



ASSOCIATION DES RÉALISATEURS
ET RÉALISATRICES DU QUÉBEC



Accroître la compétitivité du secteur culture- radiodiffusion-télécommunications

Mémoire au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

10 janvier 2008

Accroître la compétitivité du secteur culture- radiodiffusion-télécommunications

Mémoire au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

Table des matières

Sommaire	1
Introduction	2
1. Les incidences des régimes particuliers de réglementation de l'investissement sur la productivité et la compétitivité des secteurs	2
1.1 La chaîne de valeur du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications.....	4
L'immatérialité : une caractéristique majeure des productions culturelles	5
Des biens non-substituables	5
Un encadrement reflétant la nature des produits culturels	6
Un secteur convergent	7
1.2 Le contrôle canadien des entreprises de radiodiffusion	9
1.3 Le secteur des télécommunications	9
1.4 Le secteur des entreprises culturelles	10
2. Les changements en vue d'améliorer l'investissement dans le secteur culturel	11
2.1 Tenir compte de la convergence technique des médias	11
2.2 Améliorer la transparence dans l'application de la <i>Loi sur Investissement-Canada</i> ...	13
3. Les autres moyens d'atteindre les objectifs du secteur culturel	14
Conclusion.....	14
Les associations signataires du mémoire	16

Sommaire

Ce mémoire expose la position des cinq associations signataires¹ - à l'égard des questions posées par le Groupe d'étude dans son document de consultation du 30 octobre 2007 intitulé *Investir dans la position concurrentielle du Canada*. On y apporte des réponses aux questions suivantes posées par le Groupe en ce qui concerne les secteurs des industries culturelles, radiodiffusion et télécommunications.

1. Quels changements, s'il y en a, doivent être apportés aux régimes sectoriels d'investissement afin de réduire ou d'éliminer les incidences négatives sur la compétitivité du Canada?
2. Quelles sont les incidences de ces régimes d'investissement sur la productivité et la compétitivité des secteurs particuliers?
3. Existe-t-il d'autres mécanismes qui permettraient d'atteindre les objectifs politiques non économiques du secteur tout en permettant aux entreprises œuvrant dans le secteur d'être les plus concurrentielles possibles?

Compte tenu des particularités du secteur des industries culturelles, de la radiodiffusion et des télécommunications, le régime mis en place au sujet de la propriété canadienne et du contrôle canadien assure un niveau élevé de compétitivité qui ne serait pas pensable si de telles balises étaient supprimées.

Compte tenu de la nature particulière des produits culturels et de leur inclusion dans une chaîne de valeur qui implique forcément le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications, l'accroissement de la compétitivité et de l'efficacité suppose le renforcement des mesures visant à garantir le contrôle canadien sur l'ensemble des entreprises de ces trois secteurs. L'amélioration de la compétitivité canadienne dans le secteur culture-radiodiffusion-télécommunications requiert des mesures plus fortes afin de promouvoir la production et la diffusion d'œuvres canadiennes originales.

Le secteur des industries culturelles-radiodiffusion-télécommunications est à ce jour un important moteur économique et il est déjà très compétitif en raison des politiques mises en place afin d'en assurer l'essor. Personne n'a été en mesure de démontrer que d'autres mécanismes que ceux qui sont en place permettraient d'atteindre les objectifs politiques économiques et non économiques des secteurs des industries culturelles, de la radiodiffusion et des télécommunications tout en permettant aux entreprises œuvrant dans ces secteurs d'être plus concurrentielles qu'elles le sont à l'heure actuelle.

¹ Il s'agit de l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), l'Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS), l'Association des réalisateurs et des réalisatrices du Québec (ARRQ), la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC).

Introduction

Les industries culturelles, la radiodiffusion et les télécommunications constituent une filière convergente en raison des évolutions induites par les mutations technologiques. Elles doivent être encadrées par une réglementation conséquente et cohérente avec les impératifs de la politique culturelle.

Les industries culturelles produisent des biens non substituables : il importe d'analyser les enjeux relatifs à la position concurrentielle et à la productivité de manière conséquente avec les caractéristiques fondamentales de ce secteur.

La musique, la chanson, le cinéma, les émissions dramatiques, documentaires et de divertissement sont les contenus les plus stratégiques lorsqu'il est question d'affirmer notre identité dans l'univers multiple des réseaux de télécommunications. Compte tenu de l'étroitesse du marché canadien, ces œuvres ne pourraient être produites ou rejoindre le public canadien si les conditions de leur transmission n'étaient pas encadrées de façon à garantir les conditions de la production et de la diffusion des œuvres canadiennes.

L'évolution technologique fait converger l'informatique, les télécommunications, la radio et la télévision. Dans ces environnements autrefois considérés comme distincts, l'information devient malléable, susceptible d'être transmise sur une pluralité de supports et en quantité plus considérable qu'auparavant. Les possibilités de diffuser des contenus sont démultipliées. Des occasions nouvelles résultent de ces évolutions. Des fenêtres de diffusion s'ajoutent pour des œuvres musicales ou audiovisuelles.

En raison de cette convergence, les industries culturelles, la radiodiffusion et les télécommunications doivent être considérées comme faisant partie d'un ensemble qui prend une importance stratégique pour le renforcement de la capacité canadienne à assurer la diffusion d'œuvres reflétant notre identité. Il est donc nécessaire d'envisager le secteur des industries culturelles, de la radiodiffusion et des télécommunications en cohérence avec les impératifs découlant de la nature même de la production culturelle.

1. Les incidences des régimes particuliers de réglementation de l'investissement sur la productivité et la compétitivité des secteurs

La problématique de la compétitivité à l'égard de produits culturels se pose de façon différente de celle des autres biens. Ces contenus commandent d'importants coûts de production et de commercialisation. Il faut s'assurer que le système fonctionne de manière à procurer les conditions nécessaires à la production des contenus répondant aux goûts et besoins des Canadiens. Il importe de faire en sorte que le cadre établi par la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications* puisse continuer à régir efficacement un système qui a très bien servi notre identité.

