

**MÉMOIRE**  
**DU**  
**MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS DU**  
**QUÉBEC**

**À L'INTENTION DU**

**CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES**  
**TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES**

**AUDIENCES SUR**

**LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA RÉGLEMENTATION**  
**DES ENTREPRISES DE CÂBLODISTRIBUTION**

**QUÉBEC, LE 16 JUILLET 1996**

## **INTRODUCTION**

### **Une audience cruciale pour l'avenir des contenus en français**

L'audience que tiendra à l'automne le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) sur les modifications à la réglementation des entreprises de distribution déterminera la façon de diffuser les contenus au cours des prochaines années.

Cette audience revêt donc une importance capitale pour l'avenir des contenus en français. Les émissions produites au Québec et actuellement diffusées par les réseaux de télévision, les canaux spécialisés, la télévision payante et bientôt à la carte sont très populaires auprès des Québécois. Quelle place occuperont-elles dans le nouvel environnement réglementaire? Seront-elles visibles et accessibles?

Pour favoriser le meilleur positionnement possible des contenus télévisuels québécois, le gouvernement du Québec a mis en place différents programmes d'aide et moyens fiscaux. Il vient par ailleurs d'adopter diverses mesures pour assurer le développement rapide d'une masse critique de nouveaux contenus destinés à l'inforoute : instauration d'un nouveau crédit d'impôt à la production de multimédias avec, pour la première fois, une prime aux produits en français, reconduction du Fonds de l'autoroute de l'information (60 M\$) axé, pour les trois prochaines années, sur les contenus inforoutiers de langue française, mise en place d'un nouveau programme d'aide aux multimédias à la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Tous ces efforts seront vains si les contenus ainsi développés ne trouvent pas la place qu'ils méritent sur les inforoutes dont les entreprises de distribution constituent une composante essentielle.

### **Préparer l'avenir en aménageant le présent**

Comme les distributeurs s'apprêtent à passer d'un régime de monopole à un régime concurrentiel en raison de la convergence des technologies, ce passage devra s'effectuer de manière à permettre une saine concurrence entre eux et un développement harmonieux des contenus.

Ces derniers trouveront ainsi de nouvelles avenues de diffusion et les Québécois verront leur liberté de choix s'accroître.

La mondialisation des échanges favorisera encore plus l'exportation des contenus et la conclusion d'alliances stratégiques entre entreprises.

Il s'agit donc de préparer la voie à la venue de tous ces changements. Nous sommes présentement en pleine transition. On ne peut abandonner aux seules forces du marché le développement des infrastructures, des services et des contenus de communications. Au cours de cette période, un régime réglementaire adéquat est, à notre avis, nécessaire pour permettre aux entreprises québécoises d'occuper le terrain et de prendre leur place sur le nouveau marché de l'autoroute de l'information.

Vivre dans une société francophone comporte des exigences et ne permet pas la déréglementation instantanée et complète du système de radiodiffusion. Il y a lieu d'introduire une certaine déréglementation mais de façon progressive, à mesure que les contraintes technologiques et financières seront levées et à la condition de tenir compte des impératifs posés par l'identité culturelle du Québec.

### **Les principes qui guident le MCCQ**

Il y a quelques années, lors de la signature des accords de libre-échange avec les États-Unis (l'ALE) et avec le reste de l'Amérique du Nord (l'ALÉNA), le Canada a négocié une clause d'exemption culturelle afin d'assurer un environnement favorable à ses produits culturels. Le but était d'affirmer ainsi son caractère distinct face aux États-Unis. De la même façon, le Québec a réussi à faire adopter une clause d'exemption culturelle encore plus large dans l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) signé à l'été 1994 par les gouvernements fédéral et provinciaux. Son intervention dans la présente audience s'inscrit dans la même ligne de pensée.

Les principes qui guident le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) dans le contexte actuel de profonds bouleversements qui caractérisent le monde des communications sont :

1. le développement et le positionnement des contenus en français;
2. la création d'un environnement propice à la concurrence entre les distributeurs;
3. la propriété et le contrôle effectif des entreprises de radiodiffusion et de télécommunications par des Québécois et des Canadiens.

