



Coalition
pour la diversité des
expressions culturelles

Mémoire de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles

dans le cadre de

L'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications

remis au

Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications

Le 11 janvier 2019

Résumé

Le présent mémoire est le fruit d'une réflexion collective des membres de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC). Il fait état des bouleversements engendrés par la circulation croissante des contenus culturels en ligne et propose des solutions à court terme et à long terme dans le contexte de la révision des lois sur la radiodiffusion et les télécommunications.

Le développement d'Internet a fortement perturbé les modèles d'affaires des industries culturelles. Les services de programmation en ligne ont entraîné des changements dans la façon de consommer, de faire de l'argent, de produire, de distribuer et de commercialiser des contenus culturels au Canada et ailleurs dans le monde.

Alors que leurs parts de marché augmentent constamment, ces entreprises ne sont pas tenues de respecter les conditions auxquelles sont soumis les radiodiffuseurs traditionnels, notamment les exigences de contribution au financement et à la mise en valeur du contenu canadien francophone et anglophone.

De façon similaire, les fournisseurs de services de télécommunications voient leurs revenus augmenter grâce à l'accès croissant aux contenus culturels en ligne, sans obligation de contribuer au financement du contenu canadien.

En somme, ces entreprises tirent profit des contenus culturels, mais ne contribuent pas au développement du contenu canadien.

La CDEC émet plusieurs recommandations dans le cadre de la révision des lois.

Elles visent d'abord à mieux distinguer la réglementation des activités de télécommunication de celle des activités liées au contenu culturel.

Les recommandations visent également à faire en sorte que tous les acteurs qui tirent profit du système canadien contribuent au financement du contenu canadien. Elles insistent aussi sur la responsabilité de mise en valeur du contenu canadien et de transparence de tous les services de programmation, qu'ils soient canadiens ou étrangers. Enfin, la réglementation devrait favoriser l'existence d'un environnement équilibré permettant la création, la production et la diffusion de contenus culturels locaux diversifiés. La diversité des expressions culturelles doit se matérialiser dans l'environnement permettant l'accès aux contenus culturels par Internet.

La CDEC émet 14 recommandations afin de traduire ces grands objectifs. Certaines de ces recommandations peuvent être mises en œuvre dès maintenant.

Table des matières

Résumé 2

Liste des acronymes	4
1. Présentation	5
2. Introduction	6
3. L'urgence de rétablir l'équilibre	6
3.1. État des lieux	6
3.2. Des industries en difficulté	7
3.3. Les contributions au financement et à la mise en valeur du contenu canadien	9
3.4. La promotion et la découvrabilité du contenu canadien	10
4. Délimiter plus clairement les domaines de chacune des lois	12
4.1. Les problèmes liés à la situation actuelle	12
4.2. Pour une véritable adaptation aux changements technologiques	13
5. Instaurer une contribution des fournisseurs de services de télécommunications au financement du contenu canadien	13
5.1. Pourquoi cette contribution	14
5.2. Assurer la participation des FST à court terme	15
5.3. Changements à long terme	16
5.4. Déterminer la contribution au financement du contenu canadien	17
6. La contribution des services de programmation en ligne	18
6.1. Le temps de l'assujettissement est venu	18
6.2. Procéder rapidement par un décret d'instruction du GEC	20
6.3. Les obligations des entreprises de programmation en ligne	21
6.3.1. La mise en valeur du contenu canadien	21
6.3.2. Contribution au financement du contenu canadien	24
6.3.3. Accès aux données	24
6.4. Modification législative	27
7. Autres changements à la Loi sur la radiodiffusion	28
7.1. Politique canadienne de radiodiffusion	28
7.2. Destination des fonds de soutien au contenu canadien	29
7.3. Radio Canada	29
8. Vente de fréquences aux enchères	30
9. Conclusion	30
Annexe 1 : Rappel des recommandations à court et à long termes	33
Annexe 2 : Concordance avec les questions énoncées dans le cadre de référence	35

Liste des acronymes

CDEC : Coalition pour la diversité des expressions culturelles

CRTC : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

EDR : Entreprise de distribution de radiodiffusion

FST : Fournisseur de services de télécommunications

GEC : Gouverneur en conseil

IA : Intelligence artificielle

ISDE : Innovation, Sciences et Développement économique Canada

OCCQ : Observatoire de la culture et des communications du Québec

OTM : Observateur des technologies médias

SCD : Système de collecte de données

SRD : Service de radiodiffusion directe par satellite

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 29 organisations qui représentent collectivement les intérêts de 200 000 professionnels et 2 200 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 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.

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre du plan de consultation établi par le comité d'experts afin de prendre connaissance des attentes et préoccupations des représentants des secteurs de l'industrie, de la culture, des médias, de la création, celles des peuples autochtones, des communautés minoritaires et des deux communautés de langue officielle.

La Coalition pour la diversité des expressions culturelles y livre ses réflexions, ses analyses, les chiffres et données dont elle dispose, en vue d'aider au mieux le comité d'experts dans sa tâche. Elle se penche plus précisément sur l'un des thèmes identifiés par le comité : « Soutien à la création, à la production et à la découvrabilité du contenu canadien ». Elle fait ainsi entendre la voix des professionnels et entreprises du milieu culturel qu'elle représente, pour qui la révision du cadre législatif est essentielle.

Dans les sections suivantes, nous commencerons par dresser un portrait de la situation justifiant la révision du cadre législatif du point de vue de la CDEC. Puis, nous détaillerons nos principales recommandations. Le lecteur retrouvera en Annexe 1 l'ensemble des recommandations et, en Annexe 2, la liste des questions posées lors de l'examen du cadre législatif auxquelles la CDEC répond dans le cadre du présent mémoire. Un court texte accompagnera chacune de ces questions pour apporter une réponse succincte et, surtout, une référence aux sections correspondantes du mémoire.

3. L'urgence de rétablir l'équilibre

Nous examinerons brièvement les changements qui justifient selon nous l'exercice actuel de révision du cadre législatif, ainsi que les enjeux les plus brûlants pour les artistes, créateurs et producteurs. Nous aurions pu aborder les défis souvent similaires auxquels sont confrontés les membres de la CDEC dans d'autres secteurs. Nous nous concentrerons cependant dans cette section sur les activités culturelles couvertes par les lois en vigueur.

3.1. État des lieux

La première *Loi canadienne de la radiodiffusion* est adoptée le 26 mai 1932 et crée la commission canadienne de radiodiffusion qui deviendra Radio-Canada en 1936. Dès son origine, la loi établit « le principe selon lequel le système doit être canadien en contenu et en caractère »¹. Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, la loi connaît plusieurs modifications au gré des évolutions de la société. Un de ses enjeux demeure cependant : celui de la préservation de la culture nationale.

Depuis quelques années, l'émergence de grandes plateformes numériques a profondément transformé les modes d'accès et de consommation des contenus culturels. Les Canadiens consomment de plus en plus via l'Internet et se tournent notamment vers les services internationaux en ligne qui sont déjà profondément

¹ Dewing, M., 2011, « La politique canadienne de radiodiffusion », Bibliothèque du parlement, n2011-39-F

intégrés dans le paysage de la radiodiffusion.

On assiste à « un déplacement des dépenses culturelles des ménages de l'achat direct de produits culturels (livres, disques, DVD, billets de cinéma ou de spectacles, etc.) vers des dépenses :

- a) de services : de télédistribution, d'accès Internet, de téléphonie mobile, de programmation en ligne permettant d'accéder aux produits culturels numérisés ;
- b) d'équipements : achat d'appareils vidéo (téléviseurs, lecteurs, cinéma maison), d'ordinateurs, de portables, de tablettes, de consoles de jeux, de liseuses, de téléphones intelligents. »²

Cette transformation des modes de consommation et d'accès aux contenus culturels est directement liée à l'évolution des technologies du numérique. Internet offre un choix illimité de contenus à la demande avec des offres personnalisées et la possibilité de mettre en ligne soi-même des contenus. Ces contenus sont disponibles sur plusieurs types de supports mobiles, qui accompagnent l'utilisateur, et qui peuvent être synchronisés.

Le développement de ces nouveaux services n'a pas encore été encadré. Contrairement aux services « traditionnels » de radio et de télévision, les services en ligne n'ont pas à obtenir de licence, mais ils sont réglementés à travers des ordonnances d'exemption, dont l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias. Ils sont ainsi exemptés des exigences relatives au contenu canadien :

- Ils n'ont pas l'obligation de contribuer au financement et à la mise en valeur du contenu canadien. De leur côté, les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et de distribution de radiodiffusion directe par satellite (SRD) doivent contribuer à la création et à la présentation d'émissions canadiennes à hauteur d'au moins 5% de leurs revenus bruts annuels issus d'activités de radiodiffusion.
- Ils n'ont pas l'obligation de contribuer à la production et à la diffusion du contenu canadien. En vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, toutes les stations de télévision doivent inclure un minimum de contenu canadien à hauteur de 60 % sur une base annuelle ou de 50 % aux heures de grande écoute. Les quotas ont été légèrement revus depuis, mais ils ont été maintenus à hauteur de 50% aux heures de grande écoute – de 18 h à 23 h. Les licences des télédiffuseurs sont également assorties d'obligations importantes de dépenses en émissions canadiennes qui varient selon les entreprises. De leur côté, les stations de radio doivent s'assurer qu'au moins 35 % de la musique populaire qu'elles diffusent chaque semaine est du contenu canadien. Les stations de radio de langue française doivent consacrer au moins 65 % de leur programmation à de la musique de langue française, dont au moins 55% aux heures de grande écoute.
- Bon nombre de ces services en ligne sont gérés par des entreprises étrangères qui engrangent d'importants revenus au Canada. Pourtant, leur responsabilité sociale et culturelle associée à leur activité au Canada n'est pas reconnue.

La situation a des répercussions importantes sur l'économie du secteur culturel et sur la diversité des contenus culturels.

3.2. Des industries en difficulté

D'après le rapport du CRTC *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.

² SODEC, 2013, *De L'œuvre à son public - Rapport du groupe de travail sur les enjeux du cinéma*, Montréal, SODEC.

A l'automne 2017, l'Observateur des technologies médias (OTM) constate que la vidéo et l'audio représentent la grande majorité du temps passé en ligne pour les Canadiens:

- Vidéo : 38 %
- Audio : 34 %
- Autres activités : 28 %³

Il note par ailleurs que les services de programmation en ligne connaissent une popularité croissante:

- Les abonnements aux services audiovisuels en ligne, par exemple Netflix, représentaient 17% du marché en 2012 contre 54% en 2017 ;
- Les services de musique en continu, par exemple Spotify, représentaient 9% du marché en 2012, contre 32% en 2017⁴.

Derrière les contenus audio et audiovisuels consommés par les Canadiens, il y a toute une chaîne d'acteurs : auteurs, créateurs ou concepteurs, artistes-interprètes, éditeurs, techniciens, producteurs, distributeurs, diffuseurs, qui représentent un pan important de l'industrie culturelle canadienne. Ces acteurs ont compté jusqu'à présent sur un système de diffusion des œuvres réglementé par la loi, système qui en favorise notamment la production. L'arrivée de nouveaux services non encadrés, dont plusieurs non canadiens, et le développement d'un accès instantané, personnalisé, à une offre mondialisée de contenus, ont totalement bouleversé les écosystèmes en place.