Les produits culturels engendrent du sens. Ils sont étroitement liés à l'identité collective et participent à la satisfaction des besoins d'identité au plan symbolique. Les Canadiens doivent conserver la faculté de choisir des produits émanant des créateurs d'ici et reflétant leurs valeurs et leurs expériences.

C'est dans cette perspective que doit nécessairement s'apprécier la question de la compétitivité de ces industries. Des industries culturelles, de radiodiffusion et de télécommunications qui ne feraient que relayer des productions conçues ailleurs selon les perspectives d'ailleurs ne pourraient en aucun cas être considérées comme productives ou efficaces.

Dans son *Document de consultation*, le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence observe que « Les gouvernements nationaux ont tous leur propre façon de réglementer la propriété étrangère dans l'industrie de la radiodiffusion puisque dans chaque pays, le système de radiodiffusion fonctionne dans un milieu social ou culturel et un marché concurrentiel différents. »

Le Groupe d'étude constate également que « Au Canada, la population peu élevée et diversifiée ainsi que la disponibilité des stations américaines diminuent la capacité des forces du marché à assurer à elles seules la prestation d'un éventail d'émissions de nouvelles et de divertissement canadiennes dans les deux langues officielles. Les règlements sur la propriété canadienne relatifs à la radiodiffusion et à la distribution de services de radiodiffusion, établis en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, veillent à ce que les émissions canadiennes de nouvelles et de divertissement présentent un point de vue canadien et soient réalisées à l'intention d'un auditoire canadien. »

La *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* à laquelle le Canada fut l'un des premiers pays à adhérer et le premier à ratifier, postule que les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

La Convention déclare aussi que la diversité culturelle est une grande richesse pour les individus et les sociétés. La protection, la promotion et le maintien de la diversité culturelle sont des conditions essentielles pour un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.

Dans un document publié dans le cadre des travaux ayant conduit à l'adoption de la Convention sur la promotion de la diversité culturelle, le Ministère du Patrimoine canadien expliquait ainsi le lien entre la diversité culturelle et la prospérité :

« La diversité culturelle est une richesse : elle nous apporte des perceptions et nous ouvre des perspectives auxquelles nous n'aurions peut-être pas accès autrement et nous donne l'occasion de découvrir, de connaître et de comprendre le monde dans lequel nous vivons. Le contact avec la variété des expériences humaines et la participation à celles-ci aiguisent notre créativité et améliorent notre qualité de vie. Notre diversité nous aide à comprendre qui nous sommes, et la connaissance et l'appréciation de nos différences nous rendent plus forts comme individus, nous unissent comme société. »

La diversité culturelle est également gage de prospérité. Chaque culture possède sa propre sagesse et ses connaissances et interprète et perçoit différemment les choses. Cette fécondation réciproque qu'amène l'influence de différentes perspectives pourrait bien être notre plus grand avantage concurrentiel car, dans l'économie mondialisée et axée sur le savoir que nous connaissons aujourd'hui, l'expansion durable est basée sur la capacité de créer et d'innover. Il faut pour y parvenir avoir accès à divers systèmes de connaissances, échanger des idées librement et s'engager à maintenir l'ouverture des marchés. Tout comme un écosystème sans diversité, nos systèmes de connaissances sont vulnérables sans la diversité culturelle. Ministère du Patrimoine canadien, Foire aux questions, Le programme international sur la diversité culturelle et un nouvel

instrument international sur la diversité culturelle. » <
www.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/canada_faq.pdf >]

La capacité de relever le défi de la compétitivité et de la concurrence, à l'égard des industries culturelles, suppose au préalable d'assurer les conditions de la diversité des expressions culturelles. C'est en assurant l'essor des expressions culturelles distinctives et diversifiées qu'il sera possible de maximiser l'efficacité et la compétitivité du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications.

Les productions culturelles doivent forcément, du fait de leur caractère étroitement lié à l'identité nationale, être diffusées dans le marché domestique. Compte tenu de la taille du marché domestique canadien, il est irréaliste de penser que l'industrie culturelle canadienne puisse effectivement concurrencer avec les productions américaines.

Être compétitif dans le secteur des industries culturelles, de la radiodiffusion et des télécommunications requiert le maintien des conditions permettant d'avoir du succès sur notre marché domestique : il est impossible d'envisager de performer sur les marchés internationaux si on ne dispose pas d'un marché domestique qui nous est ouvert et sur lequel il est effectivement possible de proposer les œuvres issues de la créativité de gens d'ici. Cela est aussi vrai pour l'industrie culturelle américaine, indienne ou européenne.

Pour que des œuvres canadiennes soient en mesure de rayonner, de concurrencer et de triompher au plan international, il faut qu'il puisse s'en produire et s'en diffuser un nombre critique sur notre marché. Cette notion de masse critique reflète le fait que les produits culturels sont des produits de prototypes : nul ne peut prédire lequel de ceux qui sont produits aura du succès. Il faut faire en sorte de financer l'ensemble des productions en ayant accès aux revenus de celles qui ont beaucoup de succès.

En somme, la diversité culturelle, envisagée comme la promotion d'une capacité de produire et de diffuser des œuvres originales résultant de la créativité de nos artistes est une condition essentielle de la productivité du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications.

Compte tenu des dynamiques caractérisant le secteur culture-radiodiffusion-télécommunications, son ouverture à l'investissement étranger direct signifierait la fin de l'espace canadien comme espace distinct de l'espace étasunien.

L'ouverture à l'investissement étranger emporterait nécessairement la perte de lieux stratégiques de décision au sujet de la production et de la diffusion de produits culturels canadiens.