# **1. LE DÉVELOPPEMENT ET LE POSITIONNEMENT DES CONTENUS EN FRANÇAIS**

## **1.1 La distribution des signaux : une approche québécoise**

La distribution des contenus télévisuels demeure une préoccupation constante et prioritaire pour le gouvernement du Québec compte tenu de son incidence sur la vitalité de la culture québécoise et sur la viabilité économique des entreprises québécoises de radiodiffusion. Considérant le rôle fondamental du Québec dans le développement de la culture et de la langue française en Amérique du Nord, le ministère formule des propositions sur la distribution des signaux qui devraient s'appliquer à tous les distributeurs canadiens desservant les abonnés du Québec.

### **1.1.1 Tous les Québécois doivent avoir accès à un service de base à forte prédominance francophone**

Depuis plus de 20 ans, tous les sondages confirment, année après année, que la très grande majorité des Québécois consacrent la majeure partie de leur écoute télévisuelle aux émissions de langue française. Ce phénomène concourt à l'expression de l'identité culturelle et linguistique du Québec.

Le MCCQ considère donc indispensable que tous les Québécois aient accès à **un service de base où la langue française est fortement prédominante**, préalablement à tout autre ordre de service<sup>1</sup>. Cette proposition a pour avantage de tenir compte des préférences des Québécois en matière de consommation télévisuelle. Tous les distributeurs, y compris les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD), devront donc offrir un tel service au Québec.

De fait, ce service de base doit refléter les valeurs, la réalité et les aspirations des Québécois. Considérant que les anglophones continueront d'avoir accès à leurs stations locales et régionales, il s'agit là d'un choix de société essentiel pour préserver l'expression et la diffusion d'une langue commune et d'une culture de convergence.

---

<sup>1</sup> La prédominance francophone sur le service de base ne doit s'établir qu'à partir des services programmés. Les services non-programmés comme les annonces classées, le canal télé-immeuble, etc., ne devraient pas servir à établir cette prédominance.

L'établissement rapide d'un solide service de base à forte prédominance francophone est d'autant plus important qu'avec l'arrivée de l'autoroute de l'information, les Québécois auront bientôt accès à une multitude de contenus autres qu'en français.

### **1.1.2 TV5 doit faire partie du service de base...**

Selon le Conseil, les canaux qui devraient être minimalement inclus dans le service de base offert au Québec par les réseaux câblés de classe 1 et 2 ainsi que par les SDM (services de distribution multi-points) et les STLM (services de télécommunication locale appelés aussi services de câble sans fil) sont :

- les stations locales ou régionales privées et publiques, francophones et anglophones;
- certaines stations extra-régionales;
- une station éducative (Télé-Québec);
- CPAC (Canadian Public Affairs Channel: la Chambre des Communes et autres).

À cette liste, nous proposons d'ajouter un autre canal pour distribution au Québec, soit **TV5**.

Comme actuellement 35 % des ménages québécois ne le reçoivent pas parce que non abonnés au câble, ce pourcentage risque d'atteindre 50 % si ce canal ne fait plus partie du service de base.

C'est donc près de la moitié des foyers au Québec qui pourraient en être privés et qui, paradoxalement, continueraient à payer pour ce service par l'entremise de leurs contributions fiscales. Le gouvernement du Québec comme celui du Canada apportent en effet un soutien financier important à TV5 au moyen de subventions directes et ils ont eu maintes fois l'occasion de renouveler leur appui indéfectible à son développement. Ne pas rendre accessible au plus grand nombre un service à caractère public comme TV5 nous paraît inadmissible.

Développé à l'origine par les câblodistributeurs québécois sous l'appellation de TVFQ-99, puis transformé en un réseau international de télévision de la francophonie, TV5 n'est plus seulement l'affaire des entreprises de câblodistribution. Aussi au Québec, il doit être offert sur le service de base de toutes les entreprises de distribution, y compris celles qui utilisent les satellites de radiodiffusion directe (SRD).

### **1.1.3 ...ainsi que les débats de l'Assemblée nationale et les canaux communautaires**

En vue de favoriser l'exercice de la démocratie, l'ensemble des entreprises de distribution, y compris les SRD, devraient également offrir au Québec, sur leur service de base, le canal réservé aux débats de l'Assemblée nationale du Québec.

