celles requises des compagnies canadiennes.

4.1.2 Une seconde option : un nouveau cadre réglementaire

Pour imposer aux services en ligne de propriété canadienne ou étrangère des obligations de contribution financière, de mise en valeur et d'information, le CRTC pourrait introduire un nouvel encadrement réglementaire spécifique à ce type d'entreprises.

Le règlement décrirait les obligations applicables à toutes les entreprises de programmation désireuses de faire affaires au Canada et qui ne se qualifieraient pas comme des diffuseurs pour lesquels l'obligation de détenir des licences serait maintenue. Cela permettrait au CRTC d'harmoniser les demandes de renseignements requises sur les activités des entreprises. Le règlement devrait prévoir une disposition stipulant que lorsqu'une entreprise de programmation étrangère engrange des revenus auprès d'abonnés ou de clients résidant au Canada, ou qu'elle a des abonnés, des clients ou encore qu'elle livre du contenu culturel par voie électronique au Canada, cette entreprise a les mêmes obligations (ou des obligations équivalentes) que les

⁶⁷ Résolution législative du Parlement européen du 2 octobre 2018 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD)) (Procédure législative ordinaire: première lecture. En ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0364+0+DOC+XML+V0//FR>

⁶⁸ DORS 97-192, Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)

⁶⁹ En ligne : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>

⁷⁰ Id., art. 19.4. L'article précise cependant que cette obligation de non-discrimination ne s'applique pas à une subvention ou à un don accordé par une Partie, y compris un prêt, une garantie ou une assurance bénéficiant d'un soutien gouvernemental.

entreprises canadiennes à l'égard de la contribution financière, de la mise en valeur et de la remise de renseignements.

Et finalement, il faudrait révoquer les ordonnances d'exemption au moment où les règlements modifiés entreraient en vigueur, ou à tout le moins ne laisser aux entreprises étrangères que l'exemption de licence.

Afin d'éviter une contestation judiciaire sur la capacité du CRTC d'adopter un tel règlement, il faudrait que le gouverneur en conseil exige par décret, en vertu du pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la radiodiffusion*,⁷¹ que le Conseil adapte ses règlements et qu'il impose des obligations équitables à toutes les entreprises de programmation, qu'elles soient ou non titulaires d'une licence de radiodiffusion. L'objectif étant d'assujettir à ces obligations toutes les entreprises de programmation qui génèrent des revenus auprès d'abonnés ou de clients résidant au Canada⁷².

Peu importe l'option privilégiée par le gouvernement, le résultat devrait contraindre toutes les entreprises de programmations opérant au Canada à :

- une contribution financière au Fonds des médias du Canada ou à un fonds de production indépendant certifié ;
- une mise en valeur des contenus canadiens qui pourrait passer par des obligations en matière de promotion, de priorisation de contenus, de détention d'un minimum de titres, d'heures de programmation ou de dépenses en émissions canadiennes, etc. ;
- une divulgation obligatoire de renseignements sur leurs activités.

4.1.3 Le pouvoir d'imposer des sanctions

Pour s'assurer que les entreprises de radiodiffusion respectent l'ensemble des règles qui leur sont imposées, le CRTC doit posséder les pouvoirs nécessaires afin de sanctionner les écarts et d'imposer des pénalités administratives monétaires. Le Conseil peut actuellement imposer des pénalités monétaires importantes aux entreprises dans des situations extrêmement limitées⁷³. Il serait donc logique que le Conseil obtienne ce pouvoir dans le cas de contraventions à des obligations essentielles à la mise en œuvre des objectifs de la loi. Ces sanctions pourraient être imposées aux entreprises canadiennes ou étrangères lorsque les programmes ne sont pas acheminés par une EDR ou par un diffuseur détenant une licence du CRTC.

⁷¹ [Loi sur la radiodiffusion](#), art. 7

⁷² À plus long terme, le gouvernement pourrait également choisir de modifier les articles 9 et 10 de la *Loi sur la radiodiffusion* afin de s'assurer explicitement du pouvoir d'agir du CRTC sur toutes les entreprises de programmation incluant celles qui ne sont pas détentrices d'une licence.