1.1 La chaîne de valeur du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications

Pour assurer une production optimale de contenus culturels répondant aux besoins des Canadiens, il faut conserver au Canada le contrôle effectif des droits d'exploitation des produits culturels dans l'ensemble de la chaîne de valeur.

La production de biens culturels est une activité économique risquée. Lorsqu'on observe la chaîne de valeur des productions culturelles, on constate que ceux-ci sont des produits de prototypes. À l'égard de tels produits, la productivité est tributaire de la capacité à produire des œuvres

originales reflétant notre identité. Pour que cette production soit viable, il faut organiser de façon conséquente, la chaîne de distribution de ces produits de façon à ce qu'ils trouvent place dans les espaces médiatiques diversifiés qui sont désormais disponibles.

Compte tenu de cet état de fait, l'énoncé que l'on peut lire à la page 23 du *Document de consultation que les régimes sectoriels d'investissements* selon lequel de tels régimes auraient des incidences négatives sur la compétitivité du Canada ne s'applique sûrement pas au secteur culturel, à la radiodiffusion et aux télécommunications. De toute évidence, à l'égard des industries culturelles, les incidences négatives en termes de productivité seraient infiniment plus considérables si l'on démantelait les cadres de réglementation qui ont permis à ce jour d'obtenir un niveau élevé de compétitivité.

L'immatérialité : une caractéristique majeure des productions culturelles

Au nombre des caractéristiques de l'économie des industries culturelles, la dimension immatérielle des produits se révèle tout à fait cruciale. Les produits de la filière culturelle et radiodiffusion sont des signaux analogiques ou numériques, enregistrés ou diffusés. Ces produits portent des sons et des images relatifs à des films, émissions de télé, œuvres musicales.

La dimension immatérielle a une conséquence majeure sur la façon d'envisager la chaîne de valeur. Produire un programme de télé, une œuvre musicale, un film est très coûteux. Une émission de télévision est en soi un prototype : sa réalisation n'est pas automatisable, elle procède forcément d'un travail inédit. Par contre, une fois réalisée, l'œuvre peut être reproduite et diffusée à un coût relativement faible. Les activités de production d'œuvres originales sont du coup une entreprise très risquée.

La mise en marché des produits culturels requiert d'importantes dépenses de commercialisation. Une portion significative des investissements requis pour produire et diffuser un produit culturel doit être consacrée à la commercialisation. Il faut donc assurer que le marché domestique fonctionne de manière à supporter la diffusion effective des productions nationales.

Ce qui est transigé dans cette industrie, c'est en grande partie des droits. Les droits peuvent être cédés à très bas prix à certains clients et à des prix plus élevés à d'autres. Par exemple, les grands distributeurs de films cinématographiques américains peuvent céder les droits de leurs films à des prix relativement bas dans certains pays en voie de développement tandis qu'ils pratiqueront des prix plus élevés dans d'autres marchés.

La production de contenus est l'une des principales composantes de la chaîne de valeur. Or, ces contenus ne sont pas des biens substituables en tant que tels. Ils sont porteurs de sens. Pour maximiser la productivité de ce secteur, il faut s'assurer que les activités de diffusion et de distribution fonctionnent de façon à soutenir la viabilité des activités de production.

Des biens non substituables

Les industries culturelles sont marquées par plusieurs caractéristiques qui distinguent les biens culturels des autres biens qui se transigent. Au nombre de ces caractéristiques, il y a les suivantes :

* le succès et par conséquent la demande pour un bien culturel donné est difficilement prévisible, même par les spécialistes du secteur. Cette caractéristique procède de leur nature de biens d'expérience purs (on parle également de biens de prototype). Chacune de ces productions requiert en plus des investissements pour la production, des ressources importantes pour en assurer la commercialisation.

* alors que plusieurs biens usuels (automobiles, meubles) peuvent être différenciés sur un nombre fini et relativement faible de caractéristiques, les biens culturels sont différenciés sur un nombre très important de caractéristiques, les rendant peu comparables. De plus, la plupart de ces caractéristiques sont de nature subjective, et du coup ne peuvent aisément faire l'objet de processus de comparaison objectifs.

* la majeure partie des ventes de supports (DVD, CD, etc.) est de plus en plus concentrée sur un petit nombre de variétés à succès (best-sellers ou blockbusters). Il faut que les revenus générés par les produits à succès puissent être réinvestis dans d'autres productions canadiennes qui ne vont pas forcément obtenir des degrés identiques de succès.

* en télévision, la multiplication des canaux et fenêtres de diffusion a engendré une fragmentation des auditoires qui a souvent eu pour effet d'augmenter le niveau d'efforts requis au titre de la promotion et de la commercialisation.

* ces produits ont généralement un cycle de vie court : l'essentiel des ventes pour un bien donné se réalise dans les semaines suivant sa mise en vente. Si les ventes ont été mauvaises durant cette période, il faut un événement exceptionnel pour les relancer.

* des coûts fixes très importants : l'essentiel des coûts est encouru avant la mise en vente de la première unité. Par exemple, les frais de tournage d'un film sont plusieurs fois plus importants que le coût qu'il faut assumer afin d'en tirer une copie.

À ces caractéristiques inhérentes, s'ajoute pour le Canada, l'étroitesse relative du marché domestique.

Tous ces facteurs donnent à conclure qu'il est très peu plausible que des étrangers trouvent opportun d'investir dans les productions canadiennes en dehors des cadres actuellement prévus tels que les accords de coproduction, les possibilités de détenir des positions minoritaires dans les entreprises canadiennes, etc.

