



ASSOCIATION DES RÉALISATEURS
ET RÉALISATRICES DU QUÉBEC



RÉGLEMENTER LES ENTREPRISES REGROUPÉES POUR ASSURER LA DIVERSITÉ DES VOIX

Mémoire dans le cadre de l'audience sur la diversité des voix
Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-5

18 juillet 2007

RÉGLEMENTER LES ENTREPRISES REGROUPÉES POUR ASSURER LA DIVERSITÉ DES VOIX

Table des matières

Sommaire	1
Introduction	4
1. Le principe de la diversité des voix dans le système canadien de radiodiffusion	4
1.1 La diversité des voix et la diversité culturelle	5
1.2 La propriété canadienne	7
2. Le contexte de convergence	8
2.1 L'effritement des frontières entre les médias	9
2.2 La multiplication et l'interdépendance des plateformes de diffusion	11
2.3 La diversité des voix dans l'univers de la convergence	13
2.3.1 Diversité éditoriale et diversité des vues	13
2.3.2 Respect des diversités régionales	14
2.4 La diversité des voix et la propriété des entreprises	15
3. Pour une stratégie réglementaire reflétant la convergence des médias	16
3.1 Appliquer les politiques de diversité des voix au niveau des entreprises regroupées ..	16
3.1.1 Faire évoluer la réglementation	17
3.1.2 Réglementer les entreprises regroupées au moyen de licences de réseau	17
3.2 Commentaires spécifiques sur certaines questions posées par le Conseil	19
3.2.1 Propriété commune des entreprises de radiodiffusion	19
3.2.1.1 Questions relatives à la télévision en direct	19
3.2.1.2 Questions relatives aux services de télévision facultatifs	20
3.2.1.3 Questions relatives à la radio commerciale	20
3.2.1.4 Questions relatives à la distribution	21
3.2.2 Concentration de la propriété	21
3.2.3 Propriété mixte des médias ou intégration horizontale	22
3.2.3.1 Radiodiffusion et journaux	22
3.2.3.2 Télévision et radio	22
3.2.4 Intégration verticale	23
3.2.4.1 Entreprises de programmation et entreprises de distribution	23
3.2.4.2 Entreprises de programmation et sociétés de production	23
3.2.5 Politique des avantages	24
3.2.6 Trafic de licences	25
3.2.7 Propriété des nouveaux médias	25
Conclusion	26
Les associations signataires du mémoire	28

Sommaire

Dans ce mémoire, les associations signataires¹ rappellent que la véritable diversité des voix requiert d'assurer les équilibres entre les détenteurs des pouvoirs de créer, produire, programmer, diffuser et distribuer des émissions et des contenus.

Marqué par d'importantes mutations, le contexte de la radiodiffusion appelle de plus en plus à une réglementation qui saura garantir que les groupes possédant des propriétés multiples ne se comportent pas de façon à mettre en danger l'existence des conditions nécessaires à la diversité des voix. D'où la nécessité de politiques visant à la fois à limiter le rythme d'accroissement de la concentration de la propriété et à encadrer les pratiques des groupes résultant des décisions d'autoriser un niveau accru de concentration de propriété. Plus le Conseil permet la concentration de la propriété, plus il doit en contrepartie, mettre en place de véritables balises garantissant une réelle diversité des voix. Sinon, il ne joue pas le rôle que lui assigne la Loi.

Le principe de la diversité des voix dans le système canadien de radiodiffusion

Si la concentration de la propriété permet de réaliser des gains d'efficacité, il est nécessaire d'assurer que ceux-ci soient en partie réinvestis de manière à garantir les capacités de programmer des contenus diversifiés dans l'ensemble des régions du Canada et ce aussi bien dans les marchés anglophones que francophones.

Dans le monde de plus en plus globalisé, la promotion du caractère canadien de la radio et de la télévision est la finalité la plus fondamentale de la politique de radiodiffusion. Les règles exigeant la propriété canadienne ont permis la création d'entreprises canadiennes dont nous sommes fiers. C'est parce qu'elles sont contrôlées au Canada que ces entités sont en mesure de contribuer efficacement à la promotion de notre culture.

La multiplication des canaux de diffusion ne résout pas à elle seule le défi d'assurer la diversité des voix. Il faut des politiques garantissant la disponibilité du contenu national dans ces lieux toujours plus nombreux de diffusion dont Internet et les autres médias comme les téléphones portables.

Le contexte de convergence

La numérisation et la convergence accentuent la tendance à la concentration des droits de propriété des médias. Il y a des interrelations croissantes et une complémentarité entre les

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'Association des réalisateurs et des réalisatrices du Québec (ARRQ), la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) et l'Union des artistes (UDA).

secteurs de la télécommunication, de la publication, de la radiodiffusion et de l'Internet où un petit nombre de joueurs économiques sont en mesure de posséder de vastes ensembles d'entreprises.

Les évolutions techniques ne font pas disparaître les défis qui sont à l'origine des encadrements que l'on a jugé opportun de mettre en place : elles requièrent d'être encore plus innovateur dans les façons de faire et dans la capacité de prendre en considération un ensemble de facteurs, dont l'amélioration des conditions de production et de diffusion des œuvres de création.

Devant l'effacement des frontières entre les médias, et singulièrement entre un média réglementé comme la télévision analogique et non réglementé comme l'Internet, il faut un cadre réglementaire qui tienne compte des stratégies prévisibles des entreprises. Il faut assurer que les exigences découlant de la politique canadienne de radiodiffusion soient équitablement respectées dans l'une et l'autre des plateformes de diffusion que pourraient choisir de développer les entreprises.

Une stratégie réglementaire reflétant la convergence

Les entreprises regroupées qui résultent des nombreuses transactions autorisées depuis les deux dernières décennies jouent un rôle majeur dans la plupart des secteurs de la radiodiffusion canadienne. Les stratégies des grands groupes possédant des entreprises de radiodiffusion et d'autres médias sont de plus en plus conçues en fonction de gammes étendues de plateformes de diffusion. Par contre, les questions relatives à la propriété continuent d'être traitées par le Conseil dans une perspective sectorielle. Il est temps que le Conseil se donne les moyens de suivre plus efficacement les stratégies et les pratiques des entreprises regroupées.

La problématique de la diversité des voix ne touche plus seulement les questions relatives à l'information et à l'indépendance journalistique. Le contexte créé par les vagues successives de concentration de la propriété de même que la propriété multiple des plateformes fait en sorte que l'enjeu de la diversité des voix concerne la préservation de l'ensemble des conditions de la création libre et de l'accès à la diffusion. L'accès de l'ensemble des créateurs et des producteurs d'émissions de tous genres est désormais en jeu. Dans la plupart des marchés importants, il n'y a souvent que quelques entreprises. Sans réglementation appropriée, une telle situation compromet l'accès des auteurs, créateurs et producteurs aux écrans et aux micros.

Réglementer les entreprises regroupées au moyen de licences de réseau

La réglementation actuelle ignore trop souvent les réalités de la convergence. Elle tend généralement à être appliquée en fonction des entités pour lesquelles le Conseil attribue des licences et porte peu attention aux pratiques des groupes consolidés. La réglementation a été et continue encore d'être conçue en fonction des catégories d'entreprises. Par exemple, un cadre de réglementation est mis en place pour la télévision en direct, pour la radio, pour les entreprises de distribution. Mais en tant que telles, les entreprises regroupées n'ont pas à rendre de comptes sur la façon dont elles exercent leur rôle de propriétaires et notamment sur leurs pratiques pouvant engendrer des effets au regard de la diversité des voix.

La réglementation sectorielle permet aux entreprises regroupées de jouer sur plusieurs tableaux. Elle leur permet d'invoquer le caractère déficitaire d'une entreprise, mais donne en même temps

la possibilité de pratiquer des interfinancements laissant craindre que les bénéfices tirés des activités réglementées puissent être crédités aux secteurs non réglementés.

Pour prévenir l'avènement d'un système de radiodiffusion à deux vitesses : l'un réglementé, l'autre dont le développement serait par essence insusceptible d'être infléchi dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, il faut assurer une supervision adéquate des entreprises regroupées. C'est pourquoi il importe d'encadrer le petit nombre d'entreprises regroupées et d'assurer le développement du système canadien de radiodiffusion en les réglementant au moyen de licences de réseaux.

Ces entreprises sont en mesure, par leurs activités multiples, de procurer des services de radiodiffusion multi plateformes réglementées ou non. Elles exploitent donc une entreprise de radiodiffusion au sens de la Loi. En les réglementant par des licences de réseau, le Conseil serait en mesure d'examiner les plans de développement des entreprises regroupées et pourrait examiner leurs pratiques afin de s'assurer qu'elles n'exercent pas de pressions indues sur les producteurs de contenus.

Par ce moyen, le Conseil pourrait mieux coordonner le renouvellement des principales composantes possédées par chaque entreprise regroupée et ainsi procéder à l'examen de leurs plans de développement. Un tel exercice bénéficierait d'une vision d'ensemble des capacités effectives de l'entreprise regroupée.

En encadrant les entreprises regroupées via la licence de réseau, le Conseil se donnerait les moyens de s'assurer que les avantages résultants des niveaux accrus de concentration bénéficient effectivement et constamment au système canadien de radiodiffusion. Le Conseil disposerait d'un mécanisme de réglementation lui assurant une capacité réelle d'observer l'évolution des entreprises regroupées en fonction de la convergence des lieux de diffusion. Il se doterait des leviers propres à amener les entreprises possédant plusieurs propriétés de radiodiffusion et autres entreprises du monde des médias vers un développement compatible avec les principes de la Loi, plutôt qu'avec les seuls impératifs de rendement pour les actionnaires.

