



Coalition
pour la diversité des
expressions culturelles

Commentaires de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles

dans le cadre de

Consultation sur le

**Projet de décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique
canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des
consommateurs et l'innovation**

remis à la

Direction générale des politiques sur Internet et les télécommunications,
Innovation, Sciences et Développement économique Canada

Le 5 avril 2019

Table des matières

Liste des acronymes	3
1. Présentation	4
2. Introduction	5
3. Reconnaître la responsabilité sociétale des entreprises de télécommunications	6
3.1. L'architecture technique comme source de normativité	6
3.2. L'impact des télécommunications sur la diversité des expressions culturelles	7
4. Accorder une priorité à la souveraineté culturelle	9
4.1. Un concept de souveraineté culturelle ancré dans la diversité des expressions culturelles	9
4.2. L'assise de la souveraineté culturelle dans les objectifs de la politique de télécommunication	11
4.3. Modifications proposées pour traduire le principe de souveraineté culturelle	11
5. La contribution des télécommunications au financement du contenu canadien	12
5.1. La logique de cette contribution	12
5.2. Une vision à long terme pour assurer une contribution des FST au financement des contenus canadiens	14
5.3. Un décret d'instruction au CRTC pour assurer une contribution des FST	14
5.4. Déterminer la contribution au financement du contenu canadien	15
6. Le décret d'instruction de 2006	16
7. Conclusion	17
Annexe 1 : Rappel des recommandations	18

Liste des acronymes

CDEC : Coalition pour la diversité des expressions culturelles

CLRT : Cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications

CRTC : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

EDR : Entreprise de distribution de radiodiffusion

FICDC : Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle

FST : Fournisseur de services de télécommunications

GEC : Gouverneur en conseil

GCSCCE : Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur - Industries culturelles

OCCQ : Observatoire de la culture et des communications du Québec

OTM : Observateur des technologies médias

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

1. Présentation

La Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC) réunit les principales organisations de professionnels francophones et anglophones du secteur culturel au Canada. Elle est composée de 30 organisations qui représentent collectivement les intérêts de plus de 200 000 professionnels et de 2 000 entreprises des secteurs du livre, du cinéma, de la télévision, des nouveaux médias, de la musique, des arts d'interprétation et des arts visuels. La CDEC s'exprime en tant que Coalition, après consultation de ses membres. Au besoin, ces derniers ont toute latitude pour préciser leurs positions et nuancer certains éléments.

Préoccupée tout autant par la santé économique du secteur culturel que par la vitalité de la création culturelle, la CDEC intervient principalement pour que les biens et les services culturels soient exclus des négociations commerciales et pour que la diversité des expressions culturelles soit présente dans l'environnement numérique.

Elle assure la promotion de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO et veille à sa mise en œuvre pour lui donner pleine force d'application à l'échelle nationale. Elle s'assure que la capacité du gouvernement à mettre en œuvre des politiques de soutien aux expressions culturelles locales soit préservée et déployée adéquatement; que la libéralisation des échanges et le développement des technologies n'entraînent pas systématiquement une uniformisation des contenus et un bouleversement des écosystèmes locaux face aux investissements étrangers. La CDEC assure également le secrétariat de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle (FICDC).

2. Introduction

Le 26 février 2019, la Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC) prenait connaissance du projet de décret donnant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

La CDEC voit d'un bon œil la publication d'un nouveau décret pour remplacer les instructions du décret précédent, qui misait essentiellement sur le « libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique »¹.

Ainsi, le gouvernement souhaite avec ce projet que le CRTC, lorsqu'il a recours à la réglementation, tienne compte de quatre priorités pour la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne de télécommunications : la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

La CDEC est d'accord avec ces principes, autant qu'elle l'est avec les autres principes de la politique de télécommunication. Elle appuierait davantage une approche qui identifierait plus précisément les changements que le gouvernement souhaite voir adopter sans prioriser certains objectifs de la politique de télécommunication. Mais puisque que le gouvernement souhaite retenir des priorités , la CDEC considère important d'en ajouter une autre, soit la souveraineté culturelle du Canada.

Le 5 juin 2018, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il procéderait à un examen de la *Loi sur les télécommunications*, la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur la radiocommunication*. Un comité d'experts indépendants, présidé par Mme Janet Yale, a été nommé pour examiner ce cadre législatif et évaluer la meilleure façon de l'adapter au développement des technologies de l'Internet qui ont transformé la façon dont les Canadiens communiquent entre eux, découvrent du contenu, y accèdent et le consomment.

Or, de nombreuses organisations ont proposé des changements à apporter au cadre législatif, dont certaines mesures à court terme. Ces mesures s'appuient notamment sur la politique canadienne de télécommunication, et plus précisément sur le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes, qui constituent la pierre d'assise, toujours pertinente, de la politique canadienne de télécommunication.

Dans un premier temps, nous insisterons sur la responsabilité et le rôle sociétal des entreprises de télécommunications. Dans un deuxième temps, nous proposerons d'accorder une priorité à la souveraineté culturelle. Dans un troisième temps, nous reprendrons des constats et des recommandations que nous avons transmis le 11 janvier 2019 au groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications (CLRT ou BTLR en anglais). Enfin, nous terminerons avec une recommandation concernant le décret d'instruction de 2006.

Le lecteur retrouvera en Annexe 1 l'ensemble des recommandations de la CDEC.