Dans le secteur de la musique, la commercialisation des contenus musicaux a connu un bouleversement majeur : pour chaque artiste, il faut désormais une stratégie personnalisée dans les médias traditionnels et une stratégie numérique complète qui demandent un investissement important en argent et en ressources humaines. L'augmentation des services de diffusion de musique en continu s'est accompagnée d'une baisse des ventes d'albums (ventes physiques et téléchargements numériques) qui constituaient une partie centrale du modèle d'affaires. De leur côté, les services de musique en ligne se sont distingués par leurs interfaces et non plus par leurs catalogues : prix de l'abonnement, design, fonctionnalités, capacité de faire les meilleures recommandations possibles pour chaque utilisateur grâce à des algorithmes et des métadonnées. 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. »⁵

Dans le secteur audiovisuel, les budgets des productions étrangères sont faramineux. Les radiodiffuseurs canadiens sont de plus en plus confrontés à des concurrents en ligne non réglementés qui conquièrent graduellement les auditoires canadiens. En 2013, le total des revenus publicitaires sur le Web a dépassé les revenus publicitaires à la télévision au Canada⁶ et l'écart n'a fait qu'augmenter au cours des années suivantes. Les diffuseurs connaissent à la fois une baisse des auditoires et une baisse des revenus publicitaires. Leurs investissements en programmation dépendent de leurs revenus mais ils ont moins d'argent pour produire alors même qu'il y a davantage de canaux spécialisés à alimenter avec de nouveaux contenus. Puis, comme les revenus des câblodistributeurs, qui alimentent le Fonds des médias du Canada (FMC), diminuent, le budget du FMC, source essentielle de financement des productions canadiennes indépendantes, a été réduit de 5,8% en 2017⁷, au détriment de l'ensemble du secteur.

³ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/mar1.htm#f10>

⁴ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/mar1.htm#f1>

⁵ <http://theconversation.com/australia-must-act-now-to-preserve-its-culture-in-the-face-of-global-tech-giants-58724>

⁶ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/mar3.htm#f26>

⁷ <https://cmf-fmc.ca/fr-ca/news-events/news/march-2017/cmf-announces-2017-2018-program-budget-guidelines>

Il y a donc plusieurs difficultés auxquelles les industries culturelles doivent faire face. D'une part, on l'a évoqué, les services de programmation en ligne demeurent exempts des obligations réglementaires et économiques qui s'appliquent aux services de radiodiffusion traditionnels. Cela crée un avantage concurrentiel certain pour les services en ligne. D'autre part, les fournisseurs de services de télécommunications (FST), qui permettent la diffusion des contenus en ligne, captent une partie de la valeur économique du secteur, sans avoir non plus d'obligation de contribution. Dans la mesure où les contenus consommés par les Canadiens sont majoritairement audio et vidéo, ils tirent ainsi profit de la diffusion des contenus culturels, sans pour autant contribuer à leur financement.

Dans son *Rapport de surveillance des communications 2017*, le CRTC montre comment la convergence des activités de radiodiffusion et de télécommunications a servi les entreprises qui se concentraient auparavant dans un seul secteur :

« Au cours des cinq dernières années, les revenus des entreprises de câblodistribution et des fournisseurs de services de télécommunications titulaires (FST), en tant que pourcentage du total des revenus des services de communication, sont demeurés plus ou moins stables à environ 33 % et 49 % respectivement. Au cours de cette période, les revenus de télécommunication des entreprises de câblodistribution ont augmenté de 5,1 % par année, passant de 13,3 à 16,2 milliards de dollars. Les compagnies de téléphone traditionnelles, toutefois, ont augmenté leurs revenus d'EDR de 8,2 % par année, lesquels sont passés de 2,4 milliards de dollars en 2012 à 3,2 milliards de dollars en 2016. »⁸

On note aussi que les règles mises en place au début des années 1990 ont été conçues pour un cadre essentiellement national, sans tenir compte – ou peu – du poids des entreprises étrangères. Le développement d'Internet à l'échelle mondiale et la multiplication des flux de diffusion de contenus au-delà des frontières a reconfiguré le paysage canadien de la radiodiffusion. Dans le secteur de la musique, par exemple, plusieurs plateformes étrangères, dont la plateforme suédoise Spotify, diffusent des contenus musicaux en ligne par abonnement, sans qu'il y ait un concurrent canadien sur le marché. Comme les services en lignes canadiens, les plateformes étrangères ne sont pas soumises aux obligations réglementaires qui s'appliquent aux radiodiffuseurs traditionnels. Elles sont aussi exemptées d'obligations fiscales, puisqu'elles n'ont généralement pas de siège social au Canada.

3.3. Les contributions au financement et à la mise en valeur du contenu canadien

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. »⁹ Les contenus spécifiques (émissions d'intérêt national, nouvelles locales, contenu destiné aux minorités linguistiques, œuvres de fiction, documentaires, œuvres pour enfants) risquent d'être de plus en plus en plus difficiles à produire.

Le cas des émissions d'intérêt national est significatif. Les services titulaires de licence déclenchent le financement et la production d'émissions d'intérêt national. Faute de budgets adéquats pour les produire et dans un contexte de concurrence accrue des plateformes en ligne, le nombre de ces émissions risque de diminuer. Les Canadiens pourraient alors perdre l'accès à de nombreux types de contenus, notamment francophones, dont ils jouissent actuellement. Une réglementation et un financement adaptés permettraient de maintenir une offre diversifiée de contenus culturels.

⁸ Rapport de surveillance des communications 2017, CRTC, p.82

⁹ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm>

Pour répondre à ces nouveaux enjeux et garantir une plus grande équité entre les acteurs, la CDEC demande à ce que tous les acteurs qui tirent des profits de la diffusion de contenus au Canada contribuent à son financement. Nous proposerons dans les sections suivantes des façons de rééquilibrer les contributions entre les acteurs pour qu'ils participent tous au financement et à la mise en valeur du contenu canadien. Dans certains cas, un financement public pourrait être nécessaire afin d'assurer la rentabilité des industries culturelles canadiennes et de permettre la production de contenus nationaux. Toutefois, nous laisserons les organisations sectorielles donner les explications nécessaires à cet égard.

3.4. La promotion et la découvrabilité du contenu canadien

Le financement et la mise en valeur du contenu canadien passe par un soutien à la création et à la production. Il repose également sur la promotion et la découvrabilité de contenus de qualité.

La loi actuelle sur la radiodiffusion prévoit que « le système canadien de radiodiffusion devrait :

- servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,
- favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien,
- par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones. »¹⁰

Le CRTC préconise aussi dans son rapport 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. »¹¹

Sans un cadre légal qui encourage et fournit un soutien aux créateurs et producteurs de contenus canadiens, il y aura moins de contenu canadien disponible, ou de moins bonne qualité ; les Canadiens se verront moins à l'écran et verront moins de contenu représentant leurs valeurs, besoins et intérêts. Cela aura des répercussions sur la façon dont la société canadienne se perçoit, la façon dont elle est perçue à travers le monde. Il est donc essentiel de continuer d'investir financièrement dans la production de contenu canadien, de soutenir nos artistes, nos créateurs et nos producteurs dans leur mission de faire connaître nos histoires et nos perspectives aux auditoires canadiens et mondiaux.

D'après une recherche menée par EKOS et présentée dans le rapport du CRTC, les Canadiens eux-mêmes 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

¹⁰ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/B%2D9.01/page-1.html#h-4>

¹¹ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm>

des acteurs, des écrivains et des producteurs et crée des emplois partout au Canada. »¹²

Pour garantir cet accès, les contenus doivent être rendus visibles et découvrables.

Les services de programmation de contenus en ligne investissent massivement dans leurs interfaces et leurs mécanismes de recommandation. En utilisant les possibilités offertes par l'intelligence artificielle, ils rivalisent d'ingéniosité pour que leurs plateformes répondent au mieux aux goûts des utilisateurs. Cette personnalisation de l'offre leur donne un avantage majeur sur les services traditionnels qui ne peuvent s'adapter à la même échelle. En proposant perpétuellement de nouveaux contenus, ils créent chez les utilisateurs des attentes nouvelles que les services traditionnels ne peuvent combler de la même façon.

La nouveauté semble pourtant illusoire. Une étude du Pew Research Center publiée en novembre 2018 a examiné en profondeur l'algorithme de recommandation de YouTube. Seulement 5 % des vidéos recommandées aux chercheurs qui ont mené l'étude avaient moins de 50 000 visionnements au moment où elles ont été recommandées, tandis que 64 % des recommandations avaient plus de 1 million de visionnements.¹³ Sur Spotify, aux États-Unis comme au Canada, l'écoute se concentre sur une infime partie du catalogue disponible.¹⁴

Le fonctionnement des algorithmes de recommandation pose problème au regard de la découvrabilité des contenus : l'algorithme anticipe les désirs de l'utilisateur en lui proposant (par une technique axée sur la récolte des données), des contenus similaires à ceux qu'il a déjà vus ou entendus. Le risque est donc qu'il ne fasse pas connaître la diversité des contenus culturels disponibles à l'utilisateur mais qu'il l'enferme, au contraire, dans ses goûts. Un autre problème est celui du paramétrage des algorithmes qui ne prennent pas en considération les cultures nationales : sur Spotify, par exemple, on ne peut pas faire de recherche par pays.

L'algorithme étant d'abord un outil, c'est son maniement qu'il faut aussi questionner. Il agit à partir des données d'utilisation qui sont récoltées selon des stratégies mises en place par les services en ligne. Les données des entreprises étrangères (qui dominent le marché de la diffusion de contenus en ligne) ne sont pas disponibles et les pratiques de recommandation des contenus sont opaques et échappent à toute forme de réglementation.

L'UNESCO elle-même souhaite un accès plus transparent aux données. Dans ses *Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique*, la Conférence des Parties à la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles recommande de « promouvoir le dialogue entre opérateurs privés et autorités publiques afin de valoriser une plus grande transparence dans la collecte et l'utilisation des données qui génèrent des algorithmes, et encourager la création d'algorithmes qui assurent une plus grande diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique et qui favorisent la présence et la disponibilité d'œuvres culturelles locales. »

Il y aurait encore beaucoup à dire sur les bouleversements qu'ont connus les divers secteurs. Les nombreux membres de la CDEC qui interviendront dans le cadre de ces consultations fourniront sans doute une analyse plus détaillée de la situation. Nous pourrions aussi évoquer plus en détails les impacts de l'intelligence artificielle sur la diversité des expressions culturelles. Notre première publication sur le sujet¹⁵

¹² <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/poli.htm#pr1>

¹³ <https://pewrsr.ch/2FdzmSj>

¹⁴ <https://usbeketrica.com/article/comment-algorithmes-illusion-gouts-musicaux>

¹⁵ <https://cdec-cdce.org/des-principes-ethiques-pour-un-developpement-de-lintelligence-artificielle-misant-sur-la-diversite-des-expressions-culturelles/>

donnera au lecteur des outils pour mieux comprendre le contexte.

Nous nous consacrerons maintenant aux propositions que nous souhaitons mettre en avant afin de contribuer à la révision du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications.

4. Délimiter plus clairement les domaines de chacune des lois

Notre première proposition 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. Alors qu'une entreprise pourrait être soumise aux deux lois, ses diverses activités ne devraient être soumises qu'à l'une, ou l'autre. Ce qui doit être éliminé, selon nous, c'est l'association des objectifs culturels à un mode de transmission lié à une technologie spécifique.