Un encadrement reflétant la nature des produits culturels

Pour assurer la productivité du secteur des produits culturels, les mesures de soutien public ou via la fiscalité sont essentielles. Ces mesures, qui prennent la forme d'investissements publics, de crédits d'impôt ou de mesures réglementaires obligeant à la diffusion et au réinvestissement dans les productions canadiennes, permettent de stimuler la productivité du secteur tout en tenant compte de ses caractéristiques inhérentes en termes de chaîne de valeur.

Par exemple, dans le secteur du disque, du spectacle musical et de variétés, des exigences sont faites aux radios commerciales de contribuer à des fonds de soutien à la production musicale.

Des fonds gouvernementaux tant fédéraux que provinciaux sont également investis afin de promouvoir la production et la promotion de la production musicale. Des règles de quotas assurent que les œuvres ainsi produites seront effectivement diffusées à la radio. Il en a résulté qu'au Québec, près de 300 albums francophones d'artistes québécois ont été produits tandis les artistes originaires de cette province comptent pour 42.5% des ventes de CD en 2006, ce qui représente plus de 5 millions de CD vendus cette année-là. C'est sans compter les deux millions d'entrées aux 4601 représentations à des spectacles de chanson et de variétés d'artistes du Québec en 2006, ce qui a généré des revenus de plus de 48 millions de dollars.

Dans le secteur de la télévision et du cinéma, le CRTC impose des quotas garantissant la diffusion d'émissions canadiennes et oblige à des dépenses de programmation en fonction des revenus des chaînes. Les entreprises de distribution de radiodiffusion sont tenues de verser un pourcentage de leurs revenus à des fonds de production canadienne. Des programmes d'aide fédéraux et provinciaux tels que le Fonds canadien de télévision, le Fonds du long métrage du Canada ainsi que des crédits d'impôts assurent les investissements dans la production d'œuvres canadiennes.

Ces mesures ont fait en sorte qu'il a été possible de produire en 2006 près de 8 000 heures d'émissions de télé par des producteurs indépendants pour une valeur de 716 millions de dollars. Une trentaine de longs métrages ont été produits au Québec pour une valeur de 91 millions \$.

Les dix émissions de télé les plus populaires au palmarès des meilleurs résultats d'écoute sont québécoises tandis que parmi les dix films les plus populaires au Québec, six étaient québécois en 2005 (deux en 2006). Pour ces deux années, la première place était occupée par une production réalisée au Québec.

Ces résultats ont été obtenus sans restreindre l'accès des productions étrangères au marché canadien: la réglementation des industries culturelles, de radiodiffusion et de télécommunications n'empêche pas que le marché canadien est d'ores et déjà l'un des plus ouverts à l'offre de programmation étrangère. Mais la programmation étrangère est rendue disponible par des entités contrôlées au Canada qui acquièrent et détiennent les droits de diffusion et de distribution pour le Canada. Il est ainsi possible d'assurer qu'une partie des revenus générés par ces productions soit réinvestie dans la production canadienne.

La stratégie d'encadrement réglementaire pratiquée au Canada est assurément celle qui génère la meilleure productivité pour le secteur, tout en assurant un niveau élevé de productions canadiennes. Il est impossible de trouver ne serait-ce qu'un début de démonstration qui tendrait à montrer qu'un tel résultat serait possible si les secteurs concernés étaient plus exposés que maintenant à la propriété étrangère.

Un secteur convergent

L'intégration horizontale, l'intégration verticale, la propriété croisée, les conglomérats ont amené un niveau de concentration de la propriété sans précédent et ont réuni les télécommunications et la radiodiffusion de telle sorte qu'ils forment désormais un seul secteur et offrent maintenant, souvent en concurrence, les mêmes services. Les entreprises du secteur des télécommunications et celles de la radiodiffusion se concurrencent entre elles et sont de plus en plus des véhicules de diffusion et de distribution des œuvres de nos créateurs, de nos artistes et de nos producteurs.

Tant et si bien que l'ensemble de ces industries offrent maintenant des services associés à la radiodiffusion. La séparation qui existait entre les industries de télécommunications et de radiodiffusion et qui justifiait une réglementation distincte disparaît avec la numérisation et la convergence qu'elle rend possible. La numérisation permet le traitement de l'information dans toutes ses formes (données, audio, vidéo), sur tous les types de réseaux².

Ces mutations commencent à peine à s'organiser, à se stabiliser et à permettre aux entreprises de radiodiffusion et de télécommunication de continuer d'offrir un service fiable de grande qualité à moindre coût. Dans certains cas, on cherche encore un modèle d'affaires qui présenterait des chances de se révéler rentable. Dans un monde qui se virtualise de plus en plus, où les frontières deviennent de plus en plus transparentes, la maîtrise des espaces de communication nécessite une capacité d'influer significativement sur les décisions. C'est pourquoi il importe de continuer à promouvoir le maintien du contrôle canadien effectif sur les entreprises de télécommunications oeuvrant au Canada.

Il serait mal avisé de changer les règles puisqu'il n'existe aucune raison de penser que des gains pourraient résulter de l'abandon du contrôle canadien sur les entreprises du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications. Au contraire, le risque encouru est d'affaiblir la capacité compétitive du Canada à produire des contenus reflétant la richesse et la diversité de notre culture.

L'accès à la propriété étrangère est également limité aux États-Unis et ce, au moyen de mécanismes réglementaires encore plus stricts. Alors qu'au Canada, il est permis à un non Canadien de posséder jusqu'à 47 % d'une entreprise de radiodiffusion canadienne, aux États-Unis, malgré certains débats à ce sujet, la propriété étrangère de ces entreprises demeure restreinte à 20 %.

La numérisation et la convergence favorisent la concentration des droits de propriété des médias³. Il existe une *concentration horizontale et une intégration verticale* ou une *convergence économique*⁴ : il existe des *interrelations croissantes et une complémentarité* entre les secteurs de télécommunication, la publication, la radiodiffusion et l'informatique et les mêmes joueurs économiques peuvent tous désormais agir dans ces secteurs.