En plus, le CRTC serait en mesure d'assurer, lors du renouvellement des licences des entreprises faisant partie de chacun des groupes, un examen coordonné de leurs forces, leurs faiblesses, des plans de développement, des stratégies et des projets d'investissement dans la programmation.

Introduction

L'examen entrepris par le Conseil concerne les éléments de la politique à appliquer afin de s'assurer que le système canadien de radiodiffusion reflète la pluralité de la population du Canada et veille à ce que les auditoires aient accès à une diversité de voix.

Pour qu'il y ait véritable diversité des voix : il faut assurer les équilibres entre les détenteurs des pouvoirs de créer, produire, programmer, diffuser et distribuer des émissions et des contenus.

Les mutations intenses que connaît le contexte de la radiodiffusion portent certains à considérer comme étant irrésistible la constitution de grands groupes impliquant la propriété d'un ensemble d'entreprises de médias. Dans ce mémoire, nous désignons les entreprises exerçant le contrôle effectif sur un ensemble de médias par l'expression « entreprises regroupées ».

Le Conseil ne semble pas prêt à empêcher la tendance à la constitution d'entreprises regroupées : il est en effet très rare qu'il refuse d'autoriser les éléments essentiels de transactions qui augmentent le niveau de concentration et de propriété multiple. Le Conseil se limite généralement à prescrire quelques mesures afin de pallier les dérives trop manifestes que pourraient entraîner certaines acquisitions. Au cours des années récentes, le Conseil a autorisé plusieurs projets d'acquisition d'entreprises qui ont engendré un niveau accru de concentration. Le niveau élevé de concentration de la propriété dans l'industrie de la radiodiffusion au Canada est une donnée qui ne paraît pas près de changer et avec laquelle il faudra apprendre à vivre. Mais pour assurer effectivement la diversité des voix, il faut mettre en place des mécanismes appropriés.

Le contexte actuel et prévisible de la radiodiffusion appelle de plus en plus à une réglementation qui saura garantir que les groupes possédant des propriétés multiples ne se comportent pas de façon à mettre en danger l'existence des conditions nécessaires à la diversité des voix. D'où la nécessité de politiques visant à la fois à limiter le rythme d'accroissement de la concentration de la propriété et à encadrer les pratiques des groupes résultant des décisions d'autoriser un niveau accru de concentration de propriété. Plus le Conseil permet la concentration de la propriété, plus il doit en contrepartie, mettre en place les balises garantissant une réelle diversité des voix. Sinon, il ne joue pas le rôle que lui assigne la *Loi sur la radiodiffusion* (ci-après, la Loi).

1. Le principe de la diversité des voix dans le système canadien de radiodiffusion

Dans cette partie du mémoire, sont identifiés les principes relatifs à la diversité des voix qui découlent de la politique canadienne de radiodiffusion de même que les types de mesures qui devraient être prises en application de ces principes.

Le contrôle de la propriété des médias est une mesure appliquée par plusieurs pays dans une optique d'assurer la diversité dans l'expression. Dans son *Avis d'audience publique CRTC 2007-5, Audience sur la diversité des voix*, le Conseil rappelle que c'est pour rencontrer les objectifs de la Loi qu'il a conçu une réglementation et des politiques destinées à garantir que le système de

radiodiffusion offre une diversité de voix. Il faut aussi que le système donne accès à une programmation qui reflète les intérêts de tous les Canadiens.

Les politiques relatives à la propriété portent sur la nationalité de ceux qui exercent le contrôle effectif des entreprises. Elles visent à garantir l'efficacité de la réglementation. Il y a aussi des conditions auxquelles sont autorisées les acquisitions donnant lieu à des situations de propriété mixte et de propriété multiple des entreprises de médias. On vise par là à protéger le pluralisme.

La diversité des moyens de radiodiffusion et, de façon générale, des sources d'information, sont des conditions essentielles de l'exercice de la liberté de création. Cette liberté de création est essentielle à l'existence de contenus originaux. C'est dans cet esprit que la réglementation s'intéresse à la propriété des entreprises. L'on tient en effet à ce que les entreprises soient détenues par une pluralité de propriétaires afin d'assurer la diversité des points de vue.

Si la concentration de la propriété permet de réaliser des gains d'efficacité, il est nécessaire d'assurer que ceux-ci sont en partie réinvestis de manière à garantir les capacités de programmer dans l'ensemble des régions du Canada et dans les marchés anglophones et francophones.

1.1 La diversité des voix et la diversité culturelle

Les entreprises opèrent dans un environnement mondial et les phénomènes technologiques, comme la numérisation, contribuent à créer un milieu de radiodiffusion global. Il importe par conséquent de s'assurer que cet environnement technique et économique fonctionne d'une manière qui serve l'ensemble des manifestations de la créativité humaine, telle qu'elle s'exprime ici.

En plus des nombreux principes énoncés dans la Loi que mentionne le Conseil, l'exigence de la diversité des voix découle de l'obligation d'assurer le respect de la diversité de l'expression culturelle. Tel que le prescrit la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*², le maintien de la diversité des expressions culturelles au niveau mondial appelle au niveau national des politiques conséquentes qui visent la promotion des créations exprimant la culture canadienne. Le Canada a été un leader dans la mise en place de cette convention et a été le premier pays à la ratifier. Lors de la réunion de l'UNESCO en juin dernier, le Canada est devenu membre du comité intergouvernemental pour la mise en place de la Convention. Il serait inconcevable que les politiques appliquées par le Conseil fassent abstraction des principes désormais consignés dans la Convention sur la diversité de l'expression culturelle.

Pour certains, plus on tend à délaisser les plateformes analogiques, moins il serait nécessaire d'intervenir afin d'assurer la diversité des voix. La quantité de canaux de diffusion rendue possible du fait de la numérisation procurerait en elle-même –par une sorte de magie !– le niveau recherché de diversité. Or, les tendances auxquelles sont portées les entreprises regroupées ne

² Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Paris, 20 octobre 2005, en ligne à < http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html >.

vont pas naturellement dans le sens de la diversité des expressions. Sans réglementation, les entreprises peuvent choisir d'intégrer leurs fonctions de production et de diffusion, ce qui réduit les possibilités d'accès aux plateformes de diffusion pour l'ensemble des créateurs et producteurs de contenus.

La multiplication des canaux de diffusion doit être accompagnée de politiques garantissant la multiplication conséquente de la disponibilité du contenu national. Compte tenu de la diversification des lieux de diffusion, le contenu national doit être présent aussi bien sur l'Internet que sur les autres médias comme les téléphones portables.

Malheureusement, la tendance qui semble se dégager des politiques mises en place par le CRTC au cours des années récentes est au contraire de se montrer de moins en moins exigeant au fur et à mesure que les plateformes se multiplient. Les télé conventionnelles financent à elles seules une grande partie des émissions dites prioritaires. Certains canaux spécialisés analogiques ont également des exigences importantes à cet égard. Ces exigences sont cependant presque inexistantes pour les services numériques et le Conseil persiste à soustraire les plateformes d'Internet à une réglementation garantissant la présence de contenus canadiens.

L'impératif de la diversité de l'expression culturelle suppose des politiques proactives afin d'assurer un contenu national qui puisse concurrencer le contenu étranger. De telles politiques doivent concerner l'ensemble des lieux dans lesquels sont désormais diffusés les contenus.

La préservation de la diversité culturelle suppose l'intensification des moyens afin de renforcer la production et la diffusion de contenus canadiens diversifiés dans l'ensemble des environnements où cela devient possible. La diversité culturelle résulte de l'aptitude des réglementations³ nationales à assurer, partout où elles sont en mesure d'agir, les conditions pour que se développent les activités créatrices reflétant les imaginaires du pays tout en assurant les moyens d'accueillir une large diversité des créations émanant des autres cultures.

C'est dire à quel point il importe de construire une stratégie sur les acquis et les forces du système de régulation. Il faut miser sur les succès obtenus par l'application de la Loi, en ajuster les conditions d'application et faire évoluer les stratégies afin de répondre aux exigences actuelles et futures de l'univers de la radiodiffusion. En somme, plutôt qu'une attitude de résignation devant les évolutions que connaît le système, notamment avec la numérisation et la généralisation d'Internet, il faut actualiser et renforcer les mesures assurant la maîtrise effective de notre espace de création et de diffusion.

³ La notion de régulation désigne ici le «processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu ou ajusté en conformité à quelques règles ou normes». En radiodiffusion, cela renvoie aux divers processus de surveillance, dont les règlements au sens strict, mais aussi d'autres mesures afin d'assurer le fonctionnement adéquat du système ; André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, p. 521.

1.2 La propriété canadienne

Dans le monde de plus en plus globalisé⁴, la promotion du caractère canadien de la radio et de la télévision est la finalité la plus fondamentale de la politique de radiodiffusion. Les règles exigeant la propriété canadienne ont permis la création d'entreprises canadiennes dont nous sommes fiers. 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.

Pour appliquer les exigences que requiert la politique de radiodiffusion, il faut que les entreprises auxquelles on impose des obligations soient contrôlées au Canada. Pour assurer leur souveraineté, 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. 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 ».

Pour s'assurer d'un positionnement pertinent, il peut arriver que des entreprises canadiennes recherchent des alliances et l'agglomération des ressources afin de soutenir les pressions concurrentielles. Elles peuvent demander, à cette fin, une régulation plus flexible. Mais il ne saurait être question de transiger sur les principes et surtout sur les résultats qui doivent être atteints.

Un retour sur le contexte historique ayant motivé la mise en place du principe de la propriété et du contrôle canadiens est éclairant. 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. Avant cette période, on tenait pour acquis que la câblodistribution – tout comme l'Internet aujourd'hui – était un médium non réglementé !