4.1. Les problèmes liés à la situation actuelle

Les pouvoirs qui sont dévolus au CRTC en vertu de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion* lui donnent une emprise sur les fournisseurs suivants :

Télécommunications :

- Les entreprises de télécommunication
- Les fournisseurs de services de télécommunication
- Les fournisseurs de services sans fil mobile

Radiodiffusion :

- Les entreprises de distribution
- Les titulaires de licences de radiodiffusion (télévision et radio) en mode hertzien
- Les entreprises de programmation

Bien que ce soit le même organisme réglementaire qui prenne les décisions, le législateur a sciemment choisi de créer deux lois autonomes¹⁶. La Politique canadienne de télécommunication est un instrument de développement économique. La Politique canadienne de radiodiffusion en est un de protection et de promotion de la souveraineté culturelle. On peut critiquer, peut-être même à juste titre, le fait que dans les années 1980 le législateur ait choisi d'utiliser la technologie pour distinguer ces deux secteurs industriels, plutôt que de reconnaître ouvertement leur complémentarité.

Le résultat demeure, et il est dorénavant le point de départ de la révision législative en cours : nous avons deux lois dont les terrains de jeu doivent être bien délimités pour avoir un impact optimal. Or voilà : les deux terrains se fondent graduellement l'un dans l'autre depuis plus de 20 ans, à un rythme qui accélère constamment. Il convient désormais de dissocier les objectifs culturels d'un mode de transmission spécifique, soit la radiodiffusion.

En 2012, la Cour suprême a consacré la dichotomie entre les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de télécommunication face au cadre réglementaire du CRTC. Tenter encore une fois de travestir le concept d'entreprise de télécommunication en service de radiodiffusion risque grandement de mener au même cul-de-sac. Cela ne veut toutefois pas dire que les entreprises de télécommunications n'ont aucune responsabilité à assumer lorsqu'elles transportent des contenus culturels.

¹⁶ Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555.

La manière dont ses pouvoirs lui ont été délégués, par le truchement de deux lois distinctes, ne laisse aucun choix au CRTC : il doit impérativement calquer sa classification réglementaire sur celle du législateur. Une entreprise, selon le type de services qu'elle offre, sera assujettie à la *Loi sur la radiodiffusion* ou à la *Loi sur les télécommunications*. La prestation d'un service quelconque ne peut pas être à la fois assujettie aux deux lois, non plus que l'on puisse choisir le cadre réglementaire qui nous plaît en fonction d'un objectif politique visé.

4.2. Pour une véritable adaptation aux changements technologiques

La distinction entre le contenu et son véhicule de transport est la meilleure façon de s'assurer qu'à l'avenir, les développements des technologies de communications causeront moins de perturbation du côté de la promotion du contenu canadien. D'ailleurs, l'idée n'est pas nouvelle. Les artisans de la version actuelle de la *Loi sur la radiodiffusion* croyaient avoir mis en place une mesure préventive pour empêcher que des nouvelles méthodes de transmission résultent en un contournement des objectifs de la Loi, lesquels objectifs devaient rester prioritaires par rapport aux arrangements de transport.

La mesure préventive en question est l'alinéa 9(1)f) de la Loi qui énonce ce qui suit :

« 9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission :

f) obliger les titulaires de licences à obtenir l'approbation préalable par le Conseil des contrats passés avec les exploitants de télécommunications pour la distribution — directement au public — de programmation au moyen de l'équipement de ceux-ci; »

À la lecture de la note que le ministère des Communications a préparée au mois d'août 1988, dans le cadre de son analyse, article par article, du projet de loi C-136¹⁷, on comprend que cette disposition est en fait l'outil mis en place pour empêcher que des changements technologiques, qu'on anticipait déjà, nuisent à l'efficacité de la réglementation adoptée pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

Recommandation 1

La CDEC recommande que les ajustements nécessaires soient effectués à la *Loi sur la radiodiffusion* et à la *Loi sur les télécommunications* afin de distinguer clairement la réglementation des modes de transmission et des activités de télécommunication, de celle des contenus culturels, qui peuvent être acheminés par divers moyens techniques.

5. Instaurer une contribution des fournisseurs de services de télécommunications au financement du contenu canadien

Notre deuxième proposition est de faire en sorte que tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST) qui participent à la transmission des contenus culturels contribuent au financement du contenu canadien.

¹⁷ Voir notes du ministère des Communications, d'août 1988 et préparées en soutien à l'analyse, article par article, du projet de loi C-136, tel que citées dans Grant, Peter S. et Grant Buchanan, *Canadian Broadcasting Regulatory Handbook*, McCarthy Tétrault, 13e éd., 2016, p. 34.

Actuellement, ce sont les 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.

5.1. Pourquoi cette contribution

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 radiodiffuseurs. Comme ces entreprises – appelons-les les contributeurs « alpha » - sont les seules, dans l'écosystème canadien des services de communications, à devoir contribuer directement et continuellement aux fonds de soutien au contenu canadien¹⁸, 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.

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

La publication de l'OCCQ en octobre 2018¹⁹ 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.

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. Actuellement, il s'agit principalement des services de connexion à l'Internet et des services de téléphonie mobile. Qui plus est, les revenus des FST sont en croissance depuis 2012²⁰ et leurs marges bénéficiaires sont très élevées, oscillant entre 37% et 39,8% entre 2014 et 2016²¹.

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'elle 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.

¹⁸ Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555, art. 34 et 35, Règlement de 1986 sur la radio, DORS/86-982, art. 15.

¹⁹ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/bulletins/optique-culture-62.pdf>

²⁰ CRTC, Rapport de surveillance 2017, p. 220.

²¹ CRTC, Rapport de surveillance 2017, p. 225.

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 »²².

L'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* « affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes » et souligne sa contribution pour « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions ».

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 :

« À l'heure actuelle, la réglementation du CRTC oblige les entreprises de câblodistribution à posséder les parties essentielles de leur installation (la tête de ligne et les lignes reliant le poteau téléphonique au domicile), mais autorise la location du reste à des compagnies de téléphone, tant que ces arrangements ne sont pas conclus de telle sorte qu'ils compromettent la fiabilité des services de radiodiffusion fournis aux abonnés du câble. Si les installations de câblodistribution étaient entièrement louées à des compagnies de téléphone, qui, en vertu de la loi en vigueur, n'avaient pas le pouvoir de donner la priorité aux services de radiodiffusion, le Conseil n'aurait aucune assurance que la transmission des signaux autorisés [par le Conseil au bénéfice] des systèmes de câblodistribution se rendrait effectivement au domicile de leurs abonnés.

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 réglementer, quelle que soit la technologie choisie pour la livraison. La nouvelle loi donnera à la Commission le 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).²³

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 »²⁴.

5.2. Assurer la participation des FST à court terme

²² <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/poli.htm#pr2>

²³ 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*

²⁴ L'article 3 (1) e) de la *Loi sur la radiodiffusion*

Selon une décision de la Cour suprême en 2012²⁵, eu égard au contexte du libellé de la *Loi sur la radiodiffusion* et vu l'objet de cette Loi, les termes « radiodiffusion » et « entreprise de radiodiffusion » ne sont pas censés assujettir l'entité qui ne fournit que le moyen de transmission. La CDEC comprend que cela représente un obstacle pour imposer des contributions aux FST. Dans la section 5.3, nous suggérerons que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* afin d'éliminer cet obstacle à plus long terme.

Entre-temps, comme nous l'avons vu dans la section précédente, les raisons d'exiger une contribution des FST au financement du contenu canadien sont nombreuses et la situation a beaucoup évolué depuis 2012. Nous proposons d'utiliser la *Loi sur les télécommunications*, cette fois-ci, comme fondement juridique d'une mesure à court terme.

Un décret du Gouverneur en conseil (GEC) peut obliger le CRTC à adopter une réglementation pour assurer une contribution des FST au financement du contenu canadien en lui transmettant des instructions. En effet, en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, 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 »²⁶.

Le Cabinet pourrait donc donner des instructions au CRTC pour 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 »²⁷, réaffirmant du coup « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes »²⁸.

Le contenu canadien étant au cœur de la structure sociale et de l'identité canadienne, une telle action nous semble non seulement justifiée, mais nécessaire. Le cadre réglementaire a déjà été modifié de cette façon par le passé. Par ses instructions en 2006²⁹, le GEC a grandement limité la discrétion du Conseil en lui imposant un mode de validation de ses décisions qui prévoyait un ordre de priorité entre les différents objectifs de la *Politique canadienne de télécommunication*.

Recommandation 2

La CDEC recommande que le GEC transmette, en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, des instructions au CRTC pour que ce dernier adopte et mette en œuvre 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 », réaffirmant du coup « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes ».

5.3. Changements à long terme

Il faudra bien sûr confirmer cette orientation dans le véhicule législatif adéquat, soit la *Loi sur la*

²⁵ Renvoi relatif à la *Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4.

²⁶ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 8

²⁷ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 7(a)

²⁸ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 7

²⁹ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355

radiodiffusion. Cette contribution s'applique clairement aux activités de distribution et de diffusion des contenus culturels, qui sont encadrées par la *Loi sur la radiodiffusion*, et non pas à l'ensemble des activités des FST. D'ailleurs, les contributions effectuées par les EDR continueront à être versées en fonction de *Loi sur la radiodiffusion*.

Selon une décision de la Cour suprême en 2012, eu égard au contexte du libellé de la *Loi sur la radiodiffusion* et vu l'objet de cette loi, les termes « radiodiffusion » et « entreprise de radiodiffusion » ne sont pas censés assujettir l'entité qui ne fournit que le moyen de transmission³⁰. Il faudra donc apporter les modifications adéquates à la loi pour que tous les maillons qui tirent profit de la diffusion de contenus culturels contribuent au financement du contenu canadien. Rappelons encore une fois que l'article 3 (1) e) de la *Loi sur la radiodiffusion* indique que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne ».

Recommandation 3

La CDEC recommande que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* pour garantir et encadrer la contribution des FST au financement du contenu canadien.

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 bruts³¹. 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,

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

³¹ 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.

- 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.

Recommandation 4

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

6. La contribution des services de programmation en ligne

Les changements que nous proposons à la *Loi sur la radiodiffusion* visent principalement un objectif : favoriser l'adaptation de la politique canadienne de radiodiffusion à l'ère numérique. Les fondements de cette politique sont aussi importants qu'ils l'étaient il y a plus de 20 ans, voire davantage en raison de la multiplication et de la pénétration de l'offre de contenus, particulièrement étrangers.

Les entreprises étrangères de services en ligne ne peuvent continuer à être traitées plus favorablement que les radiodiffuseurs canadiens qui doivent se conformer à la politique canadienne de radiodiffusion, comme c'est le cas actuellement. Vu la croissance des parts de marché des entreprises étrangères dans l'offre de services en ligne, ces dernières ne peuvent être exemptées des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, sans quoi cette politique ne saurait réalistement être mise en œuvre.

La CDEC considère donc essentiel que le Canada utilise pleinement son droit de mettre en œuvre une politique de radiodiffusion qui permette le maintien et la valorisation de l'identité nationale, de sa souveraineté culturelle, d'une programmation de qualité dans les deux langues officielles de même que la poursuite d'autres objectifs d'intérêt public.