⁷³ [Loi sur la radiodiffusion](#), art. 34.1 à 34.3. Quand une entreprise impose des frais à un client qui réclame une facture papier, elle peut se voir imposer une pénalité monétaire allant jusqu'à 250 000 \$ pour une première infraction et jusqu'à 500 000 \$ pour une récidive.

4.2 Les fournisseurs de services de télécommunications

Les entreprises qui fournissent des services internet ou de téléphonie sans fil devraient, tout comme le font déjà les EDR, apporter leur soutien et leur contribution au financement des productions audiovisuelles canadiennes. Or les fournisseurs de services de télécommunication (FST) échappent totalement au cadre réglementaire. Avec pour résultat, qu’au fur et à mesure qu’ils gagnent du terrain au détriment des entreprises de radiodiffusion réglementées, qu’ils accaparent une part croissante de l’écoute des téléspectateurs québécois, le flux d’investissements dans la création d’œuvres télévisuelles canadiennes se tarit.

Comme nous le mentionnions précédemment, la Cour suprême⁷⁴ a établi que les entreprises de télécommunications n’étaient pas assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion* et échappaient donc à l’obligation de contribution faite aux EDR par le biais du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.⁷⁵ Nous recommandons donc de distinguer entre les différentes activités de ces entreprises pour inclure celles relatives à la distribution de contenu, celles-ci seraient alors régies par la *Loi sur la Radiodiffusion* comme le sont celles des EDR.⁷⁶

Une modification à la *Loi sur la radiodiffusion* pourrait alors donner explicitement le pouvoir au CRTC d’exiger de la part des entreprises de télécommunications une contribution financière au Fonds des médias du Canada ou à un fonds de production indépendant certifié. Cette contribution serait basée sur leurs revenus découlant des services résidentiels

L’AQPM recommande de modifier la *Loi sur la radiodiffusion* de la façon suivante:

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l’exécution de sa mission :

- (i) ***obliger les entreprises de distribution et les entreprises de télécommunication à effectuer une contribution financière au Fonds des médias du Canada ou à son successeur ou à un fonds de production indépendant certifié.***

Et en modifiant l’article 4:

4 (4) Il demeure entendu que la présente loi ne s’applique pas aux entreprises de télécommunication — au sens de la [Loi sur les télécommunications](#) — sauf pour leurs activités de distribution de contenu.

À court terme, le gouverneur en conseil a toujours l’option de procéder par décret tel que le permet l’article 8 de la *Loi sur les télécommunications*.⁷⁷ Dans le but de satisfaire les exigences

⁷⁴ [Renvoi relatif à la Politique réglementaire de Radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168](#), (2012) 3 R.C.S. 489

⁷⁵ *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, art. 34 et 35. En ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-97-555/TexteCompleet.html>

⁷⁶ Voir *infra*, section 3

⁷⁷ *Loi sur les télécommunications*, art. 8 : Le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d’orientation en la matière, des instructions d’application générale relativement à la politique canadienne de télécommunication.

Les avis sont toutefois partagés sur le pouvoir et l’opportunité du gouverneur en conseil de procéder de cette façon sur cette question puisque cela pourrait être perçu comme une tentative de contourner la décision de la Cour suprême, voir note 74.

de l'article 7 a) de la loi,⁷⁸ le CRTC serait ainsi instruit d'adopter un règlement obligeant les fournisseurs de services de télécommunications à participer au financement du contenu canadien.

4.3 Un nouveau modèle de contribution financière

L'imposition d'une obligation de contribution financière à toutes les entreprises qui distribuent du contenu peu importe le moyen choisi, que ce soit par câblodistribution, par satellite, par le biais de réseaux internet ou de téléphonie sans fil assurera la pérennité du financement du contenu canadien. Alors que les EDR versent actuellement 5 % de leurs revenus à des fonds canadiens, cette contribution devra être révisée pour tenir compte de l'apport des entreprises des télécommunications. Il faudra bien sûr établir la hauteur de cette contribution en minimisant les conséquences sur la facture du consommateur.