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

⁴ La globalisation est la phase de la mondialisation caractérisée par la capacité des individus et les organisations de transférer des informations et à interagir et coordonner leurs actions en temps réel d'un bout à l'autre de la planète. Le mot est également utilisé pour décrire le processus d'interconnexion croissante des économies et sociétés résultant du développement récent des technologies de l'information. Cynthia CHORRA-GOBIN (dir.) *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 185.

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.

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.

Le retour historique est éclairant à un autre titre. Pendant plusieurs décennies, on a postulé que la télévision par câble ne faisait pas partie du système de radiodiffusion. Il a fallu attendre en 1968 pour que le Parlement modifie la loi afin d'établir clairement que les « entreprises de réception de radiodiffusion » étaient des entreprises visées par la Loi. Tout comme on l'entend souvent de nos jours à l'égard d'Internet, on postulait à cette époque que la câblodistribution n'avait pas à être réglementée.

2. Le contexte de convergence

Les émissions de toutes sortes peuvent désormais être produites et acheminées par une variété de voies. On fait valoir que les informations, images, musiques et autres créations circulent dans des environnements de moins en moins susceptibles d'un contrôle au niveau de la diffusion et de plus en plus régis par les choix que fait l'individu. De ce phénomène, certains déduisent qu'il serait désormais impossible d'appliquer une régulation fondée sur des objectifs à caractère culturel comme ceux qui sont énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. On soutient que cette loi est conçue pour agir au niveau de la diffusion alors que l'élément moteur des nouveaux environnements serait les décisions que prennent les consommateurs agissant de façon individuelle. Pourtant, l'expérience de la radiodiffusion francophone démontre que lorsque les consommateurs ont véritablement le choix, ils optent pour des œuvres reflétant leur culture. La réglementation doit donc continuer d'être conçue de façon à permettre aux Canadiens de disposer de vraies possibilités de choix.

Les évolutions engendrant le contexte de convergence portent plutôt à rechercher un cadre de réglementation innovateur capable de refléter les défis propres au contexte de la radiodiffusion canadienne. Les évolutions techniques ne font pas disparaître les défis qui sont à l'origine des encadrements que l'on a jugé opportun de mettre en place : elles requièrent d'être encore plus innovateur dans les façons de faire et dans la capacité de prendre en considération un ensemble de facteurs, dont l'amélioration des conditions de production et de diffusion des œuvres de création.

La numérisation et la convergence accentuent la tendance à la concentration des droits de propriété des médias. Il y a des interrelations croissantes et une complémentarité entre les secteurs de la télécommunication, de la publication, de la radiodiffusion et de l'Internet où les mêmes joueurs économiques sont susceptibles de posséder des entreprises.

L'intégration verticale des entreprises leur confère d'importants atouts pour assurer la diffusion de leurs produits dans des environnements où ce sont les usagers qui font des choix. L'intégration verticale peut aussi conférer aux entreprises regroupées un pouvoir potentiel d'empêcher l'accès à

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

leurs plateformes par leurs compétiteurs ou par certains producteurs, voire certains créateurs. Il leur est même possible de développer des normes techniques exclusives pouvant faire en sorte que l'abonné d'un fournisseur est susceptible de ne pas pouvoir recevoir les programmes et services d'un autre fournisseur, du fait que l'offre de programmes est spécifiquement définie et "verrouillée" dans le contrat d'abonnement.⁸

Face au phénomène de convergence technique, les entreprises ont eu et auront tendance à se regrouper sous propriété commune. L'objectif visé par la plupart des groupes d'entreprises est de tirer profit des synergies entre les multiples plateformes, qu'elles soient ou non réglementées. Comme nous le verrons plus précisément à la section 2.2, il faut que l'ensemble du système de radiodiffusion soit encadré de façon équitable et cohérente. Il ne doit pas y avoir un secteur réglementé, supportant l'ensemble des objectifs recherchés par la politique canadienne de radiodiffusion et un autre, échappant aux obligations de contribuer de façon appropriée à l'accomplissement de ces objectifs.

2.1 L'effritement des frontières entre les médias

La séparation qui existait entre les industries de télécommunications et de radiodiffusion et qui justifiait une réglementation distincte de ces deux industries 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 réseaux : « a pipe is a pipe is a pipe »⁹ écrit un auteur. Traditionnellement, la réglementation de la radiodiffusion visait le contenu tandis que la réglementation des télécommunications visait le conduit sans tenir compte du contenu. Par ailleurs, au Canada, le secteur de l'Internet s'est développé à ce jour sans intervention réglementaire. Une telle fragmentation de la réglementation de ces industries ne fournit pas un « cadre réglementaire cohérent et flexible »¹⁰ capable de répondre aux défis découlant de la convergence.

Devant l'effacement des frontières entre les médias et singulièrement entre un média réglementé comme la télévision analogique et non-réglementé comme l'Internet, il faut un cadre réglementaire qui tienne compte des stratégies prévisibles des entreprises. Il faut assurer que les exigences découlant de la politique canadienne de radiodiffusion soient équitablement respectées dans l'une et l'autre des plateformes de diffusion que pourraient choisir de développer les entreprises.

Il importe à cet égard de s'affranchir du mythe persistant selon lequel Internet ne serait pas réglementé, et serait même impossible à réglementer. Dans une étude publiée en 2000, Yochai Benkler, professeur à l'Université de New York, a démontré que même aux États-Unis, un nombre important de mesures réglementaires ont été prises à l'égard d'Internet. Le relevé qu'il a effectué montre que :

⁸ Yochai BENKLER, « From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Toward Sustainable Commons and User Access », (2000) 52 *Fed. Comm. L.J.* 561.

⁹ Colin BLACKMAN, « Convergence between telecommunications and other media », (1998) 22:3 *Telecommunications Policy* 163.

¹⁰ OECD, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, *The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*, DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL (2004).

Net regulation until now has involved three clusters of issues : (1) harnessing the Net to provide traditional public goods, like education and access to government information ; (2) developping the future physical and intellectual infrastructure for the Net ; and (3) estblishing patterns of control over information flows in society where entrenched patterns of control have been destabilized by the new technology.¹¹

Dans leur livre intitulé *Who Controls the Internet ? Illusions of a Borderless World*, Jack Goldsmith et Tim Wu montrent combien certaines conceptions et théories à l'égard de la soi-disant impossibilité de réglementer Internet ne résistent pas à l'analyse. Ils se demandent :

Why do theories of globalization and Internet scholarship so misunderstand and so underestimate the importance of territorial government ? While the question is complex, this book has suggested a simple answer. What we have seen, time and time again, is that physical coercion by government – the hallmark of a traditional legal system- remains far more important than anyone expected. This may sound crude and ugly and even depressing. Yet at a fundamental level, it's the most important thing missing from most predictions of where globalization will lead, and the most significant gap in predictions about the future shape of the Internet.¹²

Il est donc grand temps de s'affranchir d'une certaine mythologie relative à Internet et aux autres plateformes de diffusion que certains persistent à présenter comme insusceptibles d'encadrement conséquent avec les impératifs de diversité culturelle et les conditions de la création et de la diffusion d'œuvres canadiennes diversifiées.

En somme, l'accroissement de la place que prennent Internet et les autres environnements numériques au sein du système de radiodiffusion doit être accompagnée d'une politique proactive allant dans le sens du renforcement de la vigueur de la production canadienne. Il importe d'assurer que le système continue de procurer 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. Elle doit graduellement s'étendre à l'ensemble des supports significatifs tel Internet. Les politiques relatives à la propriété des entreprises doivent connaître des évolutions allant dans ce sens puisqu'elles permettent d'encadrer les entreprises canadiennes les plus en mesure de faire la différence dans les environnements diversifiés de la radiodiffusion d'aujourd'hui et celle qui nous attend demain.

Dans le même esprit, le maintien d'un marché des droits qui est spécifique 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 oeuvres 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 oeuvres canadiennes pour assurer leur survie.

Par conséquent, pour l'ensemble des plateformes, c'est à des entreprises qui détiennent spécifiquement les droits pour le Canada que doit en principe revenir la possibilité de présenter

¹¹ Yochai Benkler, « Net regulation : Taking Stock and Looking Forward », (2000) 71 *U. Colo. L.Rev.*, 1203, p. 1204.

¹² Jack Goldsmith et Tim Wu, *Who Controls the Internet ? Illusions of a Borderless World*, New York, Oxford University Press, 2006, p. 180

des contenus sur le marché canadien. 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 d'apporter une contribution significative à la production et la diffusion d'une programmation canadienne.

L'étroitesse du marché francophone nécessite 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 appelle plus que jamais des approches modulées suivant les situations, parfois fort différentes de radiodiffusion en français et en anglais. En particulier, le marché francophone est plus limité que le marché anglophone : les effets de la concentration de la propriété peuvent se manifester de façon différente.

2.2 La multiplication et l'interdépendance des plateformes de diffusion

Un même contenu peut être proposé sur un ensemble complémentaire de plateformes de diffusion. Le système canadien de radiodiffusion connaît des mutations majeures se caractérisant par une tendance à « l'internetisation ». Certes, la radio et la télévision que nous connaissons ne sont pas près de disparaître. Mais dès lors qu'Internet accapare une portion des dépenses publicitaires et autres dépenses de consommation pour accéder à des sons et des images, il devient une composante du système de radiodiffusion.

La réglementation devrait donc encadrer les pratiques des groupes majeurs en conséquence.