Le point de départ des changements à apporter à la *Loi sur la radiodiffusion* est de faire en sorte que les entreprises de programmation deviennent un point d'ancrage de la Loi. Par ailleurs, le CRTC doit avoir le mandat et les outils nécessaires pour exercer un contrôle sur le système qui s'est développé en ligne et qui continuera d'évoluer.

6.1. Le temps de l'assujettissement est venu

Les entreprises de programmation en ligne, étrangères et canadiennes, sont toujours visées par l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias et sont exemptées de se conformer au cadre légal visant les autres entreprises du système canadien de radiodiffusion³². Comme nous l'avons déjà constaté dans la section 3, ces services connaissent une croissance qui ne risque pas de s'affaiblir. Il est maintenant temps de faire en sorte que ces entreprises respectent des obligations en tant que services de programmation.

³² Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-660, Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias (annexe A de l'avis public CRTC 1999-197), Révocation de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile, 22 octobre 2009.

Toutes ces entreprises fournissent en effet des services de programmation au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* et doivent être considérées en tant que tel dans l'exercice de réglementation dont le Conseil a la responsabilité. Nous considérons que les définitions « d'entreprises de programmation » et « d'entreprise de radiodiffusion » sont suffisantes pour intégrer ces services. Reprenons la définition d'entreprise de programmation pour appuyer notre propos :

« entreprise de programmation : Entreprise de transmission d'émissions soit directement à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l'aide d'un récepteur ». ³³

Notons d'abord que cette définition est technologiquement neutre. Ensuite, remarquons qu'une entreprise de radiodiffusion s'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau ³⁴.

De 1999 à 2009, et encore aujourd'hui puisque l'ordonnance CRTC 2009-329 est toujours en vigueur, le Conseil a instauré puis maintenu une situation de déséquilibre réglementaire entre deux catégories d'entreprises de radiodiffusion : d'une part, celles qui utilisaient les radiofréquences des bandes de fréquences allouées à la radiodiffusion par ISDE ³⁵ et les EDR pour rejoindre leur public; d'autre part, toutes celles qui avaient trouvé un nouveau moyen de transmission.

Au départ, cette approche semblait, sinon était, la meilleure pour respecter l'obligation du CRTC d'exercer ses pouvoirs de réglementation et de surveillance, tout en laissant le système de radiodiffusion « demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques » ³⁶. On laissait ainsi les entreprises de programmation utiliser de nouvelles technologies sans contraintes, dans l'espoir que ceci améliorerait l'accessibilité au contenu canadien.

Ce mode de transmission, nouveau en 1999 et courant aujourd'hui, s'impose désormais comme un égal aux deux autres pour les auditeurs. Mais il s'impose en même temps comme un concurrent pour les modes de transmission que sont les EDR et les radiofréquences; un concurrent qui a l'avantage du jeu puisque plusieurs règles nécessaires qui s'appliquent aux autres ne s'appliquent pas à lui.

De plus, une exemption généralisée, ou l'abolition de toutes règles iraient à l'encontre de l'obligation qu'a le Canada de mettre en œuvre les objectifs de la *Convention sur la diversité culturelle de l'UNESCO* ³⁷, convention qui, rappelons-le, a été ratifiée en tout premier par le Canada.

Il n'y a donc qu'une seule méthode compatible avec le cadre de référence du Comité Yale ³⁸, soit de réglementer tous les services de programmation. Si nous voulons que tous les éléments du système de radiodiffusion puissent « contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne » ³⁹ il faut que les règles qui leur sont imposées soient les mêmes ou à tout le moins assez adaptées pour qu'on puisse dire qu'elles sont équivalentes entre elles.

Cela inclut les entreprises étrangères qui livrent des contenus audiovisuels ou audio à des résidents canadiens en passant par les réseaux Internet ou sans-fil, ou la combinaison des deux et qui génèrent des

³³ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 2(1).

³⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 2(1)

³⁵ Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

³⁶ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 3(1) a) (iv).

³⁷ *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, 20 Octobre 2005, acceptée par le Canada le 28 novembre 2005, eev 18 mars 2007.

³⁸ Examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications, Cadre de référence, 5 juin 2018, p. 1.

³⁹ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 3(1) e).

revenus auprès d'abonnés ou de clients résidant au Canada. Selon nous, l'idée préconçue selon laquelle les entreprises étrangères, à l'origine de la perturbation dominante dans le modèle de financement du contenu culturel audiovisuel et audio au Canada, sont « inatteignables » et ne peuvent être soumises aux lois canadiennes est aussi erronée que mal avisée.

Le cas de Sirius est un bel exemple pour illustrer comment des fournisseurs étrangers qui veulent accéder au marché canadien peuvent mettre en œuvre des stratégies d'affaires qui respectent les spécificités de la réglementation et des politiques publiques canadiennes. En effet, dès l'approbation de sa demande par le CRTC en 2006, Sirius a dû se conformer aux exigences de propriété et de contrôle canadiens prévues à la *Loi sur la radiodiffusion* et aux *Instructions*. Depuis, il y a eu plusieurs réorganisations de l'entreprise de même que des transferts de contrôle. Il n'en demeure pas moins que Sirius est encore aujourd'hui une entreprise canadienne de radiodiffusion⁴⁰.

Nous n'affirmons pas que la solution ou sa mise en œuvre se fasse sans heurts, mais puisqu'il s'agit d'affirmer l'importance autant de notre souveraineté territoriale que culturelle, nous concevons mal pourquoi nous devrions être timides dans notre approche.

6.2. Procéder rapidement par un décret d'instruction du GEC

Nous proposons que le GEC adopte un décret, en vertu du pouvoir qui lui est conféré à l'article 7 de la Loi, pour exiger que le Conseil adapte ses règlements et qu'il impose des obligations à toutes les entreprises de programmation, qu'elles soient ou non titulaires d'une licence de radiodiffusion, avec l'objectif d'assujettir à ces obligations toutes les entreprises de programmation qui génèrent des revenus auprès d'abonnés résidant au Canada.

Ainsi, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, le GEC transmettrait des instructions au CRTC pour que ce dernier :

1. Modifie l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias⁴¹, de même que tous les règlements nécessaires, de manière à imposer les contributions au financement du contenu canadien, la mise en valeur du contenu canadien, la collecte de renseignements et l'obligation d'enregistrement auprès du CRTC à toutes les entreprises de programmation, même si elles ne sont pas titulaires d'une licence, ni éligibles à le devenir; et adopter tout autre règlement si nécessaire;
2. Harmonise les demandes de renseignements du CRTC pour toutes les entreprises de programmation, avec les adaptations pertinentes.

Les entreprises de programmation étrangères qui livrent du contenu culturel à des Canadiens auraient ainsi les mêmes obligations que les entreprises canadiennes à l'égard de l'enregistrement, de la contribution et de la remise de renseignements auprès du CRTC. La seule différence finalement sera l'exemption d'obtenir une licence si elles utilisent une voie électronique pour transmettre leurs programmes.

Tous les sujets mentionnés ci-haut comme cible potentielle pour un décret d'instructions pourraient être traités par le Conseil de sa propre initiative, et certains depuis plusieurs années. Le GEC doit donner le coup de barre pour que le CRTC s'y mette sans plus tarder. Pour que la volonté politique nécessaire à l'adoption de tels décrets se matérialise, on pourra au besoin rappeler au gouvernement le fondement de l'alinéa

⁴⁰ Voir notamment Décision de radiodiffusion CRTC 2005-247, SIRIUS Canada Inc, Entreprise de radio par satellite par abonnement, 16 juin 2005. Décision de radiodiffusion CRTC 2017-114, Sirius Canada et XM Canada – Transfert d'actions, 26 avril 2017.

⁴¹ Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-660, Modifications à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias (annexe A de l'avis public CRTC 1999-197), Révocation de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile, 22 octobre 2009.

9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et lui démontrer que cet article a malheureusement été insuffisant pour atteindre l'objectif visé⁴².

Recommandation 5

La CDEC recommande que le GEC transmette des instructions au CRTC pour que ce dernier modifie l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, les règlements pertinents et qu'il adopte tout autre règlement si nécessaire, de manière à imposer les contributions au financement du contenu canadien, la mise en valeur du contenu canadien, la collecte de renseignements et l'obligation d'enregistrement auprès du CRTC à toutes les entreprises de programmation. Le GEC doit aussi demander au CRTC qu'il harmonise ses demandes de renseignements pour toutes les entreprises de programmation.

6.3. Les obligations des entreprises de programmation en ligne

Dans cette section, nous insisterons sur trois obligations que tout service de programmation en ligne devrait être tenu de respecter. Il sera peut-être souhaitable que d'autres obligations soient imposées, mais dans le cadre de cet exercice nous insisterons sur celles qui sont incontournables afin de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles.

6.3.1. La mise en valeur du contenu canadien

On retrouve plusieurs dispositions dans la *Loi sur la radiodiffusion* ou les règlements qui y sont liés afin d'obliger les titulaires de licence à mettre en valeur les contenus canadiens.

Mentionnons d'abord certains des objectifs énumérés dans la Politique canadienne de radiodiffusion (nous soulignons) :

- d) le système canadien de radiodiffusion devrait :
 - (i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,
 - (ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien,
 - (iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones,
 - (iv) demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques;
- e) tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne;
- f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenuës de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service — notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais — qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible;
- i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :
 - (i) 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,

⁴² Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 9(1)f).

- (ii) *puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales,*
- (iii) *renfermer des émissions éducatives et communautaires,*
- (iv) *dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent,*
- (v) *faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants;*
- o) *le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens;*

Par ces objectifs, on demande à tous les éléments du système de faire leur part pour promouvoir, rendre accessible, valoriser et prioriser les contenus culturels canadiens. En théorie, tous ces objectifs peuvent être rencontrés par les services de programmation en ligne, même étrangers.

Il est par la suite du ressort du CRTC de déterminer la façon dont les services de programmation devront mettre en œuvre ces objectifs. À l'heure actuelle, les directives prennent notamment la forme d'exigences minimales de contenus.

Mentionnons par exemple, l'article 4 (7) de la section concernant les émissions canadiennes du Règlement de 1987 sur la télédiffusion⁴³ :

- a) *le titulaire d'une licence publique doit consacrer au moins 60 pour cent de la période de radiodiffusion en soirée à la radiodiffusion d'émissions canadiennes;*
- b) *le titulaire d'une licence privée doit consacrer au moins 50 pour cent de la période de radiodiffusion en soirée à la radiodiffusion d'émissions canadiennes.*

Ou encore divers alinéas de l'article 2.2 du Règlement de 1986 sur la radio⁴⁴ :

- (9) *Sauf condition contraire de sa licence et sous réserve du paragraphe (6), le titulaire M.A., le titulaire M.F. ou le titulaire radio numérique autorisé à exploiter une station commerciale consacre, au cours de toute période commençant un lundi et se terminant le vendredi suivant, entre six heures et dix-huit heures, au moins 35 % de ses pièces musicales de catégorie de teneur 2 à des pièces musicales canadiennes diffusées intégralement.*
- (10) *Sauf condition contraire de sa licence, le titulaire M.A., le titulaire M.F. ou le titulaire radio numérique autorisé à exploiter une station commerciale en français consacre, au cours de toute période commençant un lundi et se terminant le vendredi suivant, entre six heures et dix-huit heures, au moins 55 % de ses pièces musicales vocales de catégorie de teneur 2 à des pièces musicales de langue française diffusées intégralement.*
- (13) *Sauf condition contraire de sa licence, le titulaire M.A., le titulaire M.F. ou le titulaire radio numérique autorisé à exploiter une station en français autre qu'une station commerciale, communautaire ou de campus consacre, au cours de toute semaine de radiodiffusion, au moins 65 % de ses pièces musicales vocales de catégorie de teneur 2 à des pièces musicales de langue française et les répartit de façon raisonnable sur chaque journée de radiodiffusion.*

Pour peu que l'on comprenne la logique qui prévaut actuellement dans les services de programmation en ligne, il est évident que l'on ne peut appliquer une logique traditionnelle pour mettre en valeur le contenu canadien. Cela étant, il est possible de mettre en œuvre d'autres techniques pour favoriser un meilleur accès aux contenus culturels canadiens afin d'atteindre les objectifs d'intérêt public contenu dans la politique de radiodiffusion.