¹ DORS/2006-355

3. Reconnaître la responsabilité sociétale des entreprises de télécommunications

3.1. L'architecture technique comme source de normativité

Le 14 mars dernier, dans le cadre d'une conférence de la Chaire L.R. Wilson, Pierre Trudel a brillamment démontré comme l'architecture technique peut constituer une source de normativité, qui peut se poser en contradiction avec le droit. Ainsi, les technologies ne sont pas nécessairement neutres et nous amènent à repenser les techniques de réglementation pour rejoindre les objectifs visés par le droit.

Prenons l'exemple des terminaux (pensons aux haut-parleurs intelligents) qui donnent accès à des applications ou des services en particulier via l'Internet. En ne donnant pas accès à toutes les applications ou tous les services existants, ils contournent le principe de la neutralité de l'Internet d'une façon qui n'avait pas été prévue à l'origine. Pour autant, faut-il renoncer à la neutralité de l'Internet, ou mettre en place une nouvelle réglementation ciblant ces objets ?

Pierre Trudel expose qu'à l'ère numérique, les télécommunications sont appelées à intervenir dans une multitude de champs qui sont régulés par des lois spécifiques. La 5G permettra aux objets et aux machines de se connecter entre elles pour générer des données, ajuster leurs comportements, etc. De quelles lois, et même de quelles juridictions, relèveront les objets connectés en médecine, en transport, en santé² et sécurité au travail ? D'ailleurs, le développement de ces nouvelles applications devrait mettre en exergue l'importance de la sûreté et de la qualité des services de télécommunications. Pourtant ces objectifs énoncés à la politique de télécommunication ne trouvent qu'une place secondaire (en ce qui concerne la qualité) ou nulle (dans le cas de la sûreté) dans le décret proposé.

La portée sociétale des télécommunications s'amplifie considérablement avec le développement du numérique et est appelée à rejoindre chaque recoin de la vie des individus. En conséquence, les exigences qui sont posées aux entreprises de télécommunication en termes de responsabilité sociétale s'en trouvent accrues.

Les entreprises de télécommunications canadiennes planifient déjà le développement du réseau de la 5G qui promet de nouvelles innovations, mais aussi de nouvelles perturbations dans plusieurs secteurs. Le secteur culturel risque d'être encore frappé par ce développement dès le début des années 2020³. D'une part, le développement du réseau 5G, là où il sera disponible, devrait accélérer la transition vers les services mobiles pour l'accès aux contenus culturels, ainsi que la disponibilité de ces services dans de nouveaux environnements, tels les voitures. Les revenus publicitaires suivront la croissance des médias mobiles. D'autre part, il permettra graduellement le développement d'un marché de masse pour la réalité augmentée, la réalité virtuelle et les expériences immersives et interactives.

Ainsi que l'explique Pierre Trudel, nous tentons actuellement de réguler un monde en réseau avec un droit qui fonctionne en silo. Les changements que nous proposons à la *Loi sur la radiodiffusion*, que nous rappellerons à la section 5, visent à encadrer la responsabilité sociale des entreprises de télécommunications en ce qui concerne la diffusion des contenus culturels. Toutefois, tant que cette loi ne sera pas modifiée, il faudra s'en remettre aux objectifs de la *Loi sur les télécommunications* pour ancrer cette responsabilité sociétale, notamment en ce qui concerne les enjeux qui se posent pour la diversité des

² Déjà, la division santé de Telus développe une application qui donnera accès à des médecins au moyen d'un chat ainsi qu'à des recommandations basées sur un système d'intelligence artificielle. Voir l'article publié sur The Wire :

<https://thewirereport.ca/2019/03/05/telus-health-app-to-offer-video-doctor-appointments-ai-advice/>

³ Voir l'étude de Ovum (2018), [How 5G Will Transform the Business of Media and Entertainment](https://newsroom.intel.com/wp-content/uploads/sites/11/2018/10/ovum%E2%80%9393intel%E2%80%93935g%E2%80%9393ebook.pdf):

<https://newsroom.intel.com/wp-content/uploads/sites/11/2018/10/ovum%E2%80%9393intel%E2%80%93935g%E2%80%9393ebook.pdf>

expressions culturelles.

3.2. L'impact des télécommunications sur la diversité des expressions culturelles

L'internet haute vitesse et la technologie 4G a eu de nombreuses applications dans le champ culturel. Par exemple, sans ces technologies, le visionnement et l'écoute en continu n'auraient pas été possibles. Ces applications ont un impact énorme sur les écosystèmes culturels et ce, à divers niveaux. Nous référons le lecteur au mémoire de la CDEC déposé le 11 janvier 2019 au groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications⁴ pour une explication complète. Mais nous rappellerons tout de même les grands traits.

Premièrement, elles ont permis la venue de nouveaux joueurs que l'on n'a pas encore su intégrer dans le système canadien et qui ne sont pas soumis à des exigences de découvrabilité et de financement des contenus locaux et nationaux, générant un système à deux vitesses. De plus, parce que ces joueurs ne donnent pas accès aux données d'usages, nous n'avons aucune idée de l'accès ni de l'exposition à une variété de contenus. S'il est vrai que les contenus culturels canadiens peuvent gagner un auditoire mondial, ils se retrouvent aussi noyés dans une mer de contenus étrangers. Mais, les systèmes de recommandation par algorithme sont guidés par les objectifs économiques de leurs propriétaires. S'ils visent à capter l'attention des auditeurs, notamment pour en recueillir les précieuses données, l'origine et la diversité des contenus ne font pas encore partie des critères pris en compte par les algorithmes de recommandation.

