

OFFICE NATIONAL DU FILM DU CANADA

Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70

**OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS
À L'ÉGARD DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE FONDS CANADIEN DE TÉLÉVISION**

Le 27 juillet 2007

OFFICE NATIONAL DU FILM DU CANADA**Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70****OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS
À L'ÉGARD DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE FONDS CANADIEN DE TÉLÉVISION****Table des matières**

	<u>Page</u>
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
FCT ET SYSTÈME CANADIEN DE RADIODIFFUSION	6
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DU CRTC SUR LE FCT	8
CONCLUSION	11
ANNEXE : HISTOIRE DU FCT	13

SOMMAIRE

1. L'offre de contenu culturel canadien à l'intention des auditoires canadiens et étrangers repose sur une industrie audiovisuelle innovatrice and florissante, laquelle est un élément fondamental d'une saine économie au pays. Le Fonds canadien de télévision (FCT) joue un rôle de premier plan dans le financement d'une programmation authentiquement canadienne. Si elles étaient mises en œuvre, les modifications proposées par le Groupe de travail du CRTC sur le FCT auraient des incidences considérables sur le système canadien de radiodiffusion, sur le secteur de production indépendant du pays et sur le volume de coproductions de l'Office national du film du Canada (ONF) avec des maisons de production indépendantes qui reçoivent des fonds du FCT.

2. L'ONF estime que la démarche actuelle ne permet pas pleinement le débat public sur les recommandations présentées dans le rapport déposé par le Groupe de travail sur le FCT. Il allègue entre autres que :
 - Les recommandations du Groupe de travail découlent de réunions confidentielles, à huis clos, avec des parties sélectionnées;
 - Les documents publics sur la teneur de ces réunions sont inexistantes;
 - Se fondant sur ces réunions confidentielles, « le Groupe de travail n'a pas réussi à trouver un terrain d'entente suffisant pour bâtir une forme ou une autre de consensus sur les principaux enjeux »;
 - Selon toute apparence, les recommandations présentées dans le *Rapport du Groupe de travail* ne sont pas motivées et, si jamais les motifs en étaient fournis, les parties intéressées n'auraient pas l'occasion de se prononcer sur le sujet;
 - L'Entente de contribution existante entre Patrimoine canadien et le FCT est un élément clé pour évaluer l'efficacité globale avec laquelle sont remplis les objectifs du FCT – mais l'Entente n'est pas déposée dans le dossier public du CRTC et il ne s'agit pas d'un document public.

3. Il ne nous apparaît pas clairement quels objectifs fixés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* seraient remplis par la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le Rapport du Groupe de travail visant la mise en place, par le FCT, d'un volet de financement distinct à même les fonds versés par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR). L'ONF estime que toute contribution du FCT affectée selon les directives du CRTC devrait financer la réalisation des objectifs fixés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*.
4. La mise en œuvre des recommandations présentées dans le Rapport du Groupe de travail risque de recréer la situation qui prévalait auparavant, laquelle a mené à des problèmes de gouvernance et d'administration au sein du FCT. Si elle devait se réaliser, il est à craindre que ces problèmes ressurgissent.
5. Si le CRTC entend aller de l'avant avec l'analyse des recommandations du Groupe de travail, il devrait lancer une procédure d'audience publique avec comparution afin de permettre une vaste discussion publique sur les principes sous-jacents aux recommandations.
6. Toute revue du financement affecté au contenu audiovisuel devrait s'inscrire dans le contexte plus large de la stratégie globale pratiquée par le gouvernement dans le secteur audiovisuel.

OFFICE NATIONAL DU FILM DU CANADA**Avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70****OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS
À L'ÉGARD DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE FONDS CANADIEN DE TÉLÉVISION****INTRODUCTION**

7. Le présent document renferme la réaction de l'Office national du film du Canada (ONF) à l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70, *Appel aux observations à l'égard du Rapport du Groupe de travail sur le Fonds canadien de télévision (FCT)*.
8. Cette réaction se fonde sur les points suivants :
 - a. L'article 9 de la Loi sur le cinéma, selon laquelle « l'Office a pour mission de susciter et promouvoir la production et la distribution de films dans l'intérêt national¹. » C'est là la véritable raison d'être de l'ONF. Notamment, il doit faire en sorte que les valeurs et points de vue canadiens s'expriment de façon authentiquement canadienne et soient communiqués aux Canadiens et aux autres nations.
 - b. Conformément à l'alinéa 9d) de cette même loi, l'une des missions de l'ONF consiste à « conseiller le gouverneur en conseil en matière d'activités filmiques. ».
9. En tant que producteur public du Canada à l'échelle nationale, l'ONF produit et distribue des œuvres audiovisuelles distinctives et pertinentes de grande qualité.

