

Rapport du CRTC sur l'avenir de la distribution de la programmation au Canada et révision des lois sur la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication.

>>>> Quelles perspectives pour résoudre la crise qui secoue les créateurs, artistes et producteurs de contenus culturels au Canada? Compte-rendu des événements de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles

Les 5 et 6 juin 2018, la Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC) organisait successivement une rencontre à Montréal puis à Toronto pour prendre connaissance du rapport du CRTC sur les modèles de distribution et de programmation de l'avenir. La CDEC avait invité Suzanne Lamarre, experte en matière de droit et de réglementation des télécommunications, de la radiocommunication et de la radiodiffusion, avocate et ingénieure chez Terrien Couture, à livrer une analyse du rapport, laquelle était suivie d'un panel de membres de la CDEC. Les événements furent riches en réflexions et perspectives! Le texte suivant est un compte-rendu de ce qui a été entendu lors de ces deux journées et pourrait ne pas refléter en tout point les positions de la CDEC.

Une rupture attendue

Le [rapport du CRTC sur l'avenir de la distribution de la programmation au Canada](#) marque une rupture dans les décisions auxquelles nous avons habitué le CRTC au cours des dernières années. De façon générale, le rapport témoigne d'une réelle prise en compte des réalités actuelles dans les secteurs de la musique et de l'audiovisuel et affirme que le statu quo n'est plus acceptable. Alors que la mise en œuvre des propositions est déléguée au gouvernement, la porte semble désormais bien fermée à la dérégulation du secteur. Le principe selon lequel tous les joueurs qui tirent des bénéfices des contenus culturels canadiens doivent contribuer au système est un pas essentiel dans la bonne direction.

La réponse du gouvernement fédéral s'est manifestée moins d'une semaine après la publication du rapport du CRTC par [l'annonce officielle](#) de la révision des lois sur la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication. Dans le [mandat](#) attribué par les ministres de l'Industrie et de Patrimoine canadien au comité d'experts qui donnera un avis en vue de ces révisions, on annonce là aussi clairement une volonté de changer les lois pour que tous les joueurs qui tirent profit des contenus culturels canadiens contribuent au système.

Mais le comité d'expert officiellement constitué le 5 juin aura jusqu'au 31 janvier 2020 pour livrer son rapport final. Même s'il devra remettre un rapport intérimaire en juin 2019, il semble que les créateurs, artistes et producteurs de contenus culturels devront attendre encore des années avant que des changements ne soient apportés aux lois définissant les contributions et obligations des radiodiffuseurs et services de télécommunication, à moins que le CRTC ne décide de déployer certaines mesures à court terme, nous y reviendrons.

Faute de changements rapides, les déséquilibres et les enjeux qui n'en finissent plus de mettre à mal les piliers de la création et de la production culturelles continueront de les affaiblir encore plus gravement. Or, le diagnostic est maintenant clair, et toutes les parties ont mis leurs cartes sur la table. Si le choix des experts formant le comité chargé de la révision des lois est adéquat, plusieurs personnes ont déploré que ce nouveau processus permette à nouveau aux élus actuels d'éviter de se prononcer sur les changements à apporter.

La principale proposition du CRTC

La proposition du CRTC visant à [remplacer les licences par des accords de services détaillés et contraignants](#) soulève plusieurs questions. D'abord, Suzanne Lamarre soulignait avec éloquence qu'en comparaison avec les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, ces ententes ont les mêmes

fonctions et caractéristiques que des licences. Aussi selon elle, rien n'empêcherait actuellement le CRTC d'adopter une telle approche.

Néanmoins, plusieurs questions demeurent sans réponse sur la façon dont les joueurs qui ne contribuent toujours pas au système, principalement les entreprises de télécommunications non assujetties (fournisseurs d'accès internet, fournisseurs de service de téléphonie mobile, etc.) ainsi que les plateformes sur le web donnant accès à des contenus culturels, devront y contribuer à l'avenir.