La numérisation et la convergence des univers médiatiques facilitent la concentration des droits de propriété des entreprises¹³. Il existe une concentration horizontale et une intégration verticale ou une convergence économique¹⁴ : il existe des interrelations croissantes et une complémentarité entre les secteurs de la télécommunication, de la publication, de la radiodiffusion et de l'Internet et les mêmes joueurs économiques peuvent entreprendre des activités dans ces secteurs. Ce sont ces ensembles globaux que la réglementation du CRTC doit désormais encadrer puisque c'est désormais à ce niveau que se posent les grands défis de la politique canadienne de radiodiffusion et singulièrement, le défi de la diversité.

De plus en plus, les productions sont élaborées pour un ensemble de lieux de diffusion et le système doit effectivement en tenir compte. L'encadrement des entreprises de radiodiffusion, et notamment leurs obligations à contribuer à une production canadienne, ne doit pas être supporté

¹³ Braunstein, Yale M., « Ownership Issues in the Digital Divide », (2001-2002) 24 *Hastings Comm. & Ent. L.J.* 558.

¹⁴ 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.

uniquement par les entreprises conventionnelles tandis que d'autres lieux de diffusion seraient laissés sans encadrement.

Par exemple, une émission peut être produite pour la télévision conventionnelle ou spécialisée. On ne doit pas, dans la réglementation, ignorer les possibilités et opportunités que pourra procurer la télévision sur demande ou l'Internet, notamment en termes de revenus générés directement ou indirectement.

Le système canadien de radiodiffusion, dans sa globalité, a besoin de ressources additionnelles. Il faut donc assurer l'évolution des cadres de régulation par lesquels une portion des sommes que les Canadiens consacrent pour recevoir des émissions est réinvestie dans le développement et la production d'émissions et d'oeuvres canadiennes.

Le réalisme commande de rechercher ces fonds additionnels au niveau des lieux dans lesquels sont consommés les contenus audio et vidéo. Dans la mesure où la part des contenus diffusés sur Internet ou sur des plateformes comme les téléphones portables est en progression, il faudra que ces nouveaux lieux de diffusion apportent leur contribution au financement de la production canadienne.

Dans la mesure où une partie de l'écoute tend à migrer vers des plateformes comme Internet, il faut assurer que celles-ci contribuent au réinvestissement dans la production canadienne. Ce réinvestissement est l'une des caractéristiques fondamentales qui ont permis l'essor du système canadien de radiodiffusion.

Si l'écoute ou les revenus migrent vers des plateformes basées en tout ou en partie sur Internet, il n'est que normal que le système de réglementation soit ajusté de manière à refléter ces évolutions. La distribution et la fourniture d'accès et de connectivité Internet tendent à inclure une composante de distribution de radiodiffusion. À l'instar des autres entités de distribution de radiodiffusion, les fournisseurs Internet doivent être considérés comme étant partie intégrante du système canadien de radiodiffusion et contribuer activement, de la façon indiquée par la Loi à l'accomplissement de ses objectifs.

La tendance à la convergence des entreprises oeuvrant dans le domaine de la radiodiffusion porte à revoir les approches en matière de propriété. Il faut mettre en place les conditions nécessaires pour procurer les avantages découlant de l'agglomération de ressources que rend possible la propriété mixte tout en assurant les conditions d'une programmation diversifiée.

Il faut trouver des moyens ciblés propres à garantir l'exercice de la liberté des entreprises d'établir leurs grilles de programmes sans pour autant rendre impraticables les synergies qui peuvent rendre les entreprises canadiennes plus compétitives. Pour ce faire, il faut s'assurer que les revenus générés via des activités de radiodiffusion sur Internet seront encadrés de la façon qui convient afin de maximiser la présence canadienne dans l'ensemble des plateformes de radiodiffusion.

Lorsqu'on est en présence d'une entreprise intégrée ou possédant des propriétés dans une pluralité de plateformes de diffusion, la réglementation devrait reposer sur une analyse de la performance de l'entreprise sur l'ensemble des plateformes qu'elle maîtrise. Sa capacité à apporter une contribution aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion devrait être

évaluée à l'égard de l'ensemble des plateformes sur lesquelles elle exerce ses activités. Ses pratiques au regard du respect de la diversité, de l'accès de l'ensemble des créateurs et producteurs devraient être examinées au plan global afin de s'assurer qu'elle respecte effectivement les exigences de diversité des voix.

Les entreprises regroupées devraient avoir l'obligation de démontrer périodiquement que leurs stratégies de développement et leurs pratiques garantissent effectivement la diversité des voix. Leurs politiques de programmation, de développement, d'embauche et d'achat d'émissions ne doivent comporter aucune exclusion arbitraire ou motivée par des considérations étrangères aux principes de la politique canadienne de radiodiffusion.

2.3 La diversité des voix dans l'univers de la convergence

La concentration de la propriété engendre une multiplication des situations où un très petit nombre de décideurs sont en position de régir l'accès aux plateformes de diffusion des contenus canadiens des créateurs, producteurs, artisans.

La problématique de la diversité des voix ne touche plus seulement les questions relatives à l'information et à l'indépendance journalistique. L'accès de l'ensemble des créateurs et des producteurs d'émissions de tous genres est désormais en jeu. Dans la plupart des marchés importants, un petit nombre d'entreprises contrôlent l'accès des auteurs, créateurs et producteurs aux écrans et aux micros. Le contexte créé par les vagues successives de concentration de la propriété et la propriété multiple des plateformes fait en sorte que l'enjeu de la diversité des voix concerne la préservation de l'ensemble des conditions de la création libre et de l'accès à la diffusion.

Lorsqu'il n'y a qu'un, deux ou trois groupes contrôlant à toutes fins pratiques l'ensemble des lieux significatifs de diffusion, il est impossible d'espérer un essor de la production d'œuvres qui se situeraient en marge de ce que recherchent les groupes dominants. Et moins il y a de joueurs, plus le risque s'accroît à cet égard. Un producteur ou un artiste peut se retrouver banni de l'ensemble des médias contrôlés par un groupe. En somme, lorsqu'il existe une situation où la propriété d'un vaste ensemble de médias et de plateformes est contrôlée par un seul ou quelques groupes, la possibilité pour le public d'avoir effectivement accès à des œuvres procédant d'une diversité de points de vue et d'intérêts diminue.

Par conséquent, ce qui est gagné du fait de la concentration doit être mis en équilibre afin de contribuer à pallier aux risques accrus que la concentration fait courir à la diversité.

2.3.1 Diversité éditoriale et diversité des vues

La diversité éditoriale concerne la gamme de choix disponibles et de perspectives selon lesquelles les informations sont proposées au public. Elle est mieux assurée par une politique qui garantit le maintien de la diversité des lieux de production et de diffusion. Les phénomènes de convergence favorisent la dissolution de plusieurs différences traditionnelles entre les émissions d'information des autres éléments de programmation. Certes, les services de nouvelles ont à rendre compte de l'actualité dans le respect des standards journalistiques reconnus. Mais c'est désormais l'ensemble de la programmation qui suppose des choix éditoriaux. Lorsqu'ils sont effectués dans le contexte d'un groupe possédant une position dominante, les choix éditoriaux peuvent avoir des

conséquences majeures sur la diversité des créateurs et des producteurs. La viabilité d'entreprises peut être mise à mal par des pratiques d'exclusion systématique que pourraient être tentés d'avoir les groupes dominants.

Par exemple, dans un univers où des entreprises sont sous propriété regroupée, des pratiques normales en d'autres contextes comme les pratiques d'autopromotion peuvent franchir les limites qui devraient être respectées. On a vu des situations où tout se passait comme si même les bulletins de nouvelles s'étaient donné la mission de promouvoir telle émission produite et diffusée par le groupe. Lorsqu'il n'y a pas d'autonomie éditoriale suffisante, il est à craindre que certains choix éditoriaux, tels ceux qui concernent le traitement des nouvelles, soient faits en fonction des impératifs d'affaires du groupe et du souci de promouvoir des émissions ou des produits.

Les entreprises regroupées peuvent, en l'absence de surveillance réglementaire adéquate, être portées à privilégier les artistes et autres créateurs faisant partie de leurs écuries.

Il est donc de première importance que la réglementation des groupes dominants garantisse que les choix éditoriaux sont effectués uniquement sur la base de critères professionnels et ne permettent pas de préférence indue ou d'exclusion systématique. La réglementation devrait donc favoriser la production indépendante puisque c'est une garantie de diversité. Plus l'univers de la radiodiffusion est marqué par la concentration de la propriété, plus il importe de réglementer de façon à promouvoir des facteurs d'équilibre capables de garantir une diversité effective des vues. La réglementation devrait porter sur les pratiques des entreprises intégrées afin de s'assurer qu'elles n'ont pas des pratiques préjudiciables à la diversité des sources de production et de création.

2.3.2 Respect des diversités régionales

La diversité des voix s'entend également de la diversité régionale. Il est essentiel de garantir une place effective à la création provenant de l'ensemble des régions. Certes, des centres majeurs de production existent mais le système doit garantir une place significative pour les productions émanant de l'ensemble des régions.

Les politiques des récentes années ont permis à quelques grands groupes de concentrer la majeure partie de leur production dans les grands centres. Les quelques règles comme celles qui réservait l'accès à la publicité locale aux entreprises qui investissent en production locale et régionale ont été pratiquement abandonnées. Par exemple, une analyse de la diffusion des pièces musicales francophones par les stations de radio d'Astral Media pour le réseau Rock Détente (CITE, Montréal et CITEF Québec) et le réseau Énergie (CKMF Montréal et CHIK Québec) démontre le peu de diversité entre les programmations des stations de Montréal et celles des autres régions possédées par la même entreprise. Pour les stations CITE et CITEF, le répertoire musical francophone utilisé est identique à hauteur de 97.6% et leurs diffusions sont virtuellement les mêmes, se recoupant à 99 %¹⁵.