Il faut plus que jamais envisager la réglementation de la propriété du secteur industries culturelles-radiodiffusion-télécommunications comme un ensemble. La convergence technique emporte un phénomène de « synergisation » entre les médias dits de masse comme la télévision et les médias jadis considérés comme interpersonnels comme le téléphone. La différenciation

² Pierre TRUDEL, « Points de vue sur la gouvernance et la régulation des médias dans le contexte de la numérisation », dans Daniel GIROUX et Florian SAUVAGEAU, *La rencontre des anciens et des nouveaux médias*, Québec, Centre d'études sur les médias et Consortium canadien de recherche sur les médias, 2007, pp. 103-158.

³ Yale M. BRAUNSTEIN, « Ownership Issues in the Digital Divide », (2001-2002) 24 *Hastings Comm. & Ent. L.J.* 558.

⁴ Jan Van CUILENBERG & Pascal VERHOEST, « Free and Equal Access – in Search of Policy Models for Converging Communication Systems », (1998) 22(3) *Telecommunications Policy* 171-181, p. 171.

réglementaire entre les industries du monde de la radiodiffusion et de celui des télécommunications devrait aller en s'atténuant. Il est donc tout à fait normal d'étendre au secteur des télécommunications, les règles assurant les conditions de l'essor de la production canadienne.

1.2 Le contrôle canadien des entreprises de radiodiffusion

L'article 3(1) a) de la *Loi sur la radiodiffusion* proclame, à titre de premier principe de la politique canadienne de radiodiffusion, que : « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ». Les règles exigeant la propriété canadienne ont permis la création d'entreprises canadiennes capables d'assurer aux Canadiens un vaste ensemble de productions reflétant les sensibilités et la créativité canadiennes. Ces entités sont capables de contribuer efficacement à la promotion de notre culture. Il serait suicidaire de les affaiblir en les laissant devenir des filiales d'entreprises étrangères. Pour assurer le caractère canadien du système, il demeure essentiel que le contrôle de ses composantes fondamentales, les entreprises de diffusion et de distribution, soit au Canada et entre des mains canadiennes.

Le Canada a fait dans le passé l'expérience de la propriété étrangère en matière de radiodiffusion. Il a été alors constaté qu'il est difficile d'assurer la production et la diffusion d'œuvres canadiennes de qualité si on ne maîtrise pas les composantes fondamentales de l'industrie comme les entreprises de télédistribution. La *Loi sur la radiodiffusion* de 1958⁵ a été la première à comporter une disposition relative à la propriété étrangère. Le phénomène de la propriété étrangère se manifestait surtout à cette époque dans l'industrie de la télévision par câble qui n'était pas visée par la loi de 1958⁶. Par exemple, le mandat du Comité Fowler, chargé en 1966 de proposer une nouvelle politique de radiodiffusion n'incluait pas la câblodistribution ! Il a fallu attendre la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968⁷ pour que soient mises en place des mesures de dessaisissement de la propriété étrangère. Il est difficile aujourd'hui d'imaginer l'allure qu'aurait le système canadien de radiodiffusion si on avait persisté dans cette politique consistant à postuler que les entreprises de câblodistribution sont en dehors du système canadien de radiodiffusion.

Pour appliquer les exigences que requiert la politique de radiodiffusion, il faut que les entreprises auxquelles on impose des obligations soient contrôlées au Canada. D'ailleurs, plusieurs pays prévoient que les entreprises de radiodiffusion ou de télécommunications doivent être sous le contrôle d'une majorité d'administrateurs nationaux. Devant le phénomène de la mondialisation, il est plus important que jamais d'assurer que le contrôle de la radiodiffusion canadienne s'exerce effectivement au Canada. Il s'agit de maintenir une prise sur un secteur-clé de l'économie et de notre identité.

1.3 Le secteur des télécommunications

Dans un univers où plusieurs centaines de canaux de toute provenance sont disponibles, il est difficile d'appliquer une réglementation se bornant uniquement à limiter l'offre de certains

⁵ S.C. 1958, c. 22.

⁶ Voir CRTC, *La propriété canadienne dans la radiodiffusion – Rapport sur le dessaisissement étranger*, Ottawa, Information Canada, 1974, 44 p.

⁷ S.C. 1967-68, c. 25 remplacée par S.R.C. 1970, c. B-11.

contenus ou à imposer des quotas de diffusion. Il faut des mécanismes pour assurer l'efficacité des mesures, il faut que les entreprises soient dirigées ici par des personnes aptes à répondre de leurs décisions. C'est dire l'importance des exigences en matière de propriété canadienne pour la réalisation des objectifs liés à la maîtrise effective de nos espaces.

Devant le phénomène de la mondialisation, il devient plus important que jamais d'assurer que le contrôle des infrastructures jouant un rôle dans la transmission de contenus s'exerce effectivement au Canada. Il s'agit de maintenir une prise sur un secteur-clé de l'économie. C'est dans cet esprit que l'on convient de la pertinence de l'article 7(d) de la *Loi sur les télécommunications* énonçant la nécessité de : « promouvoir l'accès à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens. »

Plusieurs organismes experts dont le World Economic Forum et l'OCDE ont publié des rapports qui démontrent que le Canada est à l'avant-garde en ce qui concerne le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications. Nous sommes parmi les plus branchés au monde, et les coûts des services de communication sont parmi les plus bas. Pour arriver à ce résultat, le secteur ne s'est pratiquement pas prévalu des privilèges d'accès aux capitaux étrangers dont il dispose actuellement.

Non seulement, les entreprises du secteur des télécommunications fournissent des milliers d'emplois à des Canadiens, mais elles déterminent ce que les Canadiens verront et écouteront. À ce seul égard, cela devrait disposer de la plupart des arguments mis de l'avant en faveur de l'abandon des mesures tendant à garantir la maîtrise canadienne effective des réseaux de transmission opérant au Canada.