Les règlements permettant d'assurer la mise en œuvre de la souveraineté culturelle du Canada ne s'appliquent toujours pas aux services de programmation en ligne. Certes, ces enjeux sont au cœur des débats auxquels est confronté le secteur de la radiodiffusion. Toutefois, ces services n'auraient pu voir le jour sans les innovations technologiques qui ont eu lieu dans le secteur des télécommunications. Pour le secteur culturel, les conséquences sont essentiellement à deux niveaux : découvrabilité et financement. Si le secteur des télécommunications ne peut intervenir sur le premier plan, il peut certainement contribuer au financement des contenus canadiens au même titre que les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR). Or comme nous l'expliquerons, ces contributions diminueront malgré une croissance des revenus des FST (nous y reviendrons à la section 5.1.).

Deuxièmement, bien que la télévision et la radio continuent de jouer un rôle important dans la vie des Canadiens, « les services traditionnels de radio et de télévision sont au mieux matures et certains sont en déclin » explique le CRTC. Or un système traditionnel en déclin « pourrait ne pas être en mesure d'appuyer la production, la promotion ou la découvrabilité »⁵. Effectivement, ce déclin entraîne une réduction des revenus des EDR et des radiodiffuseurs. Comme ces entreprises sont les seules, dans l'écosystème canadien des services de communications, à devoir contribuer directement et continuellement aux fonds de soutien au contenu canadien⁶, les ressources de ces fonds diminuent inexorablement. C'est d'ailleurs ce qui a forcé Patrimoine canadien à augmenter en 2017 sa contribution au Fonds des médias du Canada.

Troisièmement, ces diminutions de fonds pour les contenus canadiens, jumelées aux diminutions constantes de revenus de publicités des médias conventionnels⁷, ont des effets négatifs sur la diversité des

⁴ En ligne, sur le site de la CDEC : <https://cdec-cdce.org/memoire-de-la-cdec-dans-le-cadre-de-lexamen-de-la-legislation-en-matiere-de-radiodiffusion-et-de-telecommunications/>

⁵ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm>

⁶ Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555, art. 34 et 35, Règlement de 1986 sur la radio, DORS/86-982, art. 15.

⁷ Les médias traditionnels enregistrent des pertes de revenus publicitaires depuis 10 ans, alors que les placements sur le Web accaparent maintenant près de 50% des revenus. Voir le rapport de Think TV (consulté le 19 mars 2019) : <https://thinktv.ca/research/advertising-revenue-by-media/>

expressions culturelles, tant au niveau quantitatif que qualitatif. Par exemple, dans le domaine audiovisuel, les dépenses en émissions canadiennes sont en diminution et certains contenus spécifiques (émissions d'intérêt national, nouvelles locales, contenu destiné aux autochtones ou aux minorités linguistiques, œuvres de fiction, documentaires, œuvres pour enfants) risquent d'être particulièrement affectés. Dans le cas des dramatiques, particulièrement en langue française⁸, les entreprises doivent couper au maximum pour livrer des productions locales de qualité qui doivent rivaliser avec des productions étrangères dotées de budgets faramineux⁹.

Dans le secteur de la musique, les données indiquent que les revenus pour l'ensemble de l'industrie de la musique à travers le monde ont chuté de façon majeure dès la fin des années 1990, et qu'ils remontent lentement depuis 2014¹⁰. Cela a bien sûr de nombreux impacts pour les entreprises du secteur, particulièrement pour les producteurs indépendants qui investissent des sommes importantes pour le développement des contenus musicaux. Ces pertes de revenus se traduisent aussi en une diminution du nombre de projets qui peuvent être soutenus ou sur les ressources disponibles pour en assurer la promotion. Bref, la numérisation a des impacts sur l'ensemble de la chaîne de valeur, et cela affecte aussi la diversité des expressions qui en émanent.

Quatrièmement, les opportunités en terme de découvrabilité et de financement ne sont pas les mêmes pour les marchés anglophones et francophones au Canada. Les produits francophones s'exportent moins bien et ont une base de financement plus réduite. La dématérialisation des contenus et le rôle croissant des multinationales dans le secteur culturel, que permet l'Internet, accroît les défis pour les contenus francophones.

Cinquièmement, les modèles mis en place à l'ère numérique entraînent un appauvrissement pour de nombreux artistes, créateurs et professionnels de la culture. Par exemple, dans le domaine de la musique, même s'il est assez difficile de savoir dans quelle proportion les revenus des artistes ont diminué, on sait qu'une chanson doit atteindre un million d'écoutes pour générer 4000\$ de revenus, sur la base d'un taux d'environ 0.004\$ par écoute¹¹. Par la suite, ces sommes sont réparties tout au long de la chaîne de production. Au Canada, une minorité d'artistes est favorisée par l'écoute en continue en raison d'une très forte concentration des écoutes (0.7% des titres représentent 87% des écoutes sur les services de musique en ligne au Canada¹²).