L'AQPM a participé avec la Directors Guild of Canada (DGC) et l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artist (ACTRA) au financement d'une étude commandée par la CMPA auprès de PricewaterhouseCoopers (PWC).⁷⁹ Cette étude vise à établir de nouveaux modèles de financement du contenu audiovisuel canadien en se basant sur sept principes fondamentaux :

- un élargissement des contributeurs pour inclure les fournisseurs de services de télécommunications ;
- l'établissement d'une cible minimale de financement équivalant au total le plus élevé des contributions versées par les EDR, soit 234 millions de dollars en 2014-2015 ;
- un dynamisme permettant de s'ajuster aux parts du marché des divers types de contributeurs ;
- une équité entre les contributeurs ;
- une hausse minimale des coûts pour l'ensemble des services de distribution ;
- la prise en compte de la viabilité de plus petites entreprises de services de télécommunications ;
- un impact minimal sur la facture des consommateurs.

Plusieurs modèles y sont expliqués démontrant qu'il est possible, selon les paramètres établis, d'assurer la pérennité et le développement du système avec des contributions variant entre 1,4 % et 1,8 % des revenus des services de télécommunications (revenus provenant des services résidentiels) et des entreprises de distribution de radiodiffusion.

⁷⁸ Art. 7 La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

⁷⁹ PWC. *Modelling a new broadcasting system financial contribution framework for Canadian audiovisual content*. Décembre 2018. Cette étude est en annexe à au mémoire de la CMPA.

5. LA NEUTRALITÉ D'INTERNET

Selon le CRTC, la neutralité du Net est une idée générale selon laquelle « tout le trafic sur Internet devrait être traité également par les fournisseurs de services Internet (FSI). Autrement dit, il ne devrait y avoir aucune manipulation, préférence ou discrimination, que ce soit par des moyens techniques ou économiques » par les fournisseurs de services Internet.⁸⁰

Alors que le terme « neutralité du Net » n'est ni mentionné ni défini explicitement dans la *Loi sur les télécommunications*, la politique du CRTC concernant la neutralité du Net s'appuie sur les dispositions 27 (2) et 36 de cette même loi :

27 (2) - Il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder – y compris envers elle-même – une préférence induue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature.

36 - Il est interdit à l'entreprise canadienne, sauf avec l'approbation du Conseil, de régir le contenu ou d'influencer le sens ou l'objet des télécommunications qu'elle achemine pour le public.

Le libellé de ces dispositions, qui est neutre sur le plan technologique, a permis jusqu'à maintenant au CRTC de protéger la neutralité du Net au Canada en interprétant les dispositions de la loi dans ses décisions de télécommunication, ainsi qu'en adoptant et en appliquant des politiques réglementaires liées aux télécommunications.

Mais dans un récent rapport publié plus tôt cette année⁸¹, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a recommandé d'enchâsser, « de façon explicite », le principe de la neutralité du Net « afin d'éviter toute érosion dans le futur »⁸².

L'AQPM croit que la neutralité d'Internet protège la diversité des voix et contribue à l'expression culturelle du plus grand nombre. De plus, elle garantit l'accès de tous les Canadiens à des services de télécommunications abordables et de grande qualité.

Pour toutes ces raisons, l'AQPM estime que la neutralité d'Internet doit être définie explicitement et protégée par la *Loi sur les télécommunications*. Toutefois, l'AQPM croit que la législation devrait préciser que la neutralité d'Internet ne doit pas protéger les activités illégales sur Internet.

⁸⁰ CRTC, [Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-104](#), paragraphe 10, Ottawa, le 20 avril 2017

⁸¹ *La protection de la neutralité du Net au Canada, Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*, Bob Zimmer, mai 2018

⁸² *Ibid.*, recommandation 1, page 10

6. LA LUTTE CONTRE LE PIRATAGE

Les technologies mobiles et Internet favorisent de plus en plus la circulation et la consommation d'œuvres étrangères, ici et dans le monde, elles facilitent dans le même temps le piratage numérique de nos propres œuvres.

Le piratage est déjà illégal au Canada, mais il s'agit d'une pratique fort répandue. Un rapport de la firme MUSO publié en 2017 établissait le Canada au 11^e rang mondial pour le piratage d'émissions de télévision avec 2,5 milliards de visites de sites offrant du contenu illégal.⁸³ Les outils pour le combattre ne sont pas toujours adaptés. L'anonymat et la mondialisation qui caractérisent souvent les activités de piratage des contenus audiovisuels en ligne rendent difficile, voire impossible, l'identification des personnes responsables de ces actes ou la mise en œuvre de mesures judiciaires pour faire respecter la loi canadienne sur le droit d'auteur.