Mais en plus, pour appliquer les exigences que requiert une politique de télécommunication qui prend effectivement en compte les impératifs de la diversité culturelle, il faut que les entreprises auxquelles on impose des obligations soient contrôlées au Canada.

Si on laisse s'implanter des entreprises américaines de télécommunication, elles pourraient réduire artificiellement leurs tarifs, adopter des pratiques de dumping de programmes et invoquer ensuite leur incapacité à participer au réinvestissement dans la production canadienne. Cela aurait un effet d'entraînement sur les autres entreprises et pourrait mettre en péril plusieurs mesures exigeant le réinvestissement nécessaire afin de garantir la qualité et la viabilité de la production canadienne.

1.4 Le secteur des entreprises culturelles

La *Loi sur Investissement Canada* définit l'entreprise culturelle comme une entreprise qui se livre à l'une ou l'autre des activités suivantes :

(a) la publication, la distribution ou la vente de livres, de revues, de périodiques ou de journaux, sous forme imprimée ou assimilable par une machine, à l'exclusion toutefois de la seule impression ou composition de ces publications;

(b) la production, la distribution, la vente ou la présentation de films ou d'enregistrements vidéo;

(c) la production, la distribution, la vente ou la présentation d'enregistrements de musique audio ou vidéo;

(d) l'édition, la distribution ou la vente de compositions musicales sous forme imprimée ou assimilable par une machine;

(e) les radiocommunications dont les transmissions sont destinées à être captées directement par le grand public, notamment les activités de radiodiffusion, de télédiffusion et de câblodistribution et les services de programmation et de diffusion par satellite.

Le cadre réglementaire actuel n'impose pas des contraintes indues aux capacités de développement du secteur. D'ailleurs, la structure de propriété des entreprises du secteur des industries culturelles, de radiodiffusion et de télécommunications a connu d'importantes évolutions au cours de la décennie récente.

La suppression des limites en matière de propriété étrangère des entreprises du secteur culture-radiodiffusion-télécommunications transformerait inévitablement celles-ci en succursales de sociétés étrangères. Il en résulterait la perte d'une grande partie des postes de haute direction, des postes stratégiques ainsi que des talents créatifs et des emplois techniques de même qu'un recul de l'expertise canadienne dans le domaine de la programmation ainsi que des technologies liées à une industrie nationale de création, de diffusion et de transmission.

2. Les changements en vue d'améliorer l'investissement dans le secteur culturel

Le Canada a su mettre en place un ensemble de cadres régulateurs qui maximisent les investissements dans le secteur culturel. Ces mesures tiennent compte des caractéristiques intrinsèques des productions culturelles et s'inscrivent dans l'ensemble de la chaîne de valeur. Conçues de façon à refléter au mieux les contraintes découlant de la relative étroitesse du marché domestique, ces mesures doivent évoluer de manière à en assurer une transposition appropriée dans les contextes nouveaux découlant de la numérisation et de la convergence.

Afin de renforcer la position des entreprises du secteur culturel, il importe d'assurer l'amélioration continue des mesures tendant au réinvestissement dans la production canadienne des revenus découlant des activités de distribution de radiodiffusion. Ces mesures doivent trouver application notamment lorsque cela concerne les entités de télécommunications comme par exemple les activités de fourniture de services de radiodiffusion sur Internet.

2.1 Tenir compte de la convergence technique des médias

Pour assurer la réalisation des objectifs visés dans les politiques culturelles, il est nécessaire qu'un encadrement cohérent soit en place pour l'ensemble de la chaîne de valeur de la filière culture-radiodiffusion-télécommunications.

La grande réussite du système de régulation mis en place avec la législation actuelle est d'avoir su maintenir l'équilibre entre différentes tendances, forces, intérêts et pressions contradictoires. Le contexte actuel commande de renforcer ces équilibres. La politique à appliquer doit reconnaître la nécessité d'assurer le maintien et l'amélioration des conditions d'une industrie

performante dans le secteur culture-radiodiffusion-télécommunication. Ces conditions supposent entre autres la capacité des créateurs et producteurs canadiens d'accéder effectivement au public et la nécessité d'assurer, concrètement, la disponibilité de produits culturels canadiens.

Ce n'est pas tout d'imposer la présentation d'émissions canadiennes : il faut que celles-ci existent et il faut, par conséquent, mettre en place les conditions pour produire des œuvres canadiennes. C'est en obligeant les entreprises qui rendent disponibles ici des contenus étrangers à réinvestir dans la production canadienne qu'on assure, en partie, la disponibilité de contenus canadiens de qualité.

C'est pourquoi on ne peut laisser s'implanter des entreprises de programmation ou de distribution de contenus qui ne seraient pas en mesure de contribuer à la production canadienne. C'est dire à quel point il importe d'encadrer la mise en place de toutes les entreprises qui, directement ou indirectement, contribuent à l'acheminement d'émissions au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Il importe d'assurer que le système procure les conditions de l'accroissement de la production de contenus canadiens de qualité. La politique suivie à ce jour au Canada vise à assurer le soutien à la production d'œuvres musicales, d'émissions dramatiques et d'autres contenus.

Dans le même esprit, le Canada constitue un marché spécifique au plan des droits nécessaires à l'exploitation des œuvres. Le maintien d'un marché des droits au Canada prévient les inconvénients susceptibles de découler d'une continentalisation du marché des droits sur les contenus de la radio et de la télévision. Si les droits relatifs aux œuvres américaines pouvaient être transigés en dehors des entités à contrôle canadien, il pourrait devenir difficile d'assurer la viabilité des entreprises canadiennes qui ne compteraient que sur les revenus résultant de la diffusion et de la distribution d'œuvres canadiennes pour assurer leur viabilité.