Sixièmement, les coûts globaux d'accès aux contenus culturels sont en augmentation et cela entraîne deux phénomènes négatifs pour la diversité des expressions culturelles. La dématérialisation des contenus culturels, et leur consommation croissante via l'Internet, est certainement à l'origine des dépenses accrues des ménages pour les divers services de télécommunications. À l'automne 2017, l'Observateur des technologies médias (OTM) constatait que la vidéo et l'audio représentaient la grande majorité du temps passé en ligne pour les Canadiens pour un total combiné de 72%¹³. Comme nous le mentionnions dans une

⁸ L'AQPM évalue que « l'écart entre les budgets pour les productions de langue anglaise et celles de langue française a quadruplé dans le cas des dramatiques et presque triplé dans le cas des productions jeunesse ». Voir le mémoire déposé au groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications :

https://www.aqpm.ca/medias/documents/AQPM_EXAMEN_DE_LA_LEGISLATION_CANADIENNE_11_janvier_2019.pdf

⁹ Par exemple, chaque épisode de la série *The Crown* (Netflix) aurait coûté quatorze millions de dollars. Emmie Martin, CNBC, août 2017, *Here's how much it costs HBO to produce one episode of 'Game of Thrones'* : <https://www.cnbc.com/2017/08/04/it-costs-millions-to-produce-one-episode-of-hbos-game-of-thrones.html>

¹⁰ Tel que le rapporte l'ADISQ : https://adisq.com/medias/pdf/fr/Examen_du_cadre_legislatif_canadien_intervention_ADISQ.pdf, en se référant notamment aux données de IFPI, State of the industry, 2018 : <https://gmr.ifpi.org/state-of-the-industry>

¹¹ Taux de Spotify en 2018 : <https://www.digitalmusicnews.com/2018/01/16/streaming-music-services-pay-2018/>

¹² Selon les chiffres qu'un représentant de Nielsen Music a transmis par courriel.

¹³ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/mar1.htm#f10>

autre contribution¹⁴,

« Le modèle actuel, qui tend davantage vers l'abonnement, entraîne une captivité des publics. Les usagers qui tentent de limiter la multiplication des frais mensuels et développent une réticence à déboursier pour acheter ou louer un contenu auront tendance à se limiter aux plateformes auxquelles ils sont abonnés. Les contenus qui ne sont pas disponibles sur les grandes plateformes courent ainsi le risque d'être ignorés ou piratés »¹⁵.

Il faut en effet craindre que la croissance des coûts d'accès aux contenus culturels réduise de façon importante la diversité à laquelle pourrions accéder les Canadiennes et les Canadiens, au détriment potentiel des contenus locaux et nationaux.

4. Accorder une priorité à la souveraineté culturelle

Ainsi, nous affirmons que le secteur des télécommunications a un rôle à jouer dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Comme nous venons de le constater, les développements technologiques dans ce secteur ont des impacts sur la capacité des instruments législatifs à atteindre leurs objectifs, comme c'est le cas de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Heureusement, cette reconnaissance du rôle des télécommunications est déjà inscrite dans la Loi. Dans cette section, nous proposerons d'ajouter un nouveau critère aux priorités identifiées par le gouvernement ainsi qu'une instruction concernant la contribution au financement des contenus canadiens.

4.1. Un concept de souveraineté culturelle ancré dans la diversité des expressions culturelles

Le concept de souveraineté culturelle peut être défini comme le « droit de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles »¹⁶, ou alors le « droit de l'État de légiférer dans le secteur de la culture »¹⁷. Il est intégré à l'article 3 (1)b) de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui stipule que

« le système canadien de radiodiffusion, composé d'éléments publics, privés et communautaires, utilise des fréquences qui sont du domaine public et offre, par sa programmation essentiellement en français et en anglais, un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle; »

On en retrouve une définition plus complète dans une publication du Parlement canadien,

« On peut dire qu'un pays est souverain en matière de culture lorsqu'il dispose de la liberté nécessaire pour prendre les décisions qui s'imposent quant à son avenir culturel, c'est-à-dire lorsqu'il jouit de la latitude requise pour favoriser la création, la diffusion et la conservation de sa production culturelle et l'accès à cette production sur l'étendue de son territoire. La souveraineté culturelle comprend la faculté d'adopter un ensemble de lois et de politiques et de mettre en place

¹⁴ CDEC, *Des principes éthiques pour un développement de l'Intelligence artificielle misant sur la diversité des expressions culturelles*, novembre 2018, en ligne : <https://cdec-cdce.org/des-principes-ethiques-pour-un-developpement-de-lintelligence-artificielle-misant-sur-la-diversite-des-expressions-culturelles/>

¹⁵ CDEC, Op. Cit., p. 5.

¹⁶ Coutu, Emmanuelle et France Aubin (2016), « Régulation ou gouvernance de la culture. Le cas de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO » dans *Médias et société. La perspective de la communication sociale*, sous la direction de Jason Luckerhoff, Presses de l'université du Québec.

¹⁷ Comité permanent du patrimoine canadien (2003), *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*. <http://www.noscommunes.ca/Content/Committee/372/HERI/Reports/RP1032284/herirp02/herirp02-f.pdf>

des institutions et des programmes visant à appuyer les mesures précitées »¹⁸.

L'importance sociétale de la culture a été affirmée à de nombreuses reprises par le gouvernement, la société civile et notamment des entreprises du secteur des télécommunications et de la radiodiffusion. Au-delà des affirmations, cet engagement s'est matérialisé par toutes les démarches entreprises par les gouvernements du Canada, du Québec et de la société civile qui ont finalement abouti à l'adoption en 2005, de la Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, dont le Canada a été le premier signataire.

Sans passer en revue dans le cadre de ces commentaires, l'ensemble des représentations associées à la culture, rappelons celle qui a guidé les travaux du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSE) - Industries culturelles en 1999, groupe dont de nombreux représentants du secteur des télécommunications étaient membres :

« C'est notre culture - nos idées, nos chansons, nos récits - qui concrétise notre identité canadienne. Ainsi, c'est par des produits culturels - des enregistrements sonores, des livres ou des films - que nous exprimons des idées et des façons de voir et que nous partageons, à la fois entre nous et avec le reste du monde, des narrations et des images qui sont spécifiquement canadiennes. Ces produits culturels constituent une nourriture pour l'esprit et pour l'âme qui nous aide à communiquer avec les autres et à échanger des opinions : ils divertissent et informent tout à la fois; ils contribuent à façonner la conception que nous nous faisons de notre identité; ils enrichissent nos vies.