Toujours dans la perspective d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique locale et régionale, le gouvernement du Québec offre depuis près de 20 ans un programme d'aide aux médias communautaires. Le Québec compte sur son territoire près de 130 télévisions communautaires. Il s'agit là d'un phénomène unique d'appropriation des ondes par les citoyens. Or ces télévisions communautaires, dans lesquelles le MCCQ verse cette année près d'un million de dollars, sont tributaires de la place que leur réservent les câblodistributeurs. Voilà les raisons pour lesquelles ces derniers devraient inclure les canaux communautaires dans leur service de base.

### **1.1.4 Les canaux spécialisés francophones doivent rester viables**

De 1984 à 1988, le gouvernement du Québec a fait de nombreuses représentations auprès du Conseil afin d'obtenir un mode de distribution permettant de rendre viables les canaux spécialisés francophones. À l'époque, toutes les études et simulations indiquaient que les canaux de langue française ne pouvaient se rentabiliser s'ils étaient offerts au choix des abonnés, ce que confirment encore certains sondages récents menés par le ministère. D'où l'importance d'adopter un mode de distribution qui tienne compte des caractéristiques du marché québécois.

Il existe plusieurs façons de distribuer les canaux spécialisés : sur le service de base, sur le volet à haute pénétration ou encore dans divers bouquets de services. Ces diverses formules méritent d'être évaluées dans le contexte québécois. Comme chaque canal spécialisé s'adresse à un segment spécifique de la population, il est plus difficile d'atteindre une masse critique qui en assurera la viabilité. Cette contrainte s'accroît d'autant plus dans un marché plus restreint, comme celui du Québec.

Aussi, quel que soit le mode de distribution que l'organisme réglementaire autorisera au cours des prochaines années, le gouvernement du Québec lui demande de s'assurer de la viabilité économique des canaux spécialisés québécois afin de maintenir l'équilibre télévisuel linguistique au Québec. Il

ne s'agit toutefois pas de donner une garantie à vie à tous les canaux spécialisés francophones mais de leur permettre à tout le moins d'émerger et d'acquérir une certaine visibilité. À ce titre, il faudra également favoriser une diversité dans les programmations spécialisées pour éviter de dédoubler des services déjà existants.

## **1.2 Tous les distributeurs doivent contribuer au financement des contenus**

Au Canada comme au Québec, la production de contenus audiovisuels de qualité est coûteuse. Depuis bon nombre d'années, les divers gouvernements l'ont encouragée de sorte que le Québec a développé une industrie dynamique de la production audiovisuelle dont plusieurs des produits ont remporté des succès éclatants tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger. Cependant, les contraintes budgétaires des dernières années affectent les fonds publics destinés à la production audiovisuelle.

La naissance de fonds privés tel que celui mis en place par l'industrie du câble a, en plus de renforcer le système de radiodiffusion, apporté un ajout supplémentaire d'argent nécessaire au maintien et à l'expansion de l'industrie de la production audiovisuelle.

Le MCCQ souscrit à la proposition du Conseil selon laquelle les plus gros réseaux de câblodistribution (classe 1) devraient verser une contribution totale de 5 % de leurs recettes annuelles brutes attribuables à leurs activités de radiodiffusion, dont au moins 3 % devrait servir à la production indépendante d'émissions québécoises et canadiennes et au moins 1,5 % à la programmation communautaire.

À l'instar des entreprises de câblodistribution, tous les autres distributeurs devraient être soumis à une exigence semblable et contribuer au développement des contenus. Ainsi, les entreprises de téléphone qui agiront comme câblodistributeurs, devraient, elles aussi, aider à la production d'émissions et à la programmation communautaire dans la même proportion que les entreprises de câblodistribution.

Quant aux entreprises de distribution par SRD et aux entreprises de distribution multipoints (SDM), le Conseil les a déjà également obligées à réserver 5 % de leurs recettes brutes à la production d'émissions. Le MCCQ est évidemment en accord avec cette exigence.