C'est à des entreprises qui détiennent spécifiquement les droits pour le Canada que revient la possibilité de présenter des contenus. Cela permet de faire en sorte que les revenus découlant de la présentation de contenus étrangers soient captés par des entreprises qui ont l'obligation de contribuer à l'accomplissement des objectifs culturels.

Si cette politique devait être abandonnée, des entreprises de diffusion et de distribution basées à l'étranger seraient en mesure de rendre disponibles des contenus au public canadien sans devoir respecter les exigences faites aux entreprises canadiennes. Il serait beaucoup plus difficile d'exiger de telles entreprises qu'elles apportent une contribution significative à la production et la diffusion d'une programmation canadienne.

L'étroitesse du marché francophone requiert aussi des conditions de développement particulières. L'article 3(1)c) de la *Loi sur la radiodiffusion* reconnaît le caractère distinct de la radiodiffusion en français. Les mécanismes mis en place en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* ont contribué significativement au succès de la radiodiffusion francophone au Canada. La radiodiffusion francophone a été ainsi en mesure de développer un milieu dynamique. Le contexte résultant des avancées technologiques dans l'industrie des télécommunications appelle plus que jamais des approches modulées suivant les situations, parfois fort différentes de radiodiffusion en français et en anglais.

2.2. Améliorer la transparence dans l'application de la *Loi sur Investissement-Canada*

En vertu de la législation sur les télécommunications et sur la radiodiffusion, les projets d'investissements dans ces secteurs sont examinés par le CRTC, qui analyse les transferts de propriété des entreprises en fonction des principes énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*. Ces deux textes prévoient des mécanismes au cours desquels il est possible pour le public de connaître les projets d'investissement et être informé de leur suivi.

Pour les autres industries culturelles, la *Loi sur Investissement Canada* exige une démonstration vérifiable des avantages pour le Canada des projets d'investissements étrangers. Dans le secteur culturel, il faudrait, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans le monde de la radiodiffusion et des télécommunications, assurer une plus grande transparence afin de garantir effectivement un suivi public adéquat des engagements pris lors d'investissements visés par la *Loi sur Investissement Canada*.

Le ministère chargé de l'application de la législation sur l'examen des projets d'investissement étranger explique que la *Loi sur Investissement Canada* comporte des dispositions très strictes en matière de confidentialité. Tous les renseignements reçus par Industrie Canada et par ses employés au sujet d'un investisseur ou d'une entreprise canadienne sont traités comme des renseignements privilégiés et confidentiels qui ne peuvent être communiqués qu'en matière d'application de la Loi ou avec le consentement des parties visées par les renseignements. Les dispositions relatives à la confidentialité visent à encourager les investisseurs à partager l'information avec les fonctionnaires qualifiés d'Industrie Canada afin d'améliorer l'efficacité du processus d'examen des investissements pour toutes les parties et d'assurer les auteurs de renseignements que les renseignements commerciaux délicats fournis ne seront pas utilisés à mauvais escient ni communiqués indiscrettement.⁸

L'inconvénient de ce régime de secret est que cela empêche le public de connaître la teneur exacte des engagements souscrits par les entreprises et la vérification de leur réalisation effective. Aucun mécanisme n'est prévu afin de porter à la connaissance du public les engagements et autres avantages nets qu'un investissement étranger pourrait comporter. Comment alors évaluer si les engagements ont été respectés ?

Pourtant, l'expérience de la réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications telle qu'appliquée par le CRTC démontre qu'il est possible - sans mettre en péril la position concurrentielle des entreprises ou leur droit à conserver leurs secrets d'affaires- d'instituer des mécanismes permettant de connaître leurs engagements et la mesure dans laquelle elles y ont effectivement répondu.

⁸ INDUSTRIE CANADA, *Questions posées fréquemment - Un survol de la Loi sur Investissement Canada (FAQ)*, en ligne : < http://www.ic.gc.ca/epic/site/ica-lic.nsf/fr/h_1k00007f.html#s36> visité le 19 décembre 2007.

3. Les autres moyens d'atteindre les objectifs du secteur culturel

À ce jour, personne n'a été en mesure de démontrer que d'autres mécanismes que ceux qui sont en place permettraient d'atteindre les objectifs politiques non économiques des secteurs des industries culturelles, de la radiodiffusion et des télécommunications tout en permettant aux entreprises œuvrant dans ces secteurs d'être plus concurrentielles qu'elles ne le sont à l'heure actuelle.

Pour certains, la réglementation de la concurrence pourrait procurer la réponse suffisante afin d'assurer les équilibres recherchés dans l'univers de la radiodiffusion et des télécommunications. Mais il est généralement reconnu que la réglementation de la concurrence ne permet pas une « *contextualised* insertion of democratic constraints »⁹ essentielle à la régulation des médias¹⁰. La quantité de canaux disponibles de même que l'interactivité ne garantit pas en soi la liberté de choix du consommateur¹¹. L'addition de canaux ne génère pas nécessairement plus de variété et de choix effectifs pour les consommateurs. L'abondance de canaux ne garantit en rien que des contenus reflétant les perspectives de la créativité canadienne seront effectivement proposées aux consommateurs. En somme, la réglementation de la concurrence est un ensemble de règles visant à assurer la concurrence sur certains marchés. Il paraît peu adapté aux impératifs de régulation visant à garantir l'existence même de produits culturels canadiens de même que leur diffusion effective vers le public.

On attend depuis plusieurs années un début de démonstration du bien-fondé de la position de ceux qui prétendent que le seul encadrement selon les règles du droit de la concurrence serait susceptible de générer les résultats recherchés par les politiques culturelles. À ce jour, une telle démonstration n'est pas faite.