Le 2 octobre 2018, le CRTC a déterminé qu'il n'avait pas la compétence requise aux termes de la *Loi sur les télécommunications* pour mettre en œuvre le régime de blocage de sites Web proposé par la coalition *Franc-Jeu Canada*⁸⁴ afin de lutter contre le piratage de droits d'auteur et que, par conséquent, il n'étudierait pas le bien-fondé de mettre en œuvre ce régime.⁸⁵

L'AQPM est convaincue qu'il faut améliorer l'efficacité de la lutte contre les sites Web de piratage illicite pour protéger les ayants droit et nos concitoyens contre le piratage en ligne.

Sans la protection du droit d'auteur, c'est la création elle-même qui est menacée. Le CRTC devra se voir attribuer plus de pouvoirs d'investigation à l'égard des services en ligne, pour assurer une parfaite application de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur le droit d'auteur*.

L'AQPM pense donc qu'il est urgent de modifier la *Loi sur les télécommunications*⁸⁶ et de l'arrimer avec la *Loi sur le droit d'auteur*⁸⁷ afin de conférer explicitement des compétences au CRTC en matière de droits d'auteur, en lui accordant notamment un pouvoir de réglementer l'accès à des sites ou à des services qui se livrent de manière flagrante ou structurelle à la violation du droit d'auteur, en tenant dûment compte des principes de la neutralité de l'internet et de la liberté d'expression.

⁸³ [MUSO. Annual Piracy Report- TV / Canada 2017.](#)

⁸⁴ [Franc-Jeu Canada](#)

⁸⁵ CRTC, [Décision de télécom CRTC 2018-384](#), Asian Television Network International Limited, au nom de la coalition Franc-Jeu Canada – Demande en vue de désactiver l'accès en ligne à des sites de piratage, le 2 octobre 2018

⁸⁶ Gouvernement du Canada, [Loi sur les télécommunications](#) (L.C. 1993, c. 38)

⁸⁷ Gouvernement du Canada, [Loi sur le droit d'auteur](#) (L.R.C. (1985), c. C-42)

CONCLUSION

L'AQPM est convaincue que le législateur saura adapter le cadre législatif canadien des communications aux nouvelles réalités des industries de la radiodiffusion et des télécommunications, tout en préservant la souveraineté économique et culturelle du Canada, ainsi que l'équité entre les différents acteurs, nationaux et internationaux, de ces industries.

La mutation des technologies de communication et des pratiques de consommation des contenus audiovisuels apporte de nombreux défis à tous les acteurs de ces industries, lesquels ne pourront être relevés avec succès sans la promotion d'un secteur de la production indépendante fort et en santé, capable de répondre aux besoins de diversité et de qualité de la programmation offerte aux téléspectateurs d'ici et d'ailleurs dans le monde.

ANNEXE – LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Politique canadienne de radiodiffusion

1. Conserver tous les objectifs de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* (Politique canadienne de radiodiffusion) et notamment celui qui exige que la programmation canadienne fasse appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants.
2. Ajouter aux objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion que :
 - L'ensemble des services de programmation existants et à venir, quelle que soit la plateforme de diffusion, et, quel que soit le mode de distribution doivent contribuer de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne ;
 - Le système canadien de radiodiffusion doit contribuer à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément aux obligations prises par le Canada en vertu de la *Convention de l'UNESCO (2005) sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.
3. Afin d'offrir aux Canadiens une programmation nationale en langue française et en langue anglaise de nature et de qualités équivalentes, réviser le système de financement de la production télévisuelle afin qu'il soit mieux adapté aux besoins des deux marchés linguistiques.
4. Exiger du CRTC de démontrer sa prise en compte effective des particularités du marché de langue française dans ses décisions, par une reddition de comptes annuelle au Commissaire aux langues officielles, ou au parlement.