D'un côté, on parle d'accords contraignants, mais de l'autre on souligne qu'ils permettront d'accéder à des avantages ou autres incitatifs. Faut-il comprendre que l'on tentera de contraindre les grands groupes à contribuer au système canadien en leur promettant des avantages ? Quand l'on suggère que « les dépenses en publicité liées à des plateformes audio ou vidéo non assujetties à un accord ne seraient pas déductibles [aux fins de l'impôt sur le revenu] », cela signifie-t-il qu'il ne sera pas obligatoire pour un fournisseur de service de s'engager dans un tel accord? Et si c'était le cas, qui aura avantage à s'engager dans un accord si leurs concurrents ne le font pas? D'ailleurs, les plateformes de service en ligne n'ont pas répondu aux questions du CRTC dans le cadre de la consultation actuelle, ce qui n'est pas du meilleur augure si la signature d'un accord se révélait être volontaire.

Plus fondamentalement, on peut aussi se demander pourquoi il faudrait consentir des avantages à des entreprises devant se conformer à la loi, ou pourquoi les « contributions maximales raisonnables que le groupe de service en question peut apporter [ne devraient pas] entraîner de fardeau ou d'effets indus sur sa capacité d'innover et d'offrir des services concurrentiels aux Canadiens »? Sans rejeter la valeur de la souplesse et de l'innovation, n'acquiesçons-nous pas ainsi à subordonner l'intérêt collectif au fonctionnement d'un modèle d'affaires privé?

Quoi qu'il en soit, ces ententes, si elles voient le jour, devront être conclues et mises en œuvre en toute transparence et les parties qui ne les respecteraient pas devront être sanctionnées.

À quoi pourrait-on s'attendre à court terme?

Le CRTC considère qu'il est en mesure de [poser des gestes à court terme](#) et qu'il pourrait procéder de la sorte au cours des prochaines années, peu importe la façon dont le gouvernement décidera de donner suite à son rapport.

Bien que cette possibilité ne soit pas mentionnée dans le rapport, des participants ont indiqué que le CRTC aurait pu lever l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques afin que les plateformes du web soient assujetties à la loi sur la radiodiffusion, et donc aux objectifs qui y sont prescrits (contributions financières pour la création de contenu, dépenses de programmation et respect d'exigences). Des incertitudes demeurent quant à savoir si des changements légaux, ou un décret, seraient nécessaires pour accompagner une telle possibilité afin que cela s'applique à l'ensemble des entreprises faisant affaire au Canada. D'autre part, si personne ne peut garantir que les entreprises étrangères se conformeraient au système canadien, un refus éventuel de s'y soumettre les obligerait à se présenter devant les tribunaux.

Le CRTC pourrait également mettre en place de nouveaux accords de services tels que décrits précédemment.

Enfin, il faudrait logiquement s'attendre à ce que le contenu du rapport, et particulièrement ses conclusions, influence les prochaines décisions du CRTC.

Le financement

Comme certains de nos membres l'avaient souligné dans le cadre de la consultation du CRTC, les ménages canadiens paient déjà une somme très importante, en moyenne de 223\$ par mois [selon le gouvernement fédéral](#), pour accéder aux contenus culturels. D'où l'insistance, à la fois du CRTC, puis des ministres Bains et Joly, pour que les changements soient à coûts nuls pour la population. Cette insistance inquiète particulièrement les représentants des organisations membres de la CDEC qui se sont exprimés sur le sujet. Certains craignent que cette injonction ne se traduise par une stagnation du financement actuellement disponible pour les artistes, créateurs et producteurs, alors qu'il s'agit plutôt de mobiliser des sommes à même des revenus existants, notamment en provenance du secteur des télécommunications.