Conclusion

Les productions issues de la filière industries culturelles-radiodiffusion-télécommunications participent à la construction du sens et de l'identité nationale : si ces biens ne sont pas produits par les créateurs d'ici, personne ne le fera à leur place et les Canadiens n'auront pas accès à des pans entiers de leur identité culturelle. Les Canadiens doivent pouvoir conserver la faculté de choisir des oeuvres issues de la créativité canadienne. Le caractère de biens non substituables des

⁹ Louis-Leon CHRISTIANS, « Convergence and proceduralisation – Generalisation vs. contextualization », (1998) 22:3 *Telecommunications Policy* 255.

¹⁰ Laurent GARZANITI, *Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation*, 2nd ed, London: Sweet & Maxwell, 2003; S. DEAKIN and S. PRATTEN, « Reinventing the market? Competition and regulatory change in broadcasting », (1999) 26(3) *Journal of Law and Society*, pp. 323-350; Arlan GATES, « Convergence and competition : Technological change, industry concentration and competition policy in the telecommunications sector », (2000) 58 *U. Toronto Fac. L. Rev.* 89; Klaus W. GREWLICH, « “Cyberspace” : Sector-Specific regulation and competition rules in european telecommunications », (1999) 36 *Common Market Law Review*, pp. 937-969.

¹¹ Monica ARIÑO, « Digital war and peace : Regulation and competition in european digital broadcasting », (2004) 10 *European Public Law*, pp. 135-160; Monica ARIÑO, « Competition law and pluralism in european digital broadcasting : Addressing the Gaps », *Communications & Strategies*, n° 54, 2nd quarter 2004, p. 97.

productions culturelles nécessite une approche conséquente à l'égard des politiques et mesures visant à améliorer la compétitivité et la concurrence de l'industrie canadienne.

Le cadre réglementaire actuel prévoit d'importantes possibilités pour l'investissement étranger qui demeurent à ce jour peu utilisées. Cela indique que ce n'est pas du côté du relâchement des règles assurant le contrôle canadien qu'il faut rechercher les moyens de promouvoir une plus grande compétitivité. Au contraire, l'accroissement de la compétitivité du secteur culturel canadien passe par le renforcement de ses capacités à produire et à diffuser effectivement des productions originales qui reflètent le tissu culturel canadien. Un régime de soi-disant ouverture du marché canadien des produits culturels ne ferait que transformer les entreprises installées au Canada en relais pour la diffusion des productions américaines. Un tel résultat serait à l'opposé de toute amélioration de la capacité de l'industrie canadienne de concurrencer dans un secteur où le caractère original des produits proposés à l'auditoire est le gage le plus sûr de succès.

Les associations signataires souhaitent rencontrer le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence afin d'avoir l'opportunité d'explicitier la teneur des positions exprimées dans le présent mémoire.

Les associations signataires du mémoire

ADISQ

Fondée en 1978, l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), association professionnelle, regroupe aujourd'hui plus de 250 entreprises oeuvrant directement ou indirectement dans les secteurs de la production de disques, de spectacles et de vidéos. Elle gère la participation de ses membres aux foires internationales comme le Midem et produit le Gala de l'ADISQ. L'Association représente les intérêts de ses membres sur les questions relatives aux politiques de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, le financement de cette industrie, la défense des droits des producteurs et la réglementation de la radiodiffusion. Elle est aussi active dans les négociations et la gestion des ententes collectives avec les associations d'artistes reconnues.

www.adisq.com

APFTQ

L'Association de producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ) regroupe plus de 130 entreprises québécoises de production indépendante oeuvrant en cinéma et en télévision, et plus de 60 membres individuels, gestionnaires de production. L'association représente ses membres auprès des gouvernements et des autres intervenants de l'industrie. Elle négocie toutes les ententes collectives avec les associations d'artistes et de techniciens. À chaque année, l'APFTQ publie une étude économique et organise un congrès ouvert à l'industrie.

www.apftq.qc.ca

AQTIS

L'Alliance Québécoise des Techniciens de l'Image et du Son (AQTIS) est un syndicat représentant 2700 artisans, artistes et techniciens membres et plus de 1200 techniciens permissionnaires, œuvrant dans le monde de la production cinématographique et télévisuelle québécoise et étrangère. À titre de syndicat, l'AQTIS se préoccupe des changements importants apportés aux modes de financement et aux modes de diffusion des productions au sein desquelles nous œuvrons car ces changements auront des répercussions sérieuses sur les conditions de travail de ses membres, si ce n'est la disparition pure et simple de leurs emplois. À titre d'artisans, d'artistes et de techniciens, nous sommes partie prenante de l'articulation d'une culture et de sa représentation au petit, au grand écran et aux nouveaux modèles de diffusion qui se dessinent.

<http://www.aqtis.qc.ca>

ARRQ

L'Association des réalisateurs et des réalisatrices du Québec (ARRQ) s'emploie à la défense et au développement des intérêts professionnels, économiques, culturels, sociaux et moraux de ses membres. L'ARRQ a pour mandat de représenter les réalisateurs dans toute occasion et dans tout dossier. L'ARRQ regroupe près de 600 réalisateurs et réalisatrices oeuvrant principalement en langue française.

www.arrq.qc.ca

SARTEC

La Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) est un syndicat professionnel regroupant plus de 1 200 membres oeuvrant dans le secteur audiovisuel. Reconnue en vertu des lois provinciale (1989) et fédérale (1996) sur le statut de l'artiste, la SARTEC est signataire d'ententes collectives avec l'Association des producteurs de film et de télévision du Québec, la Société Radio-Canada, le Groupe TVA, l'Office national du film, TQS, Télé-Québec, TVOntario et TV5. La SARTEC est membre de l'Affiliation internationale des guildes d'auteurs (IAWG) et de la Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (CISAC).

www.sartec.qc.ca

* FIN DU DOCUMENT *