¹⁵ ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE L'INDUSTRIE DU DISQUE, DU SPECTACLE ET DE LA VIDÉO, *Intervention soumise au CRTC en réponse à l'avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2007-3*,

La concentration des entreprises compromet la diversité des lieux de création. Y a-t-il de la place pour des productions différentes, plus marginales, par exemple ? Et même pour les productions plus traditionnelles, quand on voit la difficulté pour les séries jeunesse ou les documentaires de trouver une place dans la programmation des diffuseurs privés... Sans réglementation à cet égard, est-il réaliste d'espérer qu'une entreprise regroupée ouvrira ses multiples plateformes à une diversité de contenu ? Mais on peut se demander si le Conseil a une volonté réelle de se préoccuper vraiment de ces enjeux lorsqu'on voit des propositions mettant de l'avant des politiques qui privilégient l'attribution des fonds d'aide à la production essentiellement en fonction des cotes d'écoute¹⁶.

Or, il faut s'assurer que l'ensemble des créateurs et des producteurs ont un accès équitable à la diffusion. Plus on accepte de concentrer la propriété et les pouvoirs de décider des productions qui seront diffusées, plus il faut garantir que les décisions à cet égard seront prises suivant des critères et une éthique d'équilibre conformes à la *Loi sur la radiodiffusion*. Par conséquent, à l'égard des entreprises possédant des intérêts dans un ensemble d'entreprises laissant craindre des pratiques nuisibles au pluralisme, il faut imposer des exigences de transparence. Il faut que ces entreprises soient obligées de rendre compte périodiquement de leurs pratiques et ce, pas seulement lors de l'échéance de leurs licences. Des mécanismes efficaces et publics d'examen des plaintes doivent procurer les garanties à l'effet que la plus grande concentration ne va pas engendrer de déficit au plan du pluralisme des sources de création.

2.4 La diversité des voix et la propriété des entreprises

La diversité des voix s'entend désormais dans un contexte où coexiste une pluralité de plateformes de diffusion. Si, *a priori*, la multiplication des plateformes de diffusion présente d'intéressantes possibilités d'assurer la diversité des expressions, le fonctionnement du système médiatique tend à faire en sorte que les entreprises cherchent à exercer un contrôle serré des productions qui sont consommées en fonction non seulement d'un ensemble de canaux, mais plutôt d'un ensemble diversifié de lieux de diffusion.

Lorsqu'un petit nombre d'entreprises se trouvent dans une position de contrôler la diffusion sur une pluralité de plateformes, des dangers réels menacent la diversité des voix. Les groupes intégrés opèrent selon des logiques commerciales pouvant porter à limiter radicalement la diversité des points de vue. Les positions dominantes peuvent menacer l'autonomie effective de plusieurs intervenants qui contribuent à créer les émissions.

La réglementation doit viser à garantir la diversité des voix dans un univers caractérisé par la convergence. La réglementation ne doit plus continuer d'être uniquement sectorielle alors que les enjeux se situent dans un contexte marqué de plus en plus des effets de la convergence des plateformes de diffusion.

portant sur les demandes d'Astral Media Radio quant au renouvellement des licences de 12 stations de radio commerciales de langue française, Montréal, 5 avril 2007, no. 68.

¹⁶ *Rapport du Groupe de travail du CRTC sur le Fonds canadien de télévision*, 29 juin 2007 - *Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70 – appel d'observations à l'égard du Rapport du Groupe de travail sur le Fonds canadien de télévision (FCT)*.

3. Pour une stratégie réglementaire reflétant la convergence des médias

Les questions posées par le Conseil dans son *Avis d'audience publique 2007-5* portent sur les façons de mettre en œuvre un ensemble de principes visant à garantir une réelle diversité des voix au sein du système de radiodiffusion. Le Conseil rappelle que : « La Loi décrit un système de radiodiffusion qui reflète la pluralité de la population du Canada et veille à ce que les auditoires aient accès à une diversité de voix ».

La réglementation développée par le CRTC sur la propriété contribue à mettre en œuvre plusieurs principes de la Loi. La Loi commande au CRTC de s'assurer qu'il existe un équilibre global au sein du système de radiodiffusion. L'article 3(1)i(i) énonce que la programmation offerte par le système devrait : « être variée et aussi large que possible en offrant à l'intention des hommes, femmes et enfants de tous âges, intérêts et goûts une programmation équilibrée qui renseigne, éclaire et divertit ». Le sous-paragraphe (iv) de l'article 3(1)i) prévoit que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait : « dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ». L'équilibre ainsi recherché peut être atteint de multiples façons. Dans la plupart des champs relevant de sa compétence, le Conseil a mis en place diverses mesures sectorielles afin d'assurer la diversité des voix.

Dans les marchés francophones, il faut une régulation réaliste tenant compte de la relative étroitesse du milieu. Une telle régulation devrait tenir compte de la capacité et de la tendance des entreprises regroupées à imposer leurs règles ou ne donner accès qu'aux « produits » qu'elles contrôlent.

3.1 Appliquer les politiques de diversité des voix au niveau des entreprises regroupées

On ne compte plus les mises en garde au sujet des effets préoccupants que peut engendrer la concentration de la propriété pour la diversité de voix. Cela n'a pas ralenti la tendance à l'accroissement de la concentration de la propriété et à la propriété multiple.

Le milieu canadien de la radiodiffusion est d'ores et déjà fortement marqué par la concentration de la propriété. La concentration de la propriété a atteint des niveaux tels que des mesures d'encadrement sont nécessaires afin de garantir que les choix des groupes soient cohérents avec les exigences de la politique canadienne de radiodiffusion, notamment au plan de la diversité des voix.

Les entreprises regroupées qui résultent des nombreuses transactions autorisées depuis les deux dernières décennies jouent un rôle majeur dans la plupart des secteurs de la radiodiffusion canadienne. Les stratégies des grands groupes possédant des entreprises de radiodiffusion et d'autres médias se conçoivent de plus en plus en fonction de gammes étendues de plateformes de diffusion. Par contre, les questions relatives à la propriété continuent d'être traitées par le Conseil dans une perspective sectorielle.

Trop souvent, la réglementation ignore les réalités de la convergence. Elle tend généralement à être appliquée en fonction des entités pour lesquelles le Conseil attribue des licences et porte peu attention aux pratiques des groupes consolidés.

3.1.1 Faire évoluer la réglementation

Devant les tendances à la concentration de la propriété et la convergence croissante des multiples environnements de diffusion, il importe de faire évoluer la réglementation. L'émergence des stratégies des grands joueurs fondées sur la recherche du contrôle d'une pluralité de plateformes de diffusion entraîne la nécessité de réglementer en conséquence.

Par exemple, une entreprise de télévision en direct détenue par une entreprise regroupée peut invoquer l'impossibilité de rentabiliser les coûts d'une émission par la vente de temps publicitaire alors que la même émission sera proposée sur un service à la demande offert par une EDR, également détenue par la même entreprise regroupée. Les revenus tirés de cette dernière plateforme de diffusion pourraient ne pas être pris en compte dans l'évaluation de la capacité de l'entreprise de télévision en direct de diffuser ce type d'émissions. Autre exemple : une station de radio peut être acquise moyennant des conditions minimales en raison de son bilan déficitaire alors qu'elle devient un élément générateur de profit pour une entreprise regroupée qui l'intègre à un réseau.

Telle qu'elle est présentement appliquée, la réglementation sectorielle permet aux entreprises regroupées de jouer sur plusieurs tableaux. Elle leur permet d'invoquer le caractère déficitaire d'une entreprise, mais donne en même temps la possibilité de pratiquer des interfinancements laissant craindre que les bénéfices tirés des activités réglementées puissent être crédités aux secteurs non réglementés.

La réglementation a été et continue encore d'être conçue en fonction des catégories d'entreprises. Par exemple, un cadre de réglementation est mis en place pour la télévision en direct, pour la radio, pour les entreprises de distribution. Ces cadres réglementaires ne permettent pas de tenir compte des effets de synergie qui existent entre les diverses catégories d'entreprises désormais aux mains des mêmes propriétaires. Il faut changer d'approche.

Les stratégies d'affaires des groupes possédant des entreprises dans divers secteurs réglementés ou non de la radiodiffusion et des autres secteurs sont conçues en fonction des complémentarités et des synergies qui peuvent exister entre les diverses plateformes. Par contre, la réglementation demeure pour l'essentiel confinée aux problématiques associées à un type d'entreprise. Par exemple, la réglementation de la télévision en direct tend à être analysée par le Conseil en fonction uniquement des problématiques de l'industrie de la télévision sans pouvoir donner l'importance qu'il conviendrait au contexte global dans lequel s'inscrivent désormais ces entreprises.

3.1.2. Réglementer les entreprises regroupées au moyen de licences de réseau

Il faut éviter de se retrouver avec un système à deux vitesses : un réglementé, l'autre dont le développement serait par essence insusceptible d'être infléchi dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. Il est nécessaire de considérer les entreprises regroupées de manière à permettre l'examen de la totalité de leurs activités de radiodiffusion sur l'ensemble des plateformes.

Dans un tel esprit, il faut réglementer les entreprises résultant d'un regroupement via propriété multiple comme un réseau. Ces entreprises pourraient se voir attribuer une licence de réseau

puisqu'elles contrôlent un ensemble de moyens de livrer au public des services de radiodiffusion sur un ensemble de plateformes. Elles exploitent donc une entreprise de radiodiffusion au sens de la Loi.