Dans les livres, les magazines, les chansons, les films et les émissions de radio et de télévision canadiens, nous pouvons nous retrouver et nous comprendre. Nous raffermissons la cohésion de notre société et nous renforçons notre sentiment de fierté envers ce que nous sommes comme peuple et comme pays »¹⁹.

Vingt ans plus tard, force est de constater que cette façon de voir les choses est partagée par la population canadienne. D'après une recherche menée par la firme EKOS et présentée dans le rapport du CRTC, les Canadiens sont favorables au soutien du contenu culturel national :

« 78 % de Canadiens envisagent le contenu fait au Canada comme important ou modérément important personnellement. De plus, « [d]e nombreux participants aux groupes de discussion ont dit soutenir le rôle du gouvernement dans la création de contenu canadien. Certains estiment que le contenu canadien contribue à renforcer l'unité et l'identité partagée. D'autres ont fait remarquer que le soutien financier pour assurer la production de contenu canadien aide à développer le talent des acteurs, des écrivains et des producteurs et crée des emplois partout au Canada. »²⁰

Nous considérons que cet attachement très important aux contenus canadiens doit être considéré au moins au même titre que d'autres intérêts des consommateurs (ou usagers) et qu'il est possible de concilier la souveraineté culturelle avec les droits des consommateurs, des offres de services différenciées ou des services de haute qualité.

¹⁸ Jackson, Joseph et René Lemieux (1999), *Les arts et la politique culturelle canadienne*, bulletin d'actualité 93-3F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement. <http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/CIR/933-f.htm>

¹⁹ Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSE) - Industries culturelles (1999), *La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation*. <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/ip-pi/canculture.aspx?lang=fra>

²⁰ CRTC (2018) *Emboîter le pas au changement. L'avenir de la distribution de la programmation au Canada* <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/poli.htm#pr1>

4.2. L'assise de la souveraineté culturelle dans les objectifs de la politique de télécommunication

La politique canadienne de télécommunication est décrite à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*. D'entrée de jeu, l'article 7 affirme que « La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes ».

Par la suite, on identifie neuf objectifs spécifiques qui sont visés par la politique canadienne de télécommunication. De ces objectifs, deux nous apparaissent essentiels pour appuyer cette mission fondamentale et servir d'assise à la priorité de la souveraineté culturelle :

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

« h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication; »

4.3. Modifications proposées pour traduire le principe de souveraineté culturelle

Ainsi, la CDEC souhaite que la souveraineté culturelle soit prise en compte par le CRTC lorsqu'il doit avoir recours à la réglementation. Nous recommandons au ministre d'ajouter une priorité, celle de la souveraineté culturelle, ainsi qu'une instruction précise concernant la contribution au financement des contenus canadiens.

Recommandation 1

La CDEC propose les modifications suivantes (en gras) à la section « instructions » du projet de décret :

1. Dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil met en œuvre la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de cette loi selon les principes suivants :

- a) lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait examiner comment les mesures prises peuvent promouvoir **la souveraineté culturelle**, la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, notamment la mesure dans laquelle elles :
 1. **assurent un partage de la valeur générée par l'acheminement des contenus culturels,**
 2. encouragent toute forme de concurrence,
 3. favorisent l'abordabilité et des prix plus bas, surtout lorsqu'il est possible que les fournisseurs de services de télécommunication soient en mesure d'exercer un pouvoir sur le marché,
 4. font en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité soit disponible,
 5. renforcent et protègent les droits des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs des services de télécommunications,
 6. réduisent les barrières à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les nouveaux et les petits fournisseurs des services de télécommunications,
 7. permettent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris de nouvelles technologies et des offres de services différenciées,
 8. stimulent l'investissement dans la recherche et le développement et dans d'autres actifs incorporels qui soutiennent l'offre et la fourniture de services de télécommunication;

- b) lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait démontrer sa conformité avec le présent décret et devrait préciser comment les mesures prises peuvent, selon le cas, promouvoir **la souveraineté culturelle**, la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

2. Afin de répondre aux objectifs de la Loi sur les télécommunications et afin de permettre aux entreprises de télécommunications d'assumer leur responsabilité sociétale et de participer à la diversité des expressions culturelles, le Conseil adoptera une politique réglementaire pour établir une contribution des entreprises de télécommunications au financement des contenus canadiens.

Nous reprendrons dans la section suivante les arguments qui justifient cette contribution.

5. La contribution des télécommunications au financement du contenu canadien

Actuellement, ce sont les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), les radiodiffuseurs et le gouvernement canadien qui contribuent aux fonds de soutien au contenu canadien. Malgré une hausse de la contribution gouvernementale en 2017 dans certains fonds, il est évident qu'il faut mettre en place une nouvelle structure d'appui au contenu canadien pour que ces fonds puissent continuer à jouer leur rôle pour l'ensemble des secteurs.

Nous avons démontré à la section 3.2. comment les changements technologiques ont perturbé les écosystèmes culturels. Dans le cadre de notre mémoire au Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications, d'autres sources de financement des contenus culturels ont été identifiées. Nous ne reprendrons dans cette section que celle qui concerne les entreprises de télécommunication.