Nous croyons utile de profiter de l'exercice actuel pour explorer brièvement ces nouvelles façons de faire afin de rendre plus concrète cette possibilité.

Premièrement, des exigences minimales de présence de contenu peuvent être demandées aux services de programmation en ligne. C'est du moins le pari qu'a pris l'Europe avec sa révision en 2018 de la directive Services de médias audiovisuels⁴⁵ qui permet aux États membres d'imposer entre eux les mesures de

⁴³ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-87-49/index.html>

⁴⁴ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-86-982/index.html>

⁴⁵ Résolution législative du Parlement européen du 2 octobre 2018 sur la proposition de directive du Parlement européen et du

protection et de financement du contenu audiovisuel national sur une base non discriminatoire. Cette directive s'applique principalement aux fournisseurs de services de radiodiffusion, linéaires et à la demande. La révision de 2018 de cette directive en a élargi le champ d'application aux services de vidéo sur demande qui n'ont aucun lien de rattachement avec les entreprises de programmation ou de distribution de radiodiffusion⁴⁶. On vise ici, ouvertement, à imposer des règles aux entreprises américaines, tels Google et Youtube, de manière à répartir équitablement les exigences entre les entreprises qui fournissent du contenu audiovisuel, indépendamment de leur nationalité. La mise en valeur du contenu national est l'enjeu au centre de cette dynamique et la directive requière que les entreprises de programmation en ligne offrent au moins 30% d'œuvres européennes dans leurs catalogues et que ces contenus soient valorisés⁴⁷.

Forte de ce cadre législatif, la France a su, rapidement, adapter ses exigences législatives pour couvrir l'ensemble des fournisseurs qui généraient des revenus dans cet État. Elle parvient à imposer une contribution financière au moyen d'une taxe de 2% sur la diffusion en vidéo physique et en ligne en vertu du Code général des impôts, versée au Centre National du cinéma et l'image animée⁴⁸. Elle prévoit aussi des quotas plus élevés (60 % pour les œuvres européennes et 40 % pour les « œuvres d'expression originale française »)⁴⁹.

Mais la France exige aussi des mesures favorisant la recommandation des contenus : « Sur leur page d'accueil, les éditeurs de services réservent à tout moment une proportion substantielle des œuvres, dont l'exposition est assurée autrement que par la seule mention du titre, à des œuvres européennes ou d'expression originale française, notamment par l'exposition de visuels et la mise à disposition de bandes annonces »⁵⁰.

La logique est la suivante : on ne peut espérer que la population accède à des contenus culturels locaux ou nationaux s'ils ne sont pas en ligne, ou si ces contenus sont noyés dans un catalogue contenant des milliers de titres sans être promus. Les exigences minimales relatives à la présence de contenu sont importantes, mais des exigences minimales de recommandation le sont également afin d'atteindre les objectifs culturels.

Le CRTC pourra réfléchir aux meilleures façons d'encadrer la présence et la valorisation du contenu canadien sur les services. L'Europe a tracé une voie, et la réflexion peut se poursuivre. Par exemple, on pourrait identifier des objectifs en termes de proportion d'accès à des contenus canadiens, en laissant les services travailler de la façon qu'ils le souhaitent pour atteindre ces objectifs. On pourrait aussi favoriser les alliances avec des services de programmation nationaux pour jumeler des catalogues, intégrer des recommandations vers d'autres services, proposer des forfaits d'abonnements conjoints. Il faudrait sans doute veiller à assurer une répartition adéquate entre les nouveaux contenus canadiens et les plus anciens.

Enfin, et insistons encore une fois sur cet aspect, l'apparition des services étrangers de programmation en ligne force déjà un compromis majeur dans le cadre des politiques culturelles. La valorisation de la programmation canadienne est la plus grande priorité de l'arsenal légal et réglementaire actuellement en vigueur au Canada. Nous considérons que la valorisation des contenus canadiens doit être une des priorités du processus actuel de modernisation pour que le Canada continue, comme il s'y est engagé, à protéger et

Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD)).

⁴⁶ Voir Fiche d'information : Marché unique numérique – La Commission met à jour la réglementation de l'UE dans le domaine de l'audiovisuel et présente une approche ciblée des plateformes en ligne, Commission européenne, 25 mai 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1895_fr.htm, consulté le 25 novembre 2018.

⁴⁷ Article 13 (1) de la directive 2010/13/UE tel que révisé

⁴⁸ En vertu du Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

⁴⁹ Article 12, Mise en valeur - Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande

⁵⁰ Article 13, Mise en valeur - Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande

à promouvoir la diversité des expressions culturelles. Pour cela, les règlements qui s'appliqueront à tous les services de programmation en ligne doivent contenir des mesures ciblées et contraignantes.

Par ailleurs, le comité Yale doit se pencher sur le rôle et l'impact des multiples interfaces matérielles (terminaux) par lesquelles la population a accès aux contenus culturels, par exemple les haut-parleurs intelligents, les téléphones intelligents, les appareils de lecture (Ipad, tablettes électroniques et liseuses), les périphériques de lecture de flux multimédia (Apple TV) qui limitent l'accès à des services de programmation, ou ne les traitent pas tous de la même façon⁵¹.

Selon nous, il est fondamental que les terminaux soient neutres et que les personnes qui les utilisent puissent accéder aux services de programmation qu'ils souhaitent et pas seulement à ceux qui sont liés à l'entreprise qui les construit.

Recommandation 6

La CDEC recommande que le CRTC détermine les meilleures façons d'encadrer la présence et la valorisation du contenu canadien sur les services de programmation en ligne par des mesures ciblées et contraignantes, incluant les enjeux d'accès aux contenus par les terminaux.

6.3.2. Contribution au financement du contenu canadien

Nous proposons que les entreprises de programmation en ligne contribuent elles aussi au financement du contenu canadien, comme le font les autres entreprises de programmation dans leur secteur.

Nous pourrions répéter ici ce que nous avons avancé dans la section 5.4. Cette contribution devrait se faire en continuité avec les façons de faire qui sont déjà en place

Les entreprises de programmation en ligne pourront bien sûr investir localement, comme certaines le font déjà, pour développer des contenus. Toutefois, ces investissements ne peuvent remplacer une contribution balisée permettant le développement de productions canadiennes indépendantes, via une contribution aux fonds de soutien au contenu canadien ou via des exigences de dépenses en émissions canadiennes, selon les secteurs d'activité.

Recommandation 7

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

6.3.3. Accès aux données

Les entreprises de services en ligne récoltent des données nombreuses sur les personnes qui s'abonnent à leurs services ou les utilisent. Comme nous l'avons vu, les algorithmes de recommandation carburent à ces données et permettent aux entreprises de guider les utilisateurs vers des contenus spécifiques en fonction d'intérêts particuliers. Cette mine de donnée est jalousement gardée par ces entreprises pour qui elles

⁵¹ Voir le rapport de l'ARCEP et son avis récent :
https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-terminaux-fev2018.pdf
https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/18-1204.pdf

représentent une source de richesse fondamentale⁵². Or il est impossible d'accéder actuellement à certaines données d'intérêt public qui permettraient à la société dans son ensemble de connaître l'état de santé de sa diversité culturelle dans l'environnement numérique.

Le rapport du CRTC sur l'avenir de la distribution de la programmation au Canada, appuyait lui aussi cet impératif, pour des raisons différentes et tout aussi importantes, lorsqu'il proposait que «[...] le gouvernement pourrait envisager d'élaborer, de concert avec les intervenants, des stratégies nationales et intersectorielles pour : [...] mettre au point de meilleurs programmes de collecte de données pour le contenu audio et vidéo qui utilisent les technologies nouvelles pour mieux gérer et surveiller la vente et l'exploitation des droits relatifs au contenu⁵³.

Dans le cadre des modifications qu'il entreprendra pour assujettir les entreprises de programmation en ligne au cadre légal, le CRTC devra se pencher sur plusieurs questions liées aux données relatives aux contenus culturels. Notamment, il se retrouve face à des possibilités nouvelles pour récolter des données auprès de ces entreprises et rendre compte de façon plus détaillée et sophistiquée de la diversité des expressions culturelles en ligne. Il devra réfléchir aux renseignements, données d'usage ou autres données qu'il devra exiger des entreprises de programmation pour dresser un portrait pertinent et détaillé de la consommation des contenus culturels par les Canadiens. Le CRTC pourrait même explorer la possibilité que les données que les utilisateurs consentent à fournir aux entreprises de programmation soient rendues anonymes, puis versées dans une banque de donnée publique pouvant être utilisée par des chercheurs afin de favoriser l'avancement des connaissances et de la science.

Examinons maintenant les limites actuelles à la récolte des données. Dans le cas des entreprises canadiennes, de manière générale, soit le CRTC, soit le GEC, soit Statistique Canada a les pouvoirs adéquats pour formuler des exigences pour contraindre les entreprises à fournir les données nécessaires à l'évaluation de l'accès au contenu par la population canadienne. Dans tous les cas, ils ne sont pas illimités et ne peuvent pas être exercés de manière arbitraire.

Le CRTC a le pouvoir d'adopter des règlements obligeant une entreprise de radiodiffusion à lui fournir des renseignements en ce qui concerne « *leurs émissions et leur situation financière ou, sous tout autre rapport, la conduite et la direction de leurs affaires* »⁵⁴. Les renseignements au sujet de l'accès au contenu – donc la fréquence et la durée d'écoute de contenu canadien – ne font probablement pas partie de cette catégorie. L'alinéa 10(1)k) de la *Loi sur la radiodiffusion* peut donner par contre la latitude nécessaire au Conseil pour élargir sa quête d'information en lui permettant d'adopter un règlement pour « *prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission* »⁵⁵. Le *Règlement de 1993 sur les renseignements relatifs à la radiodiffusion* serait, selon nous, l'instrument à privilégier pour atteindre cet objectif. Finalement, le CRTC peut imposer des obligations de fournir des renseignements comme conditions de licence, de même que comme une des conditions de conformité pour bénéficier des ordonnances d'exemption de réglementation.

Le Statisticien en chef du Canada a non seulement le pouvoir, mais aussi le devoir, de « *recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier, en ce qui concerne le Canada, des statistiques sur tout ou partie* »⁵⁶, dont, le commerce extérieur, les communications, et « *tous autres sujets prescrits par le ministre ou par le*

⁵² Tchéhoulali, D. ; Plamondon, J. (2018). *Données d'usage et Usage des données à l'ère des plateformes : De la nécessité d'un encadrement réglementaire pour une meilleure affirmation de notre souveraineté numérique*, Montréal, ISOC Québec, Coalition pour la Culture et les Médias (CCM), 32 p.