Toutes les contributions en provenance de ces diverses entreprises qui doivent servir à la production d'émissions canadiennes seront versées dans un fonds spécial de production. Le MCCQ demande que le partage de ce fonds entre les émissions francophones et anglophones soit établi selon le même ratio actuellement en vigueur à Téléfilm Canada, soit plus du tiers (37 %) pour les contenus en français, comme en convient d'ailleurs le protocole d'entente signé entre cet organisme et le gouvernement fédéral.

## **2. LA CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA CONCURRENCE**

### **2.1 La concurrence devrait être avantageuse pour les abonnés et les fournisseurs de contenus...**

En général, l'introduction de la concurrence dans un secteur où les entreprises sont en situation de monopole engendre certains avantages. Dans l'industrie du câble, l'arrivée de la concurrence pourrait possiblement se traduire par une diminution des tarifs d'abonnement, par un meilleur service à la clientèle et par l'offre de nouveaux assemblages.

Les consommateurs ne seront donc plus captifs d'un monopole et pourront s'abonner au distributeur de leur choix. Quant aux fournisseurs de contenus, ils auront la possibilité de les offrir à plus d'un distributeur, ce qui pourrait renforcer leur pouvoir de négociation.

### **2.2 ...à la condition d'établir des règles du jeu claires**

La concurrence risque toutefois de se faire principalement entre les entreprises de câblodistribution et les compagnies de téléphone qui disposent déjà des infrastructures et des réseaux nécessaires. Cela est d'autant plus vrai si les entreprises concurrentes qui utilisent d'autres technologies de distribution comme les SRD, la distribution multipoints ou les câbles sans fil ne parviennent pas à s'accaparer une partie importante du marché de la câblodistribution. Si tel est le cas, la concurrence se fera vraisemblablement entre deux (duopole) ou quelques (oligopole) grands joueurs.

Bien qu'imparfaite, cette concurrence devrait quand même être plus avantageuse pour l'abonné que la situation de monopole actuelle.

Dans ces conditions, pour qu'une saine concurrence s'établisse entre les entreprises, il faudra établir des règles du jeu claires pour chacune des catégories d'entreprises et des types d'activités concernées.

#### **2.2.1 Maintien de l'interdiction d'achat d'entreprise en milieu concurrentiel (urbain)**

Pour favoriser le passage d'un régime de monopole à un régime concurrentiel, l'achat d'entreprises de câble par des entreprises de téléphone ne devrait pas être permis là où la concurrence peut s'implanter,

c'est-à-dire dans les milieux à forte concentration de population, du moins dans les premiers temps.

Sinon, le risque de revenir à la situation actuelle que l'on veut corriger, soit celle d'un marché dominé par un monopole, est grand. Cependant, la mise en commun de certaines installations devrait être permise entre ces compagnies. De plus, l'ouverture des réseaux aux concurrents devrait se faire selon un échéancier prédéterminé.

### **2.2.2 Une meilleure synergie en milieu non concurrentiel (rural)**

Il pourrait y avoir une meilleure synergie entre les entreprises de téléphone et de câble afin de développer l'autoroute électronique dans les milieux qui ne se prêtent pas à la concurrence parce qu'éloignés des grands centres ou à faible densité de population. Des fusions, des partenariats et des activités conjointes d'investissements pourraient alors être autorisés.

Cette synergie entre les compagnies de câble et de téléphone permettrait de donner accès à l'autoroute de l'information aux consommateurs de ces régions. Il y aurait lieu d'enlever les entraves réglementaires qui empêcheraient ces collaborations.

### **2.2.3 Une déréglementation des tarifs du service de base en milieu concurrentiel**

On ne saurait sérieusement promouvoir la concurrence tout en permettant à l'organisme réglementaire de fixer les tarifs. La déréglementation des tarifs du service de base pour les réseaux de classe 1 (6 000 abonnés et plus) et de classe 2 (entre 2 000 et 6 000 abonnés) est l'une des conditions essentielles à la concurrence. Ainsi, les entreprises se faisant concurrence seront davantage incitées à fixer leur tarif en fonction de leurs coûts réels si elles désirent rivaliser avec leurs concurrentes.