5.1. La logique de cette contribution

Le CRTC souligne dans son rapport l'importance de « s'assurer que les Canadiens ont toujours accès à du contenu audio et vidéo de haute qualité, créé pour et par des Canadiens, ainsi qu'au meilleur contenu à l'échelle mondiale, à partir de n'importe quelle plateforme, appareil ou technologie qu'ils souhaitent utiliser. »²¹

Comme nous l'avons souligné dans la section 3.2., la problématique qui préoccupe la CDEC est certainement la fragmentation des revenus des entreprises médiatiques, laquelle entraîne une réduction de ceux des EDR et des radiodiffuseurs²² et, par conséquent, des fonds de soutien au contenu canadien.

Par ailleurs, la fonte de revenus subie par ces contributeurs se transforme en croissance de revenus pour d'autres fournisseurs qui livrent des contenus similaires et qui, eux, échappent à cette obligation de contributions, non pas parce que la finalité de leurs activités est différente, mais parce qu'ils utilisent une technique de transport différente de celle des EDR et des radiodiffuseurs.

Les revenus des fournisseurs de services de télécommunications (FST) sont en croissance²³ et leurs marges bénéficiaires sont très élevées, oscillant entre 37,7% et 39,1% entre 2014 et 2017²⁴. D'après le rapport du CRTC

²¹ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm>

²² CRTC, Rapport de surveillance des communications 2018, p. 86

²³ CRTC, Rapport de surveillance des communications 2018, p. 86.

²⁴ CRTC, Rapport de surveillance des communications 2018, p. 95.

Emboîter le pas au changement. L'avenir de la distribution de la programmation au Canada, rendu public le 1^{er} juin 2018, la croissance de l'Internet à large bande est en grande partie attribuable à la consommation de contenus musicaux et audiovisuels.

La publication de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec (OCCQ) en octobre 2018²⁵ révélait que les services cellulaires et d'accès à l'Internet représentaient 41% des dépenses culturelles des ménages québécois en 2015, alors que 37% des dépenses culturelles étaient dédiées à l'achat de produits culturels. L'évolution de la tendance entre 2010 et 2015 amène les auteurs à poser l'hypothèse d'un transfert des dépenses des contenus culturels vers les FST afin d'y accéder.

Comme l'explique Julianne Schultz, rédactrice en chef et fondatrice de *Griffith Review*, professeur au *Griffith Centre for Creative Arts Research (Griffith University, Australie)* « nous assistons à une redistribution massive de la richesse du secteur culturel, où le sens est créé, vers le secteur de la technologie, qui a trouvé comment commercialiser, distribuer, atteindre et faire de l'argent de manière que les industries culturelles n'auraient jamais imaginé possible. »²⁶

Dans la conclusion de son rapport sur l'avenir de la distribution de la programmation au Canada, le CRTC propose diverses options. L'une d'elles recommande de restructurer le financement du contenu canadien, en misant notamment sur une contribution des FST. Le CRTC justifie cette proposition de la manière suivante :

« Selon cette approche, le fardeau associé au soutien du contenu créé par et pour les Canadiens serait partiellement réaffecté à l'intérieur même du système en vue d'inclure les fournisseurs de services de télécommunications appropriés, tout en continuant à soutenir le déploiement de l'accès à large bande. Cette approche reconnaît le fait que la grande majorité de la demande pour les services de télécommunications et de la croissance de leurs revenus reposent sur le contenu vidéo et audio. Cela reconnaît aussi que la plupart des services de télécommunications au Canada font partie d'entreprises largement intégrées verticalement qui comprennent aussi des EDR et souvent divers types de services de programmation.

L'analyse préliminaire laisse entendre qu'un tel fonds intégré pourrait potentiellement être neutre au point de vue des revenus pour tout le système. En raison de la hausse des revenus dans certains secteurs des télécommunications, un fonds intégré pourrait aussi assurer l'apport d'un soutien continu au contenu audio et vidéo. Ceci inclurait tous les bénéficiaires des fonds existants sans entraîner de coûts supplémentaires pour les Canadiens, qui financent au bout du compte les contributions de tous les acteurs. Toute augmentation potentielle des coûts de détail serait atténuée par la concurrence dans les marchés de la connectivité »²⁷.

Dans le cadre des débats entourant la révision de la *Loi sur la radiodiffusion*, des parlementaires s'inquiétaient de la possibilité que des entreprises de programmation trouvent des alternatives aux EDR pour livrer leurs contenus :

« Les nouvelles technologies telles que la fibre optique pourraient donner lieu à de nouveaux types d'arrangements basés sur le partage des installations de fibres optiques des compagnies de téléphone avec les câblodistributeurs. Il pourrait donc être avantageux d'adopter une réglementation neutre sur le plan technologique qui permette à la Commission de régler, quelle que soit la technologie choisie pour la livraison. La nouvelle loi donnera à la Commission le

²⁵ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/bulletins/optique-culture-62.pdf>

²⁶ <http://theconversation.com/australia-must-act-now-to-preserve-its-culture-in-the-face-of-global-tech-giants-58724>

²⁷ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/po11.htm#pr2>

pouvoir explicite de réglementer ces nouveaux types d'arrangements. Pour que les nouveaux objectifs soient prioritaires en matière de radiodiffusion, une modification corrélative à la Loi sur les chemins de fer est incluse dans le projet de loi » (nous soulignons).²⁸

Effectivement, les FST ont mis en place de nouveaux services pour la livraison de la programmation sur le Web. Mais ces services n'ont pas été règlementés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ce texte révèle aussi que les objectifs en matière de radiodiffusion devaient être prioritaires par rapport aux choix de mode de livraison. L'un de ces objectifs indique que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne »²⁹.