⁵³ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm#pr2>

⁵⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 10(1) i).

⁵⁵ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 10(1) k).

⁵⁶ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, c. S-19, art. 22.

gouverneur en conseil »⁵⁷. Les sondages annuels effectués par le CRTC, pour obtenir des renseignements de la part des entreprises de radiodiffusion et de télécommunication, sont d'ailleurs faits conjointement avec Statistique Canada. Le Statisticien en chef peut, en vertu de l'article 8 de la *Loi sur la Statistique*, décider du caractère obligatoire des demandes de renseignements qu'il envoie. En cas de défaut sans excuse légitime, la personne à qui la demande a été faite commettrait ainsi une infraction sommaire passible d'une amende maximale de cinq cents dollars (500\$) selon les dispositions de l'article 31 de cette même loi. Cette pénalité n'est certainement pas dissuasive pour les situations de demandes de renseignements faites à des entreprises.

Les pouvoirs du CRTC sont, selon nous, tout à fait suffisants, et sinon ils peuvent être comblés par ceux du Statisticien en chef du Canada ou du GEC, pour obtenir les informations nécessaires auprès des entreprises canadiennes, mais encore faut-il qu'il en fasse usage. La difficulté réside ici dans la nature des informations demandées. Présentement, la majorité de ces renseignements ne sont pas encore demandés aux entreprises canadiennes. Le formulaire 560 existant au Système de collecte de données (SCD) du CRTC n'exige aucune donnée eu égard au volume de contenu local, canadien ou étranger, visionné ou transmis par les abonnés des services de programmation alternatifs⁵⁸.

Il faudrait donc en premier lieu prévoir le faire avec les entreprises canadiennes, tout en se conformant à toutes les exigences de toute autre loi en matière de respect de la vie privée⁵⁹ des abonnés et clients des entreprises de programmation.

Ensuite, les données, même limitées, que le Conseil exige des entreprises canadiennes ne sont pas fournies par les entreprises étrangères au sujet de leurs abonnés et clients canadiens. Pourtant, elles exploitent leurs services en vertu de la même ordonnance d'exemption et devraient donc s'y conformer. Le CRTC a déjà présenté une demande pour obtenir ces données. Étonnamment, il a du même coup accordé la confidentialité, non seulement aux informations qui auraient pu lui être transmises⁶⁰, mais aussi à la simple information permettant de confirmer si oui ou non l'entreprise étrangère lui a transmis quoi que ce soit. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir les informations, mais il faut aussi savoir si elles ont été transmises et ensuite qu'elles soient colligées par le CRTC et fassent l'objet d'analyses et de rapports publiquement disponibles, dans le respect de la confidentialité accordée uniformément à toutes les entreprises⁶¹.

Par ailleurs, certains des renseignements qui sont convoités sont déjà recueillis par les entreprises de programmation en ligne. Ces données permettent de dessiner un portrait de la vie privée des abonnés de manière plus ou moins transparente. Les pouvoirs du CRTC visant à obtenir des renseignements doivent toujours être exercés dans le respect de la protection de la vie privée des citoyens. Récemment lors de sa comparution au Parlement, le Commissaire à la protection de la vie privée en profitait pour rappeler aux élus un important principe : les cueillettes de renseignements personnels ne doivent pas se transformer en partie de pêche. Elles doivent être ciblées et justifiées⁶².

Enfin, pour donner plus de poids aux demandes de renseignements faites par le CRTC auprès d'entreprises

⁵⁷ *Loi sur la statistique*, L.R.C. 1985, c. S-19, art. 22 u).

⁵⁸ L'expression « nouveaux médias » a été troquée par le CRTC pour « services de programmation alternatifs » dans ses documents et communications à partir de 2018. La signification est toujours la même : ce sont des services de programmation transmis via Internet.

⁵⁹ *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C., 2000, c. 5.

⁶⁰ CRTC Radiodiffusion Lettre procédurale adressée à Corie Wright (Netflix), 1011-NOC2017-0359, 2 février 2018.

⁶¹ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38. *Avis public de télécom CRTC 2002-5*, Nouvelle procédure d'adjudication de frais en télécommunications, 7 novembre 2002. *Bulletin d'information de télécom CRTC 2016-188*, Directives à l'intention des demandeurs d'attribution de frais concernant la représentation d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés, 17 mai 2016.

⁶² *Comparution devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant la collecte des informations financières par Statistique Canada*, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 8 novembre 2018.

de programmation étrangères, l'inclusion de sanctions pénales dans la *Loi sur la radiodiffusion* semble la seule avenue possible à ce stade-ci. Nous aborderons cette question dans la section suivante.

Recommandation 8

La CDEC considère que la réglementation des entreprises de programmation en ligne doit être assortie d'une obligation de livrer des données concernant les contenus culturels auxquels accèdent les Canadiens. Ces données devraient être recueillies par le CRTC, en vertu de la Loi sur les statistiques, donc en collaboration avec Statistiques Canada, qui a un pouvoir de sanction si les entreprises exploitées au Canada ne les fournissent pas.

6.4. Modification législative

À court terme, il faudra effectuer une modification législative pour donner de nouveaux pouvoirs au CRTC et assurer ainsi l'assujettissement des services de programmation en ligne au cadre légal. Il est en effet nécessaire que le CRTC obtienne de nouveaux pouvoirs pour qu'il puisse veiller à ce que les entreprises de programmation qui n'ont pas besoin de licence pour opérer respectent leurs nouvelles obligations.

Dans les sections précédentes, nous avons fait valoir et répété que les entreprises étrangères qui transmettent des programmes au Canada par voie électronique sont précisément des entreprises de programmation au sens de la définition de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*. Si elles ont des clients ou des abonnés au Canada, c'est qu'elles sont en partie exploitées au Canada. Elles sont donc assujetties à la Loi. Ne pas respecter la Loi, ni en remplir les exigences imposées par le Conseil, en constitue une violation.

De la même manière que le CRTC a des pouvoirs de sanctions pénales en matière de télécommunication pour assurer le respect de certaines dispositions, on pourrait lui accorder des pouvoirs similaires en radiodiffusion. En télécommunication, ces pouvoirs existent pour, entre autres, assurer le respect des règles limitant les télécommunications non sollicitées, par toute entreprise canadienne ou étrangère⁶³.

En radiodiffusion, ce pouvoir existe déjà, mais uniquement pour sanctionner les entreprises qui imposent des frais à leurs clients qui demandent une facture papier pour les services rendus⁶⁴. Si on prévoit des pénalités monétaires allant jusqu'à 250 000 \$ pour une première infraction, et 500 000 \$ pour la récidive dans un cas de frais pour facture papier, il n'y a rien d'incongru ni de choquant à ce que le refus de collaboration sur des aspects prioritaires de la surveillance du système et de l'atteinte des objectifs de la Loi (notamment le versement de contributions au financement du contenu canadien, la valorisation du contenu canadien, la remise des renseignements exigés par le CRTC et l'enregistrement d'une entreprise auprès de lui) entraîne aussi des sanctions monétaires sévères pour les contrevenants.

Ces nouveaux pouvoirs s'exerceraient autant à l'encontre d'entreprises étrangères que d'entreprises canadiennes, lorsque les programmes seraient acheminés autrement que par les EDR ou grâce à une licence du CRTC, assortie d'un certificat de radiodiffusion émis en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*⁶⁵.

L'exécution des sanctions à l'encontre d'entreprises étrangères pourrait être problématique. Mais cette difficulté peut sans doute être surmontée si le gouvernement canadien met aussi en place un système de caution pour les entreprises étrangères qui n'ont aucun actif au Canada.

⁶³ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38, art. 41 et ss.

⁶⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11, art. 34.1 à 34.3.

⁶⁵ *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C., c. R-2.

Pour inciter les entreprises étrangères à respecter leurs nouvelles obligations, le gouvernement canadien devra aussi mettre en place les règles fiscales ou pénales appropriées pour assurer la perception des contributions au financement et à la mise en valeur du contenu canadien auprès des récalcitrants. Cette mesure devrait être suspensive pour toutes celles qui respecteront l'autorité du CRTC. Ce sont des mesures de cette nature qui ont été mises en place en Europe, par la France par exemple.

Il faut donc permettre au CRTC d'ordonner le versement de frais dans des instances en radiodiffusion de la même manière qu'en télécommunication. Les dispositions existantes⁶⁶ sont facilement adaptables entre les deux lois, et il en est de même des règles d'établissement de ces frais. Le Conseil a depuis longtemps acquis la compétence pour traiter correctement ces demandes. De plus, l'absence de symétrie entre les deux lois à cet égard conduit à une asymétrie de participation démocratique aux processus de consultations du CRTC.

De plus, il faut octroyer au CRTC des pouvoirs lui permettant d'imposer des pénalités administratives en cas de refus de transmettre les renseignements demandés ou de non-respect de conditions de licences ou d'ordonnance d'exemption. Selon nous, ces propositions devraient faire l'objet d'un consensus suffisamment large pour espérant l'adoption à court terme de telles mesures.

Recommandation 9

La CDEC demande une révision législative pour que le CRTC ait les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation.

7. Autres changements à la *Loi sur la radiodiffusion*

En plus des changements demandés dans les sections précédentes, la CDEC tient à soumettre trois autres recommandations pour améliorer la *Loi sur la radiodiffusion*.

7.1. Politique canadienne de radiodiffusion

La CDEC considère essentiel que le Canada utilise pleinement son droit de mettre en œuvre une politique de radiodiffusion qui permette le maintien et la valorisation de l'identité nationale, de sa souveraineté culturelle de même que la poursuite d'autres objectifs d'intérêt public.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette politique nous semble toute aussi importante qu'elle l'était il y a plus de 20 ans, voire davantage en raison de la multiplication de l'offre de contenus. Il pourrait cependant être souhaitable de la réviser plus en profondeur, voire même de prioriser certains des objectifs actuels cités à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* constituent la Politique canadienne de radiodiffusion. Toutefois, il nous semble utile de procéder progressivement et de se donner le temps pour compléter cet exercice. Si le rapport intérimaire du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications permet déjà de tracer les grandes lignes des changements qui seront recommandés,

⁶⁶ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38. *Avis public de télécom CRTC 2002-5*, Nouvelle procédure d'adjudication de frais en télécommunications, 7 novembre 2002. *Bulletin d'information de télécom CRTC 2016-188*, Directives à l'intention des demandeurs d'attribution de frais concernant la représentation d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés, 17 mai 2016.

cela nous permettrait de contribuer de façon plus adéquate à la révision des objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion.

Nonobstant, nous suggérons dès maintenant l'ajout d'un nouvel objectif à la politique, qui pourrait se lire ainsi :

Le système canadien de radiodiffusion doit contribuer à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément aux obligations prises par le Canada en vertu de la Convention de l'UNESCO (2005) sur la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Cet ajout se justifie amplement par le rôle central que le Canada a joué dans l'élaboration et l'adoption de cet instrument, notamment en étant le premier signataire de la Convention de 2005, et qu'il continue à jouer de nos jours pour veiller à son application⁶⁷.