### **2.2.4 Une réglementation accordée aux nouvelles réalités**

Les entreprises de câblodistribution **s'occupent principalement de deux activités: elles transportent** des canaux de radiodiffusion et des services non programmés; de plus, elles **assemblent** ces canaux et services qu'elles offrent à leurs abonnés. Avec l'introduction de la concurrence, elles pourront bientôt transporter des services de télécommunications comme le font les compagnies de téléphone. Ces dernières, en plus de leurs activités traditionnelles de transport, pourront

bientôt exercer les mêmes activités que les entreprises de câblodistribution.

Jusqu'à maintenant, les entreprises de câble et les entreprises de télécommunications étaient réglementées de façon différente. Le Conseil devra désormais tenir compte de leurs activités (transport et assemblage) de façon à créer des règles semblables pour chacune d'entre elles et éviter les interfinancements. Néanmoins, les méthodes et le niveau de réglementation pour chacune de ces activités pourraient grandement varier en fonction des objectifs visés et du degré de concurrence.

### **2.3 Un atout pour la concurrence : le nouveau régime de licences régionales et provinciales**

Le Conseil propose, tant pour les grandes entreprises de câblodistribution que pour les entreprises de téléphone<sup>2</sup> voulant faire de la câblodistribution, l'octroi de licences régionales ou provinciales. Ce nouveau régime colle à la réalité québécoise puisque 83% des abonnés du Québec sont desservis par trois grandes entreprises de câble.

Pour les grands réseaux, le concept des licences régionales et provinciales présente des avantages dans un contexte de concurrence. Il empêche la multiplication des licences et réduit les coûts administratifs. De plus, ce nouveau régime de licences pourrait inciter les compagnies de téléphone à concurrencer plus rapidement les entreprises de câble. Si les compagnies de télécommunications veulent obtenir de telles licences, le Conseil serait en effet en droit de leur demander de présenter un plan de développement relatif aux localités à câbler et de préciser les délais nécessaires ainsi que les investissements requis.

Quant aux petits réseaux de câble qui rejoignent moins de 6 000 abonnés et qui représentent environ 93 % de l'ensemble des réseaux au Québec, ils devraient continuer à recevoir une licence locale car le fait de desservir une ou quelques localités n'en font pas pour autant des entreprises régionales.

#### **2.3.1 Certaines contraintes**

---

<sup>2</sup>

Ou pour tout autre distributeur.

Néanmoins, l'octroi d'une licence provinciale soulève la question de la distribution prioritaire des signaux dans chaque région donnée. Ainsi, il ne faudrait pas qu'une entreprise de distribution puisse, avec une licence provinciale, desservir tout le Québec en offrant les mêmes signaux télévisuels partout.

Également, l'attribution de licences régionales et provinciales ne devrait pas pour autant signifier la mise au rancart de la politique concernant la télévision communautaire. Il nous paraît vital que les modifications apportées par le Conseil à la réglementation des entreprises de distribution n'affaiblissent pas le rôle ou la situation financière des télévisions communautaires. Ainsi, à la suite de l'octroi de telles licences, certaines fusions de télévisions communautaires pourraient certes survenir à la condition toutefois d'obtenir leur aval et que la population en soit la principale bénéficiaire. Les municipalités impliquées ne devraient également pas être pénalisées par ces fusions.

### **3. LA PROPRIÉTÉ ET LE CONTRÔLE EFFECTIF DES ENTREPRISES**

#### **3.1 La propriété et le contrôle effectif doivent rester entre les mains de Québécois et de Canadiens**

Le gouvernement du Québec est très préoccupé par la propriété des entreprises de radiodiffusion puisque les stations de radio, de télévision, les compagnies de câblodistribution et de SRD sont des entreprises de diffusion de la culture francophone. Il en sera de même pour les entreprises de télécommunications ou de leurs filiales qui se lanceront bientôt dans ce type d'activités.

Pour continuer leur expansion et leur rayonnement à travers le monde, la propriété de ces entreprises doit rester entre les mains de Québécois et de Canadiens qui ont des liens étroits dans leur marché local et régional. Et ce, même si la globalisation des marchés et la mondialisation des échanges entraînent la formation d'alliances avec des entreprises étrangères au cours des prochaines années.