5.2. Une vision à long terme pour assurer une contribution des FST au financement des contenus canadiens

L'une des propositions de la CDEC dans le cadre de l'examen du CLRT consiste à délimiter plus clairement les domaines des lois sur la radiodiffusion et les télécommunications, afin de mieux dissocier le contenu de son véhicule de transport. Ce qui doit être éliminé, selon nous, c'est l'association des objectifs culturels à un mode de transmission lié à une technologie spécifique.

En 2012, la Cour suprême a consacré la dichotomie entre les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de télécommunication face au cadre réglementaire du CRTC³⁰. Nous ne contestons pas le fait qu'une entreprise de télécommunication ne puisse être assimilée à un service de radiodiffusion. Cela ne veut toutefois pas dire que les entreprises de télécommunications n'ont aucune responsabilité à assumer lorsqu'elles transportent des contenus culturels.

Dans le cadre de la consultation du groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications, différentes organisations ont proposé des changements à la *Loi sur la radiodiffusion* pour faire en sorte que tous les FST qui participent à la transmission des contenus culturels contribuent au financement du contenu canadien.

Les changements législatifs mettront beaucoup de temps à être mis en œuvre. C'est pourquoi, comme nous le verrons dans la section suivante, plusieurs organisations ont proposé d'utiliser la *Loi sur les télécommunications* comme fondement juridique d'une mesure à court terme permettant d'assurer une contribution des FST au financement du contenu canadien.

5.3. Un décret d'instruction au CRTC pour assurer une contribution des FST

La CDEC a proposé que le GEC émette un décret pour donner des instructions au CRTC afin qu'il adopte, par une politique réglementaire qui se transformera ensuite en règlement, des mesures assurant une contribution des entreprises de télécommunication au financement du contenu canadien, pour ainsi « contribue[r] à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions »³¹, réaffirmant du coup « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes »³². Le contenu canadien étant au cœur de la structure sociale et de l'identité

²⁸ Traduction du texte original en anglais. Notes du ministère des Communications, d'août 1988 et préparées en soutien à l'analyse, article par article, du projet de loi C-136 au sujet de l'article 9(1) f) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

²⁹ L'article 3 (1) e) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

³⁰ Renvoi relatif à la *Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4.

³¹ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 7(a)

³² *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 7

canadienne, une telle action nous semble non seulement justifiée, mais nécessaire.

Cette proposition se fonde sur le même article de la *Loi sur les télécommunications*, que le décret dont il est question dans ces commentaires, soit celui qui indique que le GEC peut « *par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à la politique canadienne de télécommunication* »³³.

Ainsi, vu l'urgence de la situation pour les organisations du secteur culturel, il nous semble opportun que le GEC intègre cette proposition dans le cadre du décret actuel.

5.4. Déterminer la contribution au financement du contenu canadien

Nous proposons que les FST contribuent aux fonds existants de soutien au contenu canadien, qui sont soutenus actuellement par les EDR et les radiodiffuseurs. Cette contribution devrait se faire en continuité avec les façons de faire qui sont déjà en place, donc sur la base d'un pourcentage du revenu annuel brut. D'autres options auraient pu être envisagées, par exemple de dédier une partie de la taxe de vente au financement du contenu canadien, si tant est qu'une telle taxe de vente soit enfin imposée à tous les acteurs du système.

Néanmoins, afin de garantir une continuité et une pérennité du financement du contenu canadien, il nous semble plus sage de privilégier le prélèvement d'une contribution directe sur la base de la part des revenus bruts des FST imputables à l'accès à des contenus culturels. Cela s'appliquera donc essentiellement aux revenus de services résidentiels des FST.

Trouver une méthode objective et universelle pour établir la contribution de chaque entreprise de télécommunication représente certes un défi, mais qui ne peut être insurmontable. Plutôt que de miser sur une observation en temps réel de l'utilisation de la bande passante, des analyses sur une plus longue période permettraient sans doute d'identifier la consommation moyenne des contenus culturels et la contribution que les FST devraient verser pour soutenir le contenu canadien sur la base des revenus bruts³⁴. Surtout, cela diminuerait les risques de violation de la vie privée.

Un exercice devra être entrepris afin de déterminer le niveau des contributions. Nous n'avons pas de proposition précise à effectuer à cet égard. Néanmoins, les paramètres suivants nous semblent être pertinents à considérer lorsque cet exercice sera effectué :

- Comme nous l'avons constaté, les profits des FST semblent amplement suffisants pour que les contributions au financement du contenu canadien ne se traduisent par des augmentations des frais d'abonnement des Canadiennes et Canadiens, qui paient déjà un prix important, et croissant, pour les télécommunications ;
- Les contributions amassées devraient être redirigées vers les fonds existants dans tous les secteurs couverts par la *Loi sur la radiodiffusion* ;
- L'objectif doit être de constituer des fonds suffisamment garnis pour rencontrer les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et non de maintenir le niveau actuel de financement. En particulier, il faut que le financement soit adéquat pour s'assurer d'un contenu diversifié et bien référencé.

³³ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 8

³⁴ L'autorité réglementaire de la Grande-Bretagne, OFCOM, a publié en août 2018 son rapport annuel intitulé *Communications Market Report*. Les données qui y sont présentées peuvent certainement offrir des pistes de recherche pour arriver à une solution qui tiendra compte des tendances et de l'évolution de l'usage que font les abonnés des services données avec ou sans fil.