Recommandation 10

La CDEC recommande d'ajouter un nouvel objectif portant sur la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles à la Politique canadienne de radiodiffusion. Par ailleurs, elle recommande qu'une révision plus approfondie des objectifs soit entreprise après la publication du rapport intérimaire sur l'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications.

7.2. Destination des fonds de soutien au contenu canadien

Nous sommes d'avis que les fonds de soutien au contenu canadien auxquels contribuent actuellement les radios, les EDR et le gouvernement canadiens, et auxquels contribueront désormais les FST et les entreprises de programmation de services en ligne doivent continuer à être accessibles aux Canadiens en exclusivité. Il serait utile d'inscrire ceci dans la Loi.

Recommandation 11

La CDEC propose l'ajout d'un nouvel article dans la Loi sur la radiodiffusion pour y spécifier que seuls les Canadiens peuvent accéder aux fonds de soutien au contenu canadien.

7.3. Radio Canada

Le diffuseur public joue un rôle majeur dans la création, la diffusion et la promotion des contenus canadiens, de contenus diversifiés et d'une grande qualité. Ce faisant, il contribue significativement à la culture canadienne, à la création d'un sentiment d'appartenance et fourni des espaces où les nombreuses communautés peuvent débattre des enjeux qui les animent.

Une nouvelle loi pourrait encadrer les activités de Radio-Canada, ce qui permettrait d'y définir ses objectifs, ses obligations en termes de programmation, de dépenses en production, et autres volets qui se retrouvent actuellement dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Sans changer quoi que ce soit aux caractéristiques, à la mission, aux obligations, etc. de Radio-Canada, cela éviterait que ces éléments soient soumis à des révisions législatives qui portent sur le système de radiodiffusion.

⁶⁷ Voir notamment les Directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique, en ligne : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260710_fre.page=100

La *Loi sur la radiodiffusion* pourrait se limiter à mentionner que le système de diffusion comporte un diffuseur public, Radio Canada, et que certaines priorités sont accordées au diffuseur public (article 3 (1) n)). Dans les faits, cet article a surtout servi à l'obtention de fréquences, qui ne seront plus recherchées pour la télévision, alors que les fréquences radio de Radio-Canada sont pérennes.

Le mandat général de Radio-Canada et son indépendance vis-à-vis le pouvoir politique doivent être maintenus.

Recommandation 12

La CDEC recommande qu'une nouvelle loi encadre les activités, objectifs, obligations et autres caractéristiques de Radio-Canada de façon à ce que ces éléments ne figurent plus dans *la Loi sur la radiodiffusion*.

8. Vente de fréquences aux enchères

Les ventes aux enchères des licences de spectre de 700 MHz ont généré des revenus de 5,27 milliards de dollars en 2014⁶⁸. Ces fonds ont été versés au Trésor. Nous proposons que les recettes des prochaines enchères soient utilisées comme compensations financières dues aux changements technologiques et allouées au financement du contenu canadien.

Le rapport du CRTC sur l'avenir de la distribution de la programmation au Canada évoquait d'ailleurs cette possibilité :

« La restructuration de la stratégie de financement devrait reposer sur une structure de contribution générale, équitable et durable à long terme. Elle pourrait intégrer ou, au minimum, harmoniser les contributions existantes du gouvernement fédéral pour le contenu audio et vidéo. Elle pourrait aussi incorporer une partie des revenus découlant de la vente aux enchères du spectre et de l'octroi de licences du spectre, puisque la demande de spectre repose en grande partie sur la demande de contenu audio et vidéo »⁶⁹.

Les prochaines enchères concerneront les licences de spectre de 600 MHz et devraient avoir lieu sous peu. Elles devraient générer environ un milliard de dollars en revenus.

Recommandation 13

La CDEC propose que les recettes des prochaines enchères des licences de spectre soient constituées comme compensations financières dues aux changements technologiques et allouées au financement du contenu canadien.

9. Conclusion

Les nombreuses questions soulevées par cette consultation sont complexes. Malgré le temps imparti pour la réflexion, et même si de nombreuses autres consultations ont amené les représentants du milieu culturel

⁶⁸ <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ic-gc.nsf/fra/07398.html>

⁶⁹ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm#pr2>

à se pencher sur les problématiques que nous soulevons à nouveau aujourd'hui, certaines réflexions resteront incomplètes, d'autres ne seront pas abordées.

Nous tenons à souligner en terminant l'importance de l'adaptation aux changements technologiques comme à de nouvelles stratégies d'affaire. Le CRTC devra être extrêmement vigilant en la matière.

La CDEC a récemment entrepris une réflexion sur les enjeux de l'intelligence artificielle (IA) du point de vue de la diversité des expressions culturelles⁷⁰ et les principes éthiques qui devraient encadrer son développement. Nous y faisons le constat suivant, en référence au service de programmation en ligne :

« 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 »⁷¹.

Il est peu probable qu'aucun acteur ne tente d'organiser l'offre de programmation pour contrer cette situation. L'évolution des services de programmation démontre bien la tendance à reproduire des caractéristiques du système traditionnel. L'introduction de publicité, bien sûr, mais aussi avec les listes de lecture et les nombreux mécanismes de recommandation⁷². Cumulées à des situations de quasi-monopole, ces recommandations nous rapprochent étrangement de la linéarité des médias traditionnels.

La question est peut-être davantage de savoir si l'organisation de l'offre proviendrait des FST ou des entreprises de programmation (sans doute étrangères). Cela aurait bien sûr un impact sur la capacité de maintenir un système de radiodiffusion canadien.

Si cela devait se matérialiser, il faudra absolument que le CRTC demeure vigilant et veille à faire appliquer la Loi pour que le système demeure la propriété des Canadiennes et des Canadiens. De même, Il devra s'assurer que les modifications que nous proposons aujourd'hui aient pour effet de réglementer tous les acteurs actuels et futurs de ce système, incluant les médias sociaux.

La CDEC propose enfin que le rapport intérimaire du groupe d'experts soit acheminé au gouvernement canadien d'ici la fin avril 2019 au lieu d'attendre au mois de juin. Ceci pourrait permettre la mise en œuvre de mesures immédiates avant les prochaines élections.

La révision actuelle est fondamentale. De nombreux artistes, créateurs et travailleurs des milieux culturels canadiens attendent avec impatience que le gouvernement canadien pose les bons gestes afin de leur permettre de générer des expressions culturelles au bénéfice de l'ensemble de la population. Nous l'avons dit, 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.

C'est pourquoi nous insistons pour que le Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion

⁷⁰ 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/>

⁷¹ CDEC, Op. Cit., p. 5.

⁷² Voir cet article décrivant la stratégie poursuivie par Netflix et la façon dont elle tente de diriger ses abonnés vers ses productions : <https://www.wired.com/story/netflix-the-defenders-audience-data/>

et de télécommunications reprenne à son compte nos nombreuses recommandations⁷³ qui permettront à très court terme, sans devoir attendre la fin du processus de révision des lois, de rétablir l'équilibre dans les écosystèmes culturels.

⁷³ Les recommandations 2, 4, 5, 6, 7, 8, 13 et 14.

Annexe 1 : Rappel des recommandations à court et à long termes

La CDEC émet 14 recommandations dans le cadre de cette consultation. Elle insiste sur le fait que plusieurs de ces recommandations (2, 4, 5, 6, 7, 8, 13 et 14) pourraient être mises en œuvre à très court terme.

Recommandation 1

La CDEC recommande que les ajustements nécessaires soient effectués à la *Loi sur la radiodiffusion* et à la *Loi sur les télécommunications* afin de distinguer clairement la réglementation des modes de transmission et des activités de télécommunication, de celle des contenus culturels, qui peuvent être acheminés par divers moyens techniques.

Recommandation 2

La CDEC recommande que le GEC transmette, en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, des instructions au CRTC pour que ce dernier adopte et mette en œuvre 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* », réaffirmant du coup « *le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes* ».

Recommandation 3

La CDEC recommande que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* pour garantir et encadrer la contribution des FST au financement du contenu canadien.

Recommandation 4

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

Recommandation 5

La CDEC recommande que le GEC transmette des instructions au CRTC pour que ce dernier modifie l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, les règlements pertinents et qu'il adopte tout autre règlement si nécessaire, de manière à imposer les contributions au financement du contenu canadien, la mise en valeur du contenu canadien, la collecte de renseignements et l'obligation d'enregistrement auprès du CRTC à toutes les entreprises de programmation. Le GEC doit aussi demander au CRTC qu'il harmonise ses demandes de renseignements pour toutes les entreprises de programmation.

Recommandation 6

La CDEC recommande que le CRTC détermine les meilleures façons d'encadrer la présence et la valorisation du contenu canadien sur les services de programmation en ligne par des mesures ciblées et contraignantes, incluant les enjeux d'accès aux contenus par les terminaux.

Recommandation 7

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

Recommandation 8

La CDEC considère que la réglementation des entreprises de programmation en ligne doit être assortie d'une obligation de livrer des données concernant les contenus culturels auxquels accèdent les Canadiens. Ces données devraient être recueillies par le CRTC, en vertu de la *Loi sur les statistiques*, donc en collaboration avec Statistiques Canada, qui a un pouvoir de sanction si les entreprises exploitées au Canada ne les fournissent pas.

Recommandation 9

La CDEC demande une révision législative pour que le CRTC ait les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation.

Recommandation 10

La CDEC recommande d'ajouter un nouvel objectif portant sur la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles à la Politique canadienne de radiodiffusion. Par ailleurs, elle recommande qu'une révision plus approfondie des objectifs soit entreprise après la publication du rapport intérimaire sur l'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications.

Recommandation 11

La CDEC propose l'ajout d'un nouvel article dans la *Loi sur la radiodiffusion* pour y spécifier que seuls les Canadiens peuvent accéder aux fonds de soutien au contenu canadien.

Recommandation 12

La CDEC recommande qu'une nouvelle loi encadre les activités, objectifs, obligations et autres caractéristiques de Radio-Canada de façon à ce que ces éléments ne figurent plus dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Recommandation 13

La CDEC propose que les recettes des prochaines enchères des licences de spectre soient utilisées comme compensations financières dues aux changements technologiques et allouées au financement du contenu canadien.

Recommandation 14

La CDEC propose que le rapport intérimaire du groupe d'experts soit acheminé au gouvernement canadien d'ici la fin avril 2019 afin de permettre la mise en œuvre de mesures immédiates avant les prochaines élections.

Annexe 2 : Concordance avec les questions énoncées dans le cadre de référence

Le lecteur trouvera ci-dessous la liste des questions posées dans le cadre de l'examen du cadre législatif auxquelles la CDEC répond dans le cadre de ce mémoire. Un court texte accompagne chacune de ces questions pour apporter une réponse succincte et, surtout, une référence aux sections correspondantes du mémoire.

Loi sur les télécommunications et loi sur la radiocommunication

6. Réglementation efficace du spectre

6.1 Est-ce que les bons outils législatifs sont en place afin pour assurer l'équilibre entre le besoin de souplesse pour introduire rapidement les nouvelles technologies sans fil, d'une part, et la nécessité de veiller à ce que les appareils puissent être utilisés en toute sécurité et sans brouillage, d'autre part?