Dans son rapport, le CRTC propose que le financement disponible permette de soutenir de nouvelles missions. Il souligne également que la contribution du gouvernement fédéral pour la culture et la radiodiffusion, en fonction du PIB, a diminué de moitié depuis 25 ans. Il ne faudrait pas qu'une nouvelle distribution se fasse à même les financements actuellement disponibles pour le soutien à la création et à la production. D'autant que dans certains secteurs, par exemple en musique, [les revenus privés ont beaucoup diminué](#) depuis 15 ans.

Quels modèles pour l'avenir?

Le CRTC a certainement un désir de proposer des solutions capables d'évoluer avec une réalité en mutation. Ceci dit, l'analyse aurait pu être plus approfondie, à la fois quant aux tendances qui affecteront les secteurs culturels dans les prochaines années, qu'aux solutions concrètes permettant de rétablir un équilibre dans les écosystèmes. Comment les enjeux démographiques, les phénomènes sociaux, l'évolution des technologies affecteront-ils les écosystèmes culturels au-delà des tendances déjà visibles? Même à court terme, comment les technologies actuelles ou émergentes pourraient-elles être mises à profit afin de garantir la découvrabilité des contenus locaux? Si le rapport du CRTC insiste sur l'importance de la découvrabilité, ce qui est une excellente chose, il offre bien peu de pistes pour orienter son encadrement, à la fois en termes d'objectifs, de moyens et de mesures de transparence aptes à générer un niveau de confiance entre les joueurs.

Sauf pour une note de bas de page, le CRTC a laissé de côté la dynamique internationale. Il aurait été pertinent d'examiner les initiatives de législation adoptées dans d'autres juridictions, ou encore toute possibilité d'entente transnationale à l'égard des joueurs mondiaux, afin d'orienter les démarches du gouvernement canadien de façon à renforcer des tendances émergentes.

Vers un débat électoral?

La publication du rapport intérimaire du comité d'expert en vue de la révision des lois en juin 2019 pourrait faire en sorte que les enjeux culturels fassent partie des débats en vue des élections fédérales de 2019.

Certes, après près de dix ans de règne conservateur, la tâche était lourde pour les libéraux afin de rétablir un équilibre dans les écosystèmes. Par contre, en décalant la révision des lois sur la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication après les prochaines élections, il y a un plus grand risque que les changements nécessaires pour assurer d'améliorer les conditions de nombreux artistes, créateurs et producteurs ne voient pas le jour.

Les conservateurs ont [d'ores et déjà](#) conscrit les enjeux dans l'univers de la taxation, comme ils l'avaient fait avant les dernières élections, et brandiront ce spectre facile à une population qui paie déjà un prix de plus en plus élevé pour accéder aux contenus culturels. Que ressortira-t-il d'un débat qui émergerait sur ces bases? Il sera fondamental de la porter à un autre niveau et la société civile aura un important rôle à jouer en ce sens.

L'importance de la diversité des expressions culturelles en ligne

La CDEC était enchantée de constater que le mandat donné par le gouverneur en conseil au CRTC faisait mention de la Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée en 2005, et que le système canadien du futur devait respecter les engagements pris par les États signataires dans l'environnement actuel. Rappelons d'ailleurs que le Canada en fut le premier signataire. Or, comme le soulignait Suzanne Lamarre lors de sa présentation, à aucun moment dans le rapport du CRTC on ne mentionne cette convention, ni comment les propositions du CRTC permettraient au Canada de respecter les engagements qu'il a pris dans cette convention. Malheureusement, on ne retrouve pas non plus dans le rapport une mention de l'importance des secteurs culturels pour la société.

À l'heure où le pari semble reposer sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs, la *conversation* doit être plus fortement ancrée dans l'intérêt public. On pourra compter sur la CDEC, ses membres et autres organisations du secteur culturel pour remettre au cœur du débat public l'importance d'expressions culturelles diversifiées, à l'image de la société actuelle, bien sûr pour les retombées économiques, mais aussi pour nourrir l'identité d'individus complexes et imaginatifs, ainsi que de sociétés capables de se reconnaître, de se distinguer, d'innover et de contribuer à la richesse des perspectives à l'échelle du monde.