Certains des membres de la CDEC ont travaillé de concert pour proposer divers scénarios en vue de la détermination de cette contribution pour le secteur audiovisuel³⁵. Cette étude démontre que l'établissement des frais d'abonnement dans le secteur des télécommunications dépend de divers facteurs et qu'une contribution prélevée sur la base des revenus bruts des FST ne générerait pas automatiquement d'augmentation des coûts pour les abonnés. Nous constatons donc que notre proposition n'est pas incompatible avec la priorité de l'abordabilité, telle qu'identifiée dans le projet de décret.

Recommandation 2

La CDEC recommande que le CRTC mette en place une méthodologie adéquate pour déterminer la contribution des FST au financement du contenu canadien.

6. Le décret d'instruction de 2006

Le résumé de l'étude d'impact du décret proposé, paru dans la Gazette du Canada, mentionne que « Les présentes instructions complètent les instructions précédentes qui ordonnaient au CRTC d'utiliser des pratiques efficaces et rationalisées pour alléger le fardeau réglementaire et réduire les coûts pour le gouvernement, le CRTC et le secteur »³⁶.

Ainsi, l'intention est de maintenir en vigueur le Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication³⁷. Il nous semble pourtant contradictoire et peu efficace de maintenir les deux décrets.

En effet, comment le CRTC pourra-t-il concilier les deux directives suivantes sans subordonner les nouvelles priorités au jeu du libre marché?

2006 : « lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs »³⁸ ;

2019 : « lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait examiner comment les mesures prises peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation »³⁹.

Recommandation 3

Nous recommandons au ministre de modifier le projet de décret pour ajouter un article entraînant l'abrogation du décret DORS/2006-355.

³⁵ Voir l'étude commandée par le CMPA et réalisée par PricewaterhouseCoopers : *Modelling a new broadcasting distribution system financial contribution framework for Canadian audiovisual content*.

³⁶ Gazette du Canada, Partie 1, Ottawa, 9 mars 2019, vol. 153 no. 10, p. 858.

³⁷ DORS/2006-355

³⁸ DORS/2006-355

³⁹ Gazette du Canada, Partie 1, Ottawa, 9 mars 2019, vol. 153 no. 10, p. 860.

7. Conclusion

Les changements au cadre législatif de radiodiffusion et de télécommunications mettront des années à être mis en œuvre. Nous sommes persuadés que des mesures à court terme sont essentielles afin de rétablir l'équilibre dans les écosystèmes culturels. C'est pourquoi il est non seulement important que le décret d'instruction proposé n'écarte pas les impératifs liés à la souveraineté culturelle, mais encore, qu'il inclue des instructions pour assurer une contribution des FST au financement du contenu canadien.

Cette contribution est pleinement justifiée par les revenus des FST tirés de l'accès aux contenus culturels sur le Web qui, rappelons-le, ont été rendus possibles par les développements technologiques. Comme nous l'avons constaté, le développement du réseau 5G dans quelques années générera de nouvelles séries d'impacts pour le secteur culturel. La mise en place d'une contribution des FST pour le financement des contenus culturels permettrait de concilier l'innovation et la souveraineté culturelle. De plus, elle n'aurait pas a priori d'impact sur l'abordabilité et serait compatible avec les intérêts des consommateurs (usagers), qui demeurent très attachés aux contenus canadiens.

En effet, les contenus culturels jouent un rôle fondamental dans la société : construction identitaire, cohésion sociale, dialogue entre les individus, intégration des nouveaux arrivants, etc. La valeur monétaire de cette contribution peut se mesurer, et elle est énorme. Sa valeur symbolique est, elle, inestimable et doit être préservée à tout prix.

Annexe 1 : Rappel des recommandations

La CDEC émet 3 recommandations dans le cadre de cette consultation.

Recommandation 1

La CDEC propose les modifications suivantes (en gras) à la section « instructions » du projet de décret :

1. Dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil met en œuvre la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de cette loi selon les principes suivants :

- a) lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait examiner comment les mesures prises peuvent promouvoir **la souveraineté culturelle**, la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, notamment la mesure dans laquelle elles :
 1. assurent un partage de la valeur générée par l'acheminement des contenus culturels,
 2. encouragent toute forme de concurrence,
 3. favorisent l'abordabilité et des prix plus bas, surtout lorsqu'il est possible que les fournisseurs de services de télécommunication soient en mesure d'exercer un pouvoir sur le marché,
 4. font en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité soit disponible,
 5. renforcent et protègent les droits des consommateurs dans leurs relations avec les fournisseurs des services de télécommunications,
 6. réduisent les barrières à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les nouveaux et les petits fournisseurs des services de télécommunications,
 7. permettent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris de nouvelles technologies et des offres de services différenciées,
 8. stimulent l'investissement dans la recherche et le développement et dans d'autres actifs incorporels qui soutiennent l'offre et la fourniture de services de télécommunication;
- b) lorsqu'il a recours à la réglementation, il devrait démontrer sa conformité avec le présent décret et devrait préciser comment les mesures prises peuvent, selon le cas, promouvoir **la souveraineté culturelle**, la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

2. Afin de répondre aux objectifs de la *Loi sur les télécommunications* et afin de permettre aux entreprises de télécommunications d'assumer leur responsabilité sociétale et de participer à la diversité des expressions culturelles, le Conseil adoptera une politique réglementaire pour établir une contribution des entreprises de télécommunications au financement des contenus canadiens.

Recommandation 2

La CDEC recommande que le CRTC mette en place une méthodologie adéquate pour déterminer la contribution des FST au financement du contenu canadien.

Recommandation 3

Nous recommandons au ministre de modifier le projet de décret pour ajouter un article entraînant l'abrogation du décret DORS/2006-355.