Les ventes aux enchères des licences de spectre de 700 MHz ont généré des revenus de 5,27 milliards de dollars en 2014. Ces fonds ont été versés au Trésor. La CDEC propose que les recettes des prochaines enchères des licences de spectre soient constituées comme compensations financières dues aux changements technologiques et allouées au financement du contenu canadien (section 8).

7. Gouvernance et administration efficace

7.2 Est-ce que la législation trouve le juste équilibre entre le fait de permettre au gouvernement d'établir l'orientation politique générale et de maintenir une indépendance en matière de réglementation de façon efficace?

La CDEC envisage un nouveau cas d'application de cet équilibre entre le Cabinet et le CRTC. La CDEC propose une mesure à court terme qui consiste à passer par les pouvoirs du gouverneur en conseil pour exiger des fournisseurs de services de télécommunications (FST) une participation au financement du contenu canadien. En vertu des pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur les télécommunications*, le gouverneur en conseil pourrait en effet donner des instructions au CRTC pour qu'il adopte une réglementation assurant une contribution des FST au financement du contenu canadien (section 5.2).

Loi sur la radiodiffusion

8. Définitions de la radiodiffusion

8.1 De quelle façon le concept de radiodiffusion peut-il rester pertinent dans un monde des communications ouvert et changeant ?

La première proposition de la CDEC est de délimiter plus clairement les domaines des lois sur la radiodiffusion et les télécommunications afin de mieux dissocier le contenu de son véhicule de transport. À l'époque de l'adoption de la loi, le législateur avait utilisé un terme se référant à la technologie pour distinguer chacun des deux domaines d'application des lois. Le fait est que ces deux domaines se fondent graduellement l'un dans l'autre depuis deux décennies (section 4.1).

La distinction entre le contenu et son véhicule de transport est la meilleure façon de s'assurer qu'à l'avenir, les développements des technologies de communication causeront moins de perturbation du côté de la protection du contenu canadien (section 4.2).

La CDEC suggère le maintien de deux lois distinguant clairement la réglementation des activités de télécommunication et celle du contenu culturel, qui peut être acheminé par diverses activités de télécommunication (section 4.2).

8.2 De quelle façon la législation peut-elle promouvoir l'accès aux moyens d'expression canadiens en ligne, dans les deux langues officielles et sur toutes les plateformes?

Il faut apporter les modifications adéquates à la *Loi sur la radiodiffusion* pour que tous les maillons qui tirent profit de la diffusion de contenus culturels contribuent au financement du contenu canadien (section 5.3).

La CDEC recommande aussi que le Gouverneur en conseil émette un décret pour obliger le CRTC à adopter une réglementation pour assurer une contribution immédiate des FST au financement du contenu canadien (section 5.2).

La CDEC propose également que le GEC transmette des instructions au CRTC pour que ce dernier modifie l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, de même que tous les règlements nécessaires, de manière à imposer les contributions au financement du contenu canadien, la mise en valeur du contenu canadien, la collecte de renseignements et l'obligation d'enregistrement auprès du CRTC à toutes les entreprises de programmation, même si elles ne sont pas titulaires d'une licence (section 6.2).

Pour garantir le respect de ces obligations, le CRTC doit avoir les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation (section 6.4).

La CDEC propose enfin l'ajout d'un nouvel article dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Nous sommes d'avis que les fonds de soutien au contenu canadien auxquels contribuent actuellement les radios, les EDR et le gouvernement canadiens, et auxquels contribueront désormais les FST et les entreprises de programmation de services en ligne doivent continuer à être accessibles aux Canadiens en exclusivité. Il serait utile d'inscrire ceci dans la *Loi sur la radiodiffusion* (section 7.2).

9. Objectifs stratégiques de la radiodiffusion

9.1 De quelle façon les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion peuvent-ils être adaptés pour faire en sorte qu'ils soient pertinents dans l'environnement mondial plus ouvert et plus concurrentiel d'aujourd'hui?

9.2 Devrait-on prioriser certains objectifs? Dans l'affirmative, lesquels? Que devrait-on ajouter?

La CDEC recommande d'ajouter un nouvel objectif portant sur la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles à la Politique canadienne de radiodiffusion. Par ailleurs, elle recommande qu'une révision plus approfondie des objectifs soit entreprise après la publication du rapport intérimaire sur l'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications (section 7.1).

9.3 À quoi pourrait ressembler une nouvelle approche visant à réaliser les objectifs stratégiques de la Loi dans un contexte législatif moderne?

Une nouvelle approche doit miser sur la participation de tous les acteurs du système (sections 5 et 6) pour qu'ils contribuent au financement du contenu canadien, à la mise en valeur du contenu canadien, et à la collecte de données permettant à la société de pouvoir évaluer, notamment, la diversité des expressions culturelles.

Nous explorons diverses possibilités à la section 6.3.1. Des exigences minimales de présence de contenu pourraient être demandées aux services de programmation en ligne. Elles devraient être assorties d'exigences minimales de recommandation du contenu canadien. On pourrait aussi identifier des objectifs en termes de proportion d'accès à des contenus canadiens, en laissant les services travailler de la façon qu'ils le souhaitent pour atteindre ces objectifs. On pourrait également favoriser les alliances avec des services de programmation nationaux pour jumeler des catalogues, intégrer des recommandations vers d'autres services, proposer des forfaits d'abonnement conjoints.

Pour garantir le respect de ces obligations, le CRTC doit avoir les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation (section 6.4).

10. Soutien au contenu canadien et aux industries créatives

10.1 De quelle façon pouvons-nous nous assurer que les entreprises en ligne canadiennes et non canadiennes soutiennent la création, la production et la distribution de contenu canadien?

Les entreprises en ligne canadiennes et étrangères n'ont pas à obtenir de licence et à respecter des obligations, contrairement aux autres services de programmation. La CDEC propose de réglementer ces entreprises par une modification à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias pour qu'elles aient des obligations en termes de financement et de mise en valeur du contenu canadien, et de transparence quant aux données (section 6.2).

Nous détaillons ces obligations dans la section 6.3. Pour garantir le respect de ces obligations, le CRTC doit avoir les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation (section 6.4).

10.2 De quelle façon le CRTC peut-il être habilité à mettre en œuvre et à réglementer dans le cadre d'une Loi sur la radiodiffusion modernisée afin de protéger, soutenir et promouvoir notre culture dans les deux langues officielles?

Pour soutenir et promouvoir la culture canadienne dans les deux langues officielles, la CDEC préconise une contribution des FST au financement du contenu canadien (section 5.2 et 5.3).

La CDEC considère par ailleurs que les entreprises en ligne, canadiennes et non canadiennes, devraient contribuer, en tant que services de programmation, au soutien et à la promotion de la culture canadienne dans les deux langues officielles, et propose que le gouverneur en conseil (GEC) adopte un décret pour exiger que le Conseil modifie l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias pour que les entreprises qui y sont assujetties aient des obligations en termes de financement du contenu canadien, de mise en valeur du contenu canadien, et de transparence quant aux données (section 6.2).

Pour garantir le respect de ces obligations, le CRTC doit avoir les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, pour imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation (section 6.4).

10.3 De quelle façon les instruments législatifs devraient-ils garantir la disponibilité du contenu canadien sur les différents appareils et plateformes utilisés par les Canadiens pour accéder au contenu?

La CDEC considère qu'il est essentiel que les terminaux soient neutres et que les Canadiens puissent

accéder au contenu local en utilisant les appareils et plateformes de leur choix.) La CDEC recommande que le CRTC détermine les meilleures façons d'encadrer la présence et la valorisation du contenu canadien sur les services de programmation en ligne par des mesures ciblées et contraignantes, incluant les enjeux d'accès aux contenus par les terminaux (section 6.3.1).

12. Diversité culturelle

12.1 De quelle façon le principe de la diversité culturelle peut-il être abordé dans un cadre législatif moderne?

Encore une fois, ceci passe par la participation de tous les acteurs du système (sections 5 et 6) pour qu'ils contribuent au financement du contenu canadien, à la mise en valeur du contenu canadien, et à la collecte de données permettant à la société de pouvoir évaluer, notamment, la diversité des expressions culturelles. Tel que souligné à la question 9.1, la CDEC souhaite inscrire l'objectif suivant dans la *Loi sur la radiodiffusion* : Le système canadien de radiodiffusion doit contribuer à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément aux obligations prises par le Canada en vertu de la Convention de l'UNESCO (2005) sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (section 7.1).

13. Diffuseur public national

13.1 De quelle façon le mandat du diffuseur public national peut-il être actualisé dans un secteur des communications plus ouvert, mondial et concurrentiel?

Une nouvelle loi pourrait encadrer les activités de Radio-Canada, ce qui permettrait d'y définir ses objectifs, ses obligations en termes de programmation, de dépenses en production, et autres volets qui se retrouvent actuellement dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Sans changer quoi que ce soit aux caractéristiques, à la mission, aux obligations, etc. de Radio-Canada, cela éviterait que ces éléments soient soumis à des révisions législatives qui portent sur le système de radiodiffusion. La *Loi sur la radiodiffusion* pourrait se limiter à mentionner que le système de diffusion comporte un diffuseur public, Radio Canada, et que certaines priorités sont accordées au diffuseur public (article 3 (1) n)) (section 7.3).

13.2 Par quels mécanismes le gouvernement peut-il améliorer l'indépendance de CBC/Radio-Canada et assurer sa continuité?

Pour la CDEC, le mandat général de Radio-Canada et son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique doivent être maintenus (section 7.3).

14. Gouvernance et administration efficace

14.3 De quelle façon une Loi sur la radiodiffusion modernisée pourrait-elle améliorer le fonctionnement et l'efficacité du CRTC et du cadre réglementaire?

À court terme, il faudrait effectuer une modification législative pour donner de nouveaux pouvoirs au CRTC et assurer ainsi l'assujettissement des services de programmation en ligne au cadre légal. Il est en effet nécessaire que le CRTC obtienne de nouveaux pouvoirs pour qu'il puisse veiller à ce que les entreprises de programmation qui n'ont pas besoin de licence pour opérer respectent leurs nouvelles obligations (section 6.4).

14.4 Le CRTC devrait-il avoir à sa disposition des outils qui n'ont pas été prévus dans la version actuelle de la Loi sur la radiodiffusion?

La CDEC préconise que le CRTC ait les mêmes pouvoirs qu'il détient déjà en vertu des dispositions de la *Loi sur les télécommunications* pour pouvoir imposer des pénalités administratives et ordonner le versement de frais aux entreprises de programmation (section 6.4).

14.5 De quelle façon peut-on favoriser la responsabilisation et la transparence concernant la disponibilité et la découvrabilité du contenu culturel numérique, en particulier en ce qui a trait à l'accès au contenu local?

Cela passe bien sûr par les changements décrits aux sections 6.2 et 6.3 qui permettront d'assurer une contribution adéquate des services de programmation en ligne. Pour une meilleure transparence concernant la disponibilité et la découvrabilité du contenu culturel numérique, la CDEC demande que les entreprises de programmation en ligne livrent leurs données d'usage concernant les contenus culturels auxquels accèdent les Canadiens. Le CRTC a les pouvoirs, avec Statistiques Canada, de recueillir ces données, à la fois pour les entreprises canadiennes et pour les entreprises étrangères qui ont une activité au Canada. Les pouvoirs du CRTC visant à obtenir ces renseignements doivent être exercés dans le respect de la vie privée des citoyens (section 6.3.3).