La notion de réseau prévue à l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* est assez large pour viser ces entreprises possédant une pluralité d'entreprises de radiodiffusion dont des entreprises de programmation et des entreprises de distribution. L'exploitation d'un réseau est l'un des types d'entreprises de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*¹⁷. La définition de «réseau» à l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* vise notamment des exploitations « où le contrôle de l'ensemble ou d'une partie des émissions ou de la programmation d'une ou de plusieurs entreprises est délégué à l'exploitant de réseau. »

La définition de l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* est ouverte puisqu'elle est fondée sur une assimilation. La définition déclare qu'est assimilée à un réseau¹⁸ :

[t]oute exploitation où le contrôle de tout ou partie des émissions ou de la programmation d'une ou plusieurs entreprises de radiodiffusion est délégué à une autre entreprise ou personne.

Comme la définition de réseau est ouverte, le Conseil n'est pas limité à traiter comme réseaux les seules exploitations de distribution d'émissions où la délégation de contrôle est présente. Il a la possibilité de réglementer d'autres types d'entreprises lorsque celles-ci ont des répercussions sur le système canadien de la radiodiffusion.

Ainsi, dans le passé, le Conseil a accordé des licences de réseau à divers services de programmation canadiens disponibles par satellite et distribués par les entreprises de câble. À cette époque, on a jugé que la relation établie entre ces services et les câblodistributeurs constituait une délégation de contrôle sur des programmes d'émissions, des entreprises de câble au programmeur du service. Outre l'existence d'ententes assurant la diffusion du service et sa mise à la disposition du public par d'autres entités que le programmeur, les principaux éléments apparentant ces exploitations à des réseaux conventionnels étaient la diffusion simultanée d'émissions par les câblodistributeurs, ainsi que l'exercice d'un contrôle éditorial ou d'un équivalent sur les émissions ou leur inscription à l'horaire par l'exploitant du service¹⁹.

Un autre exemple du caractère non exhaustif de la définition de réseau dans l'article 2 de la Loi est le traitement que le CRTC applique à la Société Radio-Canada à laquelle il attribue des licences de réseau bien que le contrôle sur la programmation n'est pas, comme tel, délégué par la Société à l'ensemble des « affiliés ».

¹⁷ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 2(1) (entreprise de radiodiffusion).

¹⁸ La version anglaise définit «network» ainsi : «"network" includes any operation where control over all or any part of the programs or program schedules of one or more broadcasting undertakings is delegated to another undertaking or person».

¹⁹ Dans CRTC, Avis public 1986-355, 23 décembre 1986, *Examen de l'établissement de réseaux de radio, de la souscription et d'autres développements relatifs aux émissions sonores; examen de la politique en matière de réseaux de télévision*, le Conseil signale, à la page 8, qu'il a, par le passé, utilisé ces critères, ainsi que d'autres qu'il énumère, pour établir l'existence d'une délégation de contrôle à une exploitation de réseau et la nécessité de détenir une licence de réseau.

À l'égard des entreprises regroupées, c'est-à-dire celles qui ont la propriété d'une pluralité d'entreprises de radiodiffusion, il serait possible de les réglementer en tant qu'entreprise de réseau. L'objet de la réglementation du Conseil serait les pratiques et politiques qu'elles développent et appliquent à l'égard de l'ensemble de leurs activités ayant un rapport avec les objectifs de la Loi. Le Conseil serait ainsi en mesure d'examiner les plans de développement de ces entreprises et pourrait encadrer leurs pratiques afin de s'assurer qu'elle n'exercent pas des pressions indues sur les producteurs de contenus. Il serait ainsi possible, si cela s'avère nécessaire, de prescrire des conditions de licence régissant, par exemple, les pratiques de programmation afin d'assurer le respect du principe de la diversité des voix.

Une telle approche permettrait au Conseil de coordonner les renouvellements des principales propriétés possédées par chaque entreprise regroupée et être ainsi en mesure de faire l'examen de leurs plans de développement en ayant une vision globale de leurs capacités effectives.

En encadrant les entreprises regroupées via des licences de réseau, le Conseil se donnerait les moyens de s'assurer que les avantages résultant des niveaux accrus de concentration bénéficient effectivement et constamment au système canadien de radiodiffusion. Le Conseil disposerait d'un mécanisme de réglementation lui assurant une capacité réelle d'observer l'évolution des entreprises regroupées. Il disposerait des leviers propres à amener celles-ci à orienter leur développement suivant une logique compatible avec les principes de la Loi, plutôt qu'avec les seuls impératifs de rendement pour les actionnaires.

En plus, le CRTC serait en mesure d'assurer, lors du renouvellement des licences des entreprises faisant partie de chacun des groupes, un examen coordonné de leurs forces, leurs faiblesses, de leurs plans de développement, de leurs stratégies de développement et de leurs projets d'investissement dans la programmation.

En fin de compte, si la concentration accrue de propriété est une donnée qui doit persister, il faut un ajustement de l'approche de réglementation du Conseil afin de refléter les situations engendrées par le phénomène.

3.2 Commentaires spécifiques sur certaines questions posées par le Conseil

Dans cette partie, sont consignées nos réponses à certaines des questions spécifiques posées par le Conseil dans son avis d'audience publique CRTC 2007-5. En italique, nous reprenons les questions posées par le Conseil à l'égard desquelles nous souhaitons formuler une réponse.

3.2.1 Propriété commune des entreprises de radiodiffusion

Le Conseil rappelle que « l'expression 'propriété commune' réfère au nombre de licences de radiodiffusion que détient dans un même secteur de média une même entité (personne ou société) exploitant dans un même marché. »

3.2.1.1 Questions relatives à la télévision en direct

- ↳ *Quel critère le Conseil devrait-il utiliser pour évaluer l'incidence d'un transfert de propriété sur la diversité des voix dans un marché?*

Il importe d'évaluer la mesure dans laquelle l'entreprise qui achète se trouvera, une fois le transfert autorisé, dans une position de contrôler l'accès des créateurs et des producteurs au système de radiodiffusion. Le transfert de propriété ne devrait pas être autorisé sauf s'il est démontré que l'entreprise regroupée - encadrée au moyen d'une licence de réseau - pourra garantir pleinement la diversité effective des voix sur les marchés concernés.

↳ *Le Conseil a approuvé plusieurs exceptions à la politique actuelle d'une station par propriétaire et par marché. Cette politique devrait-elle être conservée, modifiée ou abolie?*

Cette politique a un caractère exceptionnel. Mais dans pareilles situations, le Conseil devrait s'assurer que l'autorité éditoriale à l'égard de l'ensemble de la programmation des entreprises concernées est encadré par des mécanismes garantissant l'indépendance effective des responsables de la programmation de chaque entité faisant l'objet de la propriété multiple.

3.2.1.2 Questions relatives aux services de télévision facultatifs

↳ *À l'heure actuelle, le Conseil n'a énoncé aucune politique à l'égard de la propriété commune de services facultatifs. Devrait-il adopter une telle politique? Si oui, pour quelles raisons?*

Les services dits facultatifs tiennent une part de plus en plus significative de l'écoute. Il importe donc à leur égard d'assurer la diversité éditoriale.

La multiplication de canaux doit produire une réelle diversité, notamment de points de vue. Le souci souvent exprimé lorsqu'une seule entreprise devient propriétaire d'une pluralité de stations de radio et de télévision est précisément lié aux difficultés que cela pourrait causer en termes de maintien de la diversité. Avant d'autoriser la propriété commune de services facultatifs, le Conseil devrait s'assurer que des mécanismes sont en place afin de garantir une réelle indépendance des décisions de programmation pour chacun des services concernés.

Avec la réglementation selon une approche qui considère l'entreprise regroupée comme un réseau et qui la régit comme telle, il est possible pour le Conseil d'évaluer les pratiques de l'entreprise en termes de programmation. Le Conseil peut alors s'assurer d'un équilibre adéquat à l'égard du recours aux productions indépendantes et aux sources d'approvisionnement en émissions. Une telle évaluation peut se faire, dans le cadre de l'attribution de licence de réseau, en examinant les pratiques de l'entreprise regroupée en matière de développement de programmation, de promotion croisée et d'achats d'émissions.

3.2.1.3 Questions relatives à la radio commerciale

↳ *Le Conseil a réexaminé en 2006 sa politique relative à la propriété commune en radiodiffusion. Verrait-on une raison de modifier la politique énoncée dans l'avis public 2006-158?*

Il est nécessaire de garantir une capacité régionale autonome en matière de décision de programmation. La diversité des voix est menacée lorsque les stations de radio d'une région ne sont que les relais pour diffuser une programmation pensée ailleurs.

3.2.1.4 Questions relatives à la distribution

- ✧ *Le Conseil permet, moyennant certaines mesures restrictives, la propriété commune d'entreprises de distribution de radiodiffusion. Vu l'évolution que connaît le secteur des EDR, cette politique est-elle encore valable?*
- ✧ *Les mesures restrictives comme celles que propose la décision 2002-84 sont-elles efficaces? Sinon, quels types de mesures s'avèreraient plus efficaces?*
- ✧ *La propriété commune d'entreprises de distribution comporte-t-elle des risques pour la diversité des voix? Si oui, comment y remédier?*

Oui. De tels risques se traitent mieux dans le cadre d'une réglementation appliquée au niveau de chaque entreprise regroupée. Une telle approche permet de disposer d'un portrait complet des forces et contraintes de l'entreprise. Il est aussi possible d'évaluer périodiquement les pratiques de l'entreprise regroupée au plan de ses effets sur les services distribués.

3.2.2 Concentration de la propriété

Le Conseil rappelle que l'expression « concentration de la propriété » désigne le niveau de présence d'une entité dans un marché donné, soit par le nombre de ses moyens de diffusion, soit par la part de marché qu'elle détient en termes de revenus ou d'auditoire; cette concentration se mesure à l'échelle locale, régionale ou nationale.