Récemment, le gouvernement fédéral, dans un but d'harmonisation avec les entreprises de télécommunications, édictait un nouveau décret portant sur la propriété des entreprises de radiodiffusion. Il permet dorénavant aux entreprises étrangères de détenir jusqu'à 20 % des actions votantes d'une entreprise canadienne de radiodiffusion et jusqu'à 33,3 % de celles de la société-mère à laquelle elle appartient. Ce faisant, les tenants d'une certaine interprétation juridique concluent que les entreprises étrangères peuvent directement ou indirectement contrôler 47 % d'une entreprise de radiodiffusion et de sa société-mère.

Si cette interprétation prévalait, le niveau de propriété étrangère dans les entreprises canadiennes et québécoises de radiodiffusion serait, à notre avis, trop élevé. Une telle interprétation devrait être analysée à fond par le Conseil car elle pourrait avoir des effets nuisibles sur le contrôle effectif de ces entreprises par des Québécois et des Canadiens.

Rappelons que durant les années 1950 et 1960, plusieurs entreprises américaines ont investi dans l'industrie canadienne du câble de sorte qu'après 20 ans, elles contrôlaient cette industrie. Reconnaisant l'importance de la propriété et du contrôle de cette industrie par des Canadiens, le gouvernement fédéral décréta la «canadianisation» des entreprises de câblodistribution en 1969. L'histoire se répètera-t-elle ?

### **3.2 Un transfert de 30 % des actions votantes incite à la vigilance**

Le Conseil propose d'étendre aux autres distributeurs le règlement portant sur le transfert d'actions. Ainsi, tout transfert de propriété impliquant 30 % et plus des actions votantes d'un distributeur devra faire l'objet de son approbation.

Nous sommes certes d'accord pour que tous les distributeurs soient assujettis à la même règle. Nous désirons cependant rappeler qu'une entreprise étrangère peut, avec 10 %, 15 % ou 20 % des actions votantes, détenir le contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion ou de télécommunications. Le gouvernement du Québec incite donc le Conseil à redoubler de vigilance pour qu'une situation semblable ne survienne pas, surtout dans un contexte de déréglementation.

#### **4. RECOMMANDATIONS**

Les Québécois bénéficient d'un système de radiodiffusion et de télécommunications qui font l'envie de plusieurs pays. Au cours de la prochaine décennie, la venue de l'autoroute de l'information, la globalisation des marchés et la mondialisation des échanges peuvent, soit les faire prospérer et rayonner soit, au contraire, les affaiblir. Un grand nombre de créateurs, d'artistes et d'industries culturelles gravitent autour du système de radiodiffusion. Dans un contexte de concurrence accrue, il est donc essentiel d'en consolider les acquis tout en lui permettant de tirer profit des immenses opportunités à venir qui se répercuteront tant sur les téléspectateurs, les entreprises de communications que le milieu culturel.

Dans cette perspective, le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) fait trois grandes recommandations au Conseil.

##### **1. La distribution des contenus doit refléter la réalité québécoise.**

Aussi, le Conseil doit:

- instaurer un service de base à forte prédominance francophone offert préalablement à tout autre service par tous les distributeurs;
- inclure TV5 à titre de canal prioritaire sur le service de base;
- ajouter le canal communautaire et le canal de l'Assemblée nationale sur le service de base;
- assurer la viabilité économique des canaux spécialisés de langue française quel que soit le mode de distribution;
- voir à ce que tous les distributeurs contribuent de façon comparable au financement des contenus télévisuels et garantir une part de ces contributions au financement des productions de langue française.

##### **2. Il faut créer un environnement propice à une saine concurrence entre les distributeurs.**

Plus précisément, le Conseil doit :

- établir certaines conditions pour une concurrence saine et équitable;

- simplifier les procédures réglementaires sans affecter le développement et le positionnement des contenus québécois.

**3. Dans une perspective de déréglementation accrue, l'organisme réglementaire doit faire preuve de vigilance afin que la propriété et le contrôle des entreprises de radiodiffusion et de télécommunications demeurent entre les mains de Québécois et de Canadiens.**