Encadrement des pratiques contractuelles

5. Inclure à l'article 9 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion* que le Conseil doit, dans l'exécution de sa mission :
 - Établir un Code de pratique encadrant les négociations contractuelles entre les services de radiodiffusion privés et publics d'une part, et les associations professionnelles représentant les producteurs indépendants d'autre part ;
 - Requérir des services de radiodiffusion privés et publics qu'ils négocient de bonne foi avec les associations professionnelles représentant les producteurs indépendants un accord-cadre qui s'appliquera lors de leurs relations contractuelles avec les producteurs indépendants, dans le respect du Code de pratique préalablement établi par le CRTC ;

- Donner son assentiment aux accords-cadres négociés entre les services de radiodiffusion privés et publics, et les associations professionnelles représentant les producteurs indépendants.
6. Modifier l'article 10 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion* afin de permettre au CRTC d'adopter tout règlement visant à donner effet à un tel pouvoir.

Radio-Canada/CBC

7. Fournir un encadrement plus détaillé des activités de la Société Radio-Canada/CBC dans une loi ou charte particulière à la manière de la Charte régissant la British Broadcasting Corporation (BBC).
8. Prévoir explicitement que la Société Radio-Canada/CBC doit négocier de bonne foi un accord-cadre qui s'appliquera lors de leurs relations contractuelles avec les producteurs indépendants, dans le respect d'un Code de pratique préalablement établi par le CRTC. Cet accord-cadre devrait recevoir l'assentiment du CRTC.

Cadre législatif des entreprises de radiodiffusion et de télécommunication

9. Faire abstraction du mode de transmission par une entreprise du contenu audio ou audiovisuel afin de déterminer le cadre législatif régissant cette entreprise en se basant plutôt sur la nature de ses activités. Les fournisseurs de services de télécommunications seraient ainsi soumis :
- À la *Loi sur la radiodiffusion* pour leurs activités de distribution de contenu ;
 - À la *Loi sur les télécommunications* pour les questions techniques relatives au transport.

Contribution à la programmation canadienne

10. Exiger par décret, en vertu du pouvoir qui est conféré au gouverneur en conseil par la *Loi sur la radiodiffusion*, que le Conseil adapte ses règlements et qu'il impose des obligations équitables à toutes les entreprises de programmation, qu'elles soient ou non titulaires d'une licence de radiodiffusion.
11. Modifier l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* et l'*Ordonnance d'exemption pour les entreprises de vidéo sur demande*, ou mettre sur pied un nouveau cadre réglementaire, afin de contraindre toutes les entreprises de programmation, y compris les services de programmation en ligne, opérant au Canada à :

- Une contribution financière au Fonds des médias du Canada ou à un fonds de production indépendant certifié ;
 - Une mise en valeur des contenus canadiens qui pourrait passer par des obligations en matière de promotion, de priorisation de contenus, de détention d'un minimum de titres, d'heures de programmation ou de dépenses en émissions canadiennes, etc. ;
 - Une divulgation obligatoire de renseignements sur leurs activités.
12. Conférer au CRTC les pouvoirs nécessaires afin de sanctionner les écarts et d'imposer des pénalités administratives monétaires.
13. Inclure à l'article 9 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion* que le Conseil doit, dans l'exécution de sa mission :
- Obliger les entreprises de distribution et les entreprises de télécommunication à effectuer une contribution financière au Fonds des médias du Canada ou à son successeur ou à un fonds de production indépendant certifié.
14. Modifier l'article 4 (4) de la *Loi sur la radiodiffusion* de la façon suivante :
- Il demeure entendu que la présente loi ne s'applique pas aux entreprises de télécommunication — au sens de la *Loi sur les télécommunications* — sauf pour leurs activités de distribution de contenu.
15. Assurer la pérennité et le développement du système de financement du contenu canadien avec un nouveau modèle de contribution financière basé sur un pourcentage des revenus des services de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion.

Neutralité d'Internet

16. Définir explicitement et protéger la neutralité d'Internet dans la *Loi sur les télécommunications*, en précisant que la neutralité d'Internet ne doit pas protéger les activités illégales sur Internet.

Piratage

17. Modifier la *Loi sur les télécommunications* et l'arrimer avec la *Loi sur le droit d'auteur* afin de conférer explicitement des compétences au CRTC en matière de droits d'auteur, en lui accordant notamment un pouvoir de réglementer l'accès à des sites ou à des services qui se livrent de manière flagrante ou structurelle à la violation du droit d'auteur, en tenant dûment compte des principes de la neutralité de l'Internet et de la liberté d'expression.