- ✧ *Comment le Conseil doit-il s'y prendre pour doser le besoin d'encourager l'existence de solides entreprises de radiodiffusion capables de remplir les objectifs de la Loi avec le besoin d'assurer une diversité des voix dans le système de radiodiffusion?*

Le Conseil devrait réglementer en tant que telles les entreprises possédant un ensemble de propriétés en radiodiffusion. Cela permettrait de promouvoir le développement d'entreprises de radiodiffusion regroupant un ensemble de propriétés tout en procurant les garanties essentielles au plan de la diversité des voix. En réglementant les entreprises regroupées via des licences e réseau, le Conseil sera capable de suivre leurs politiques et leurs pratiques et le cas échéant, intervenir en cas de pratiques abusives.

- ✧ *Pour l'instant, le Conseil n'a pas de critères spécifiques pour mesurer la concentration de la propriété dans le système canadien de radiodiffusion. Ces critères sont-ils nécessaires? Si oui, quelles mesures devraient être utilisées?*

S'il était possible d'identifier de tels critères avec une chance raisonnable d'atteindre un consensus, ce serait fait depuis longtemps. Compte tenu de l'impossibilité d'arriver à définir ce genre de critères, il vaut mieux mettre en place une réglementation efficace applicable au niveau des entreprises regroupées tel que proposé dans le présent mémoire.

3.2.3 Propriété mixte des médias ou intégration horizontale

Comme l'indique le Conseil, les expressions « propriété mixte des médias » ou « intégration horizontale » désignent le fait, pour une entité, de détenir plusieurs moyens d'expression (radio, télévision, imprimé) dans un marché donné.

3.2.3.1 Radiodiffusion et journaux

↳ *À l'égard de la propriété mixte d'entreprises de télévision et de journaux, le Conseil a établi en 2000 des politiques et des mécanismes de sécurité. Ceux-ci prennent la forme de conditions dans les licences visées. Ces conditions de licence se sont-elles avérées efficaces pour régler le problème de la diversité des voix éditoriales?*

La tendance à la dissolution des frontières entre les médias de radiodiffusion et les journaux porte à privilégier une réglementation au niveau des entreprises mixtes issues du regroupement. Plutôt que de procéder seulement par conditions de licences de chacune des entreprises de radiodiffusion, le Conseil devrait réglementer l'entreprise qui possède l'entreprise de télévision et les journaux et la traiter comme une entreprise de réseau au sens de la Loi. Le Conseil serait ainsi en mesure de s'assurer que les politiques de l'entreprise regroupée ne mettent pas en péril les conditions essentielles de la diversité des voix.

De cette façon, l'entreprise pourrait faire l'objet d'un encadrement plus complet afin de prévenir les pratiques susceptibles de mettre en péril la diversité des voix que celle-ci se situent au niveau de l'entreprise mère, de l'entreprise de radiodiffusion ou d'une autre entité possédée par l'entreprise regroupée.

↳ *La propriété mixte de stations de radio et de journaux pose-t-elle le même type de problème? Si oui, quelle serait la façon la plus efficace pour le régler?*

Ce type de propriété mixte comporte des risques analogues. L'approche proposée plus haut est de nature à outiller adéquatement le Conseil afin d'y répondre.

3.2.3.2 Télévision et radio

↳ *De nombreux radiodiffuseurs canadiens sont propriétaires à la fois de stations de radio et de stations de télévision dans le même marché. Cette situation comporte-t-elle des risques pour la diversité des voix?*

Ce type de regroupement et de propriété mixte comporte aussi des risques de nature à menacer la diversité. L'approche consistant à encadrer l'entreprise propriétaire de stations de radio et de stations de télévision au moyen d'une licence de réseau devrait procurer un cadre suffisamment souple pour assurer une maîtrise effective des risques inhérents à ce type de regroupement.

↳ *Le Conseil devrait-il imposer des mesures pour encourager une plus grande diversité des voix au fait de détenir à la fois des stations de radio et des stations de télévision? Si oui, quels moyens pourraient être efficaces?*

Là encore, la réglementation au niveau de l'entreprise regroupée permettrait de créer les conditions pour un encadrement mieux ciblé et plus effectif.

3.2.4 Intégration verticale

L'expression « intégration verticale » désigne une situation dans laquelle une même entité est à la fois propriétaire d'entreprises de programmation et d'entreprises de distribution, ou à la fois propriétaire d'entreprises de programmation et de sociétés de production.

3.2.4.1 Entreprises de programmation et entreprises de distribution

- ↪ *Le Conseil permet à une même entité de détenir à la fois des entreprises de distribution et des entreprises de programmation. Dans quelle mesure, le cas échéant, ce facteur a-t-il eu une incidence sur la diversité des voix dans le système de radiodiffusion?*
- ↪ *Quelles limites, s'il en est, le Conseil devrait-il imposer à ce genre d'intégration verticale?*
- ↪ *Quels sont les meilleurs moyens d'aborder l'incidence de ce type d'intégration verticale?*

Ici encore, la réglementation au niveau de l'entreprise regroupée permettrait de créer les conditions pour un encadrement mieux ciblé et plus effectif.

3.2.4.2 Entreprises de programmation et sociétés de production

- ↪ *Les titulaires de télévision sont autorisés à détenir des sociétés de production télévisuelle, moyennant certains mécanismes de sécurité. Ces mécanismes de sécurité se sont-ils avérés efficaces pour éliminer le risque de traitement préférentiel?*
- ↪ *L'approche mentionnée plus haut (paragraphe 40 de l'AAP 2007-5) s'est-elle avérée efficace pour contribuer de façon notable aux producteurs indépendants canadiens?*

La politique actuellement suivie, décrite au paragraphe 40 de l'AAP 2007-5 est à l'effet qu'advenant qu'une titulaire de radiodiffusion soit affiliée à une société de production, le Conseil s'attend à ce que cette titulaire développe les questions liées à l'intégration verticale au moment de demander une licence ou un renouvellement de licence. Il est souvent arrivé au Conseil d'imposer un quota sur la quantité d'émissions pouvant provenir de la société de production affiliée.

Le Conseil devrait également s'assurer que la plupart des télédiffuseurs acquièrent une portion significative de leur programmation de la part de producteurs indépendants.

- ↪ *Des mesures relatives à ce genre d'intégration verticale sont-elles nécessaires pour servir les objectifs de la Loi? Si oui, quelles mesures seraient les plus efficaces?*

En principe, la diversité est mieux assurée en maintenant une indépendance dans la gestion des entités de production d'une part et les entités de programmation et de distribution d'autre part. L'intégration verticale affaiblit les capacités de décision autonome de l'entreprise de programmation et peut vassaliser l'entreprise intégrée de production. Des mesures de garantie de l'autonomie décisionnelle respective de ces entités doivent alors être envisagées. La réglementation des entreprises regroupées au moyen de licences de réseaux permettrait de s'assurer que des balises efficaces sont en place afin de garantir l'autonomie de programmation des entreprises faisant partie d'un groupe.

- ↳ *Les craintes que suscite l'intégration verticale sont-elles plus fondées quand une même entité contrôle à la fois des entreprises de programmation, des entreprises de production et des entreprises de distribution? Le Conseil devrait-il considérer des moyens pour encourager une plus grande diversité des voix dans ces situations? Si oui, quels moyens pourraient être efficaces?*

Oui. Ici encore, l'approche que nous préconisons permettrait de considérer l'entreprise regroupée dans sa globalité et tenir compte à la fois de ses propriétés en production et en distribution.

3.2.5 Politique des avantages

- ↳ *Comment la politique du Conseil en matière d'avantages favorise-t-elle la diversité des voix dans le système de radiodiffusion?*

La politique des avantages s'applique lors d'un transfert de propriété. C'est une politique qui a pour but d'assurer que le Conseil, lorsqu'il traite des transferts de cette nature, se fait présenter la proposition la plus avantageuse possible, compte tenu de la taille et de l'ampleur de la transaction proposée. Dans l'avis public 1999-97, le Conseil déclare s'attendre à ce que toutes les entreprises de télédiffusion impliquées dans un transfert de propriété ou de contrôle, y compris les services payants et spécialisés, s'engagent à verser des avantages clairs et non équivoques équivalant à une contribution financière de 10 pour cent (10 %) de la valeur de la transaction acceptée par le Conseil. De plus, les demandes de transfert de propriété ou de contrôle impliquant des entreprises de radiodiffusion doivent comporter des engagements en matière de développement de contenu canadien (DCC). Pour l'instant, la contribution financière directe exigée de la requérante à titre de DCC équivaut au minimum à six pour cent (6 %) de la valeur de la transaction. Par contre, dans le domaine de la radio, aucune contribution n'est exigée si l'entreprise qui fait l'objet d'un transfert de propriété n'est pas en bonne posture financière.

Dans sa forme actuelle la politique sur les avantages a les allures d'une taxe à l'acquisition d'une entreprise : elle est généralement considérée comme une composante du prix à payer pour acquérir une entreprise. Par exemple, les avantages versés lors de l'acquisition de TVA par Quebecor viendront à échéance d'ici quelques mois alors que les bénéfices pour l'entreprise eux vont durer pour une période indéfinie. Pourtant, si la concentration de la propriété et du contrôle des entreprises est effectivement à l'avantage du système canadien de radiodiffusion, cela devrait se traduire par des avantages récurrents et pas seulement des avantages versés au cours de la période qui suit une acquisition.

Une approche consistant à réglementer l'entreprise regroupée en tant que telle au moyen d'une licence de réseau permettrait d'assurer la pérennité des avantages découlant de l'accroissement de la concentration de la propriété.

- ↳ *Quels changements à la politique des avantages pourraient augmenter la diversité des voix?*

Le Conseil doit mettre en place des exigences d'investissements permanents dans des stratégies qui font appel à une pluralité de créateurs et de producteurs. De tels investissements devraient être dirigés de manière à assurer un soutien équilibré de la production de contenus anglophones et de contenus francophones. Il doit de plus exiger, lors de transactions impliquant des entreprises

exploitant des plateformes associés aux « nouveaux médias » comme la diffusion sur Internet ou sur téléphone portable, que l'entreprise qui acquiert garantisse des contributions et investissements dans la création de contenus canadiens destinés à ces plateformes.

3.2.6 Trafic de licences

Le Conseil explique que le trafic de licences peut survenir lorsqu'une titulaire demande un transfert de propriété ou de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion dès sa première période de licence, ou peu de temps après avoir été acheté. De telles situations peuvent susciter des interrogations quant à la validité du processus original d'attribution de licence et la mesure dans laquelle cette vente profite au propriétaire.

↳ *Le Conseil doit-il se doter d'une politique plus formelle à l'égard du trafic de licences? Si oui, comment définir le « trafic de licences »?*

Dans sa décision de radiodiffusion *CRTC 2005-192- CJUK-FM Thunder Bay – acquisition d'actif*, le Conseil « reste fortement préoccupé par l'augmentation de la fréquence des transactions impliquant la vente de nouvelles entreprises de radiodiffusion ou d'entreprises venant d'obtenir leur licence comme CJUK-FM. Le Conseil réitère que la vente d'entreprises de radiodiffusion peu après le début de leur exploitation, dans le but de faire des gains excessifs, fera l'objet d'un examen approfondi » (paragraphe 18).

Le risque de trafic de licences est accru par la politique suivie par le Conseil consistant à donner à un titulaire le privilège de vendre l'entreprise et de bénéficier ensuite d'une audience non compétitive pour faire approuver la vente. Justifié par un souci de ne pas s'ingérer dans le « fonctionnement normal du marché », le mécanisme d'audience non compétitive porte, en de tels cas, à ignorer le « fonctionnement normal » de la *Loi sur la radiodiffusion* selon laquelle les fréquences sont du domaine public.

Le Conseil devrait suivre une politique conforme à l'économie de la Loi et tenir une audience compétitive lorsqu'il reçoit une demande de transfert de propriété ou de contrôle effectif d'une entreprise de radiodiffusion dès sa première période de licence, ou peu de temps après avoir été acheté. La façon la plus sûre de prévenir les pratiques de trafic de licence de même que les allégations à cet effet est de limiter la pratique exceptionnelle justifiée en vertu d'un souci de ne pas s'ingérer dans ce que le Conseil appelle « le fonctionnement normal du marché ». En restaurant la règle normale qui commande une audience compétitive, l'incitation au trafic de licence sera réduite.

3.2.7 Propriété des nouveaux médias

Dans l'avis public 1999-197, le Conseil a défini les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias comme des entreprises offrant des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet. Aux fins de la présente instance, « nouveaux médias » désigne les entreprises de programmation ou de distribution qui distribuent de la « radiodiffusion » au sens de la Loi en utilisant des technologies numériques et qui ne sont pas, pour l'instant, des entreprises autorisées par le Conseil.

- ✧ *Il n'y a pas de politique du Conseil pour limiter la propriété mixte d'entreprises de radiodiffusion autorisées et d'entreprises des nouveaux médias. Faut-il adopter une telle politique? Si oui, pourquoi? Si non, pourquoi pas?*

Dans la mesure où Internet devient une plateforme de diffusion à caractère complémentaire ou en concurrence avec les autres plateformes, il faut s'attendre à ce que les entreprises regroupées cherchent à s'y positionner. Il peut être opportun de promouvoir l'implication des grands joueurs canadiens de la radiodiffusion sur Internet. Si la tendance vers l'internetisation de la radiodiffusion devait se confirmer, il y a tout lieu de croire que la capacité à assurer le respect des principes de la politique canadienne de radiodiffusion nécessitera des entreprises canadiennes fortes en mesure de promouvoir une offre de création canadienne originale.

Ici encore l'approche préconisée dans le présent mémoire soit celle d'encadrer les entreprises regroupées au moyen de licences de réseau procurerait le levier permettant au Conseil d'intervenir lorsqu'il devient nécessaire d'investir dans un fonds de production pour les « nouveaux médias »

- ✧ *Le Conseil devrait-il encourager les titulaires de la radiodiffusion à se doter d'une entreprise des nouveaux médias pour assurer la présence canadienne sur les nouvelles plateformes?*

En traitant les entreprises en situation de propriété mixte comme des entreprises de réseaux au sens de la Loi, le Conseil se donnerait la possibilité de surveiller les tendances et les évolutions à l'égard des nouveaux médias de même que les relations de ces derniers avec les entreprises de radiodiffusion au sens conventionnel.

- ✧ *La propriété mixte d'entreprises de radiodiffusion autorisées et d'entreprises des nouveaux médias sert-elle les objectifs de la Loi? Le cas échéant, le Conseil devrait-il intervenir? Si le Conseil devait intervenir, quelle forme devrait prendre son intervention?*

Tant que le Conseil maintient sa politique consistant à exempter les entreprises de nouveaux médias des obligations de la Loi, il se prive d'une capacité à orienter le développement de ces entreprises dans le sens indiqué par la politique canadienne de radiodiffusion. Mais l'approche consistant à réglementer les entreprises regroupées comme des réseaux pourrait se révéler une approche intermédiaire assurant que les joueurs majeurs du système de radiodiffusion canadien se positionnent adéquatement dans le secteur des nouveaux médias en investissant dans le développement de contenus canadiens pour ces plateformes en émergence. Une telle approche permettrait une intégration graduelle des entreprises de nouveaux médias au système canadien de radiodiffusion.

Conclusion

Le maintien d'une véritable diversité des voix dans l'ensemble du système canadien de radiodiffusion commande une attitude rigoureuse lorsque vient le temps d'autoriser l'accroissement de la concentration de la propriété des entreprises. Mais si la concentration accrue de propriété est une donnée qui doit persister, il faut un ajustement de l'approche de réglementation du Conseil afin de refléter les situations engendrées par le phénomène.

La numérisation et la convergence des univers médiatiques facilitent la concentration des droits de propriété des entreprises. Il y a des interrelations croissantes entre les secteurs de la télécommunication, de la publication, de la radiodiffusion et de l'Internet et les mêmes joueurs économiques peuvent entreprendre des activités dans ces secteurs. Ce sont ces ensembles globaux que la réglementation du CRTC doit désormais encadrer puisque c'est à ce niveau que se posent les grands défis de la politique canadienne de radiodiffusion et singulièrement, le défi de la diversité.

Il nous a paru essentiel de rappeler la nécessité de garantir le contrôle canadien effectif sur les entreprises de radiodiffusion. La diversité culturelle passe par des mesures qui, au plan national, sauront assurer une capacité de production et de diffusion d'émissions canadiennes et d'autres contenus reflétant les traits de la culture des Canadiens. La régulation de la radiodiffusion doit donc se concevoir de plus en plus dans le cadre national mais avec l'œil ouvert sur les perspectives internationales.

Il importe aussi de continuer à évaluer soigneusement les effets engendrés par le regroupement d'entreprises de radiodiffusion sous propriété commune. Mais le réalisme impose le constat que le niveau de concentration de la propriété est déjà passablement élevé. Le phénomène a permis la mise en place d'entreprises regroupées ayant la taille qui permet d'agir dans un environnement médiatique désormais mondialisé.

Si les regroupements d'entreprises sous propriété commune présentent des avantages, la réglementation doit garantir que ceux-ci sont réinvestis dans l'accroissement de la programmation canadienne. Il faut assurer que les décisions et pratiques des groupes respectent les exigences de la diversité des voix. La radiodiffusion est un univers où certaines pratiques considérées normales ou inoffensives dans d'autres secteurs économiques peuvent avoir des conséquences néfastes au plan de la diversité des voix. Il importe de prendre acte que la concentration de la propriété est là pour rester et entreprendre la mise en place d'une réglementation au niveau des entreprises regroupées afin d'assurer l'application des principes de la politique de radiodiffusion au niveau où se prennent effectivement les décisions d'affaires.

C'est pourquoi le Conseil doit opter pour une approche lui permettant de suivre plus effectivement les évolutions des entreprises regroupées en disposant d'une vue d'ensemble suffisamment large de l'ensemble de leurs activités. En les encadrant au moyen de licences de réseau, le Conseil pourrait s'assurer que les avantages l'on met de l'avant afin de justifier un niveau accru de concentration sont effectivement réalisés au bénéfice de l'ensemble du système canadien de radiodiffusion. Une telle méthode de réglementation permettrait aussi d'assurer qu'il ne se développe pas de pratiques restrictives à l'encontre de la diversité de création et de production. L'approche procurera également des garanties à l'égard des activités des grands groupes d'entreprise au regard des secteurs tels qu'Internet que le Conseil persiste à exclure – en tant que tel - du champ de la réglementation.

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

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 plus de 350 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 1 000 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

Union des artistes

L'UDA est un syndicat qui représente les artistes œuvrant en français au Canada. Environ 7 000 membres actifs et 4 300 membres stagiaires en font partie. L'UDA a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes. Il gère aujourd'hui une quarantaine d'ententes collectives couvrant les secteurs des annonces commerciales, du cinéma, du disque, du doublage, de la scène et de la télévision. L'UDA est affiliée à la Fédération Internationale des Acteurs (FIA).

www.uniondesartistes.com

* FIN DU DOCUMENT *