¹ Dans la *Loi sur le cinéma*, « 'film' s'entend, outre des films cinématographiques, des photographies, des films fixes et de toutes les formes de présentation visuelle consistant exclusivement ou principalement en photographies ou représentations photographiques. » Cette définition englobe donc tous les documents audiovisuels analogiques et numériques, y compris les émissions de télévision.

Celles-ci reflètent la diversité culturelle du pays et présentent au Canada et au reste du monde un point de vue authentiquement canadien. En 2006-2007, l'ONF a achevé la production de 127 films originaux, soit 75 productions entièrement financées par lui et 52 coproductions avec le secteur privé. Dans la majorité des cas, il s'agissait de documentaires ou de films d'animation. En moyenne, ces cinq dernières années, plus de 17 coproductions de l'ONF ont été partiellement subventionnées par le Fonds canadien de télévision (FCT). Si elles étaient mises en œuvre, les modifications proposées par le Groupe de travail du CRTC sur le FCT auraient des incidences considérables sur le système canadien de radiodiffusion, sur le secteur de production indépendant du pays et sur le volume de coproductions de l'ONF avec des maisons de production indépendantes qui reçoivent des fonds du FCT.

10. Le présent document renferme les observations de l'ONF sur les recommandations formulées dans le *Rapport du Groupe de travail* du CRTC sur le FCT. Un bref historique du FCT est joint en ANNEXE à ce mémoire pour clarifier le rôle joué par le FCT à ce jour dans le soutien à la création d'émissions prioritaires canadiennes. Pour le reste, les observations de l'ONF figurant dans la présente sont limitées à une revue des principes d'ordre général; elles n'abordent aucunement les détails des lignes directrices détaillées, ni des questions de gouvernance ou d'administration.

FCT ET SYSTÈME CANADIEN DE RADIODIFFUSION

11. Le passage des formats analogiques aux formats numériques est le changement technologique fondamental qui transforme actuellement le secteur de l'audiovisuel à tous les échelons. La transition vers les formats numériques crée de nouvelles plateformes de diffusion qui refaçonnent l'industrie audiovisuelle classique et fragmentent l'auditoire. Le numérique offre plus de souplesse sur divers plans : conception, élaboration, production, distribution et diffusion; la nature même de l'engagement social dans tous les médias audiovisuels est touchée.

12. Le caractère universel des médias numériques occasionne des changements dans la structure de l'industrie en favorisant l'intégration horizontale, l'intégration verticale et la propriété croisée visant à créer des économies d'échelle et des économies de gamme. Il favorise aussi la mondialisation de la production et de la distribution des œuvres ainsi que leur accès par l'auditoire. Si le Canada ne se dote pas d'une stratégie nationale globale, il risque fort de se laisser distancer par d'autres pays qui se tailleront une place dans le nouveau paysage audiovisuel, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Or, dans ce nouveau contexte, la présence de voix canadiennes – notamment des voix axées sur le service public – est essentielle au maintien de l'individualité et de l'identité canadiennes. L'offre de contenu culturel canadien à l'intention des auditoires canadiens et étrangers repose sur une industrie audiovisuelle innovatrice and florissante, laquelle est un élément fondamental d'une saine économie au pays. Le Fonds canadien de télévision (FCT) joue un rôle de premier plan dans le financement d'une programmation authentiquement canadienne.

13. Si l'on en croit l'avis public de radiodiffusion 2007-53, les titulaires de services de télévision au Canada ont consacré 2,1 milliards de dollars à la programmation canadienne en 2005-2006. Pour fin de comparaison, cette même année, le FCT a subventionné des émissions prioritaires canadiennes sélectionnées représentant 848,5 millions de dollars, soit l'équivalent de 40 % de toutes les dépenses consacrées aux émissions prioritaires ou non prioritaires des titulaires. Les documentaires et émissions pour enfants (deux champs d'intérêt pour l'ONF) ont représenté 38 % des dépenses totales et 66 % de la durée totale des émissions financées par le FCT en 2006-2007². Puisqu'il finance des émissions prioritaires – dont des documentaires, des émissions pour enfants et des fictions –, le FCT est un

² Chez les titulaires canadiens, la date de clôture de l'exercice est le 31 août, alors que le FCT termine son exercice le 31 mars. Pour assurer une comparaison plus légitime, dans ce paragraphe, les données sur le FCT représentent la moyenne des deux exercices 2005-2006 et 2006-2007 tirées du *Rapport aux intervenants* des exercices visés.

joueur essentiel au maintien de l'individualité et de l'identité canadiennes dans le milieu de la radiotélévision canadienne.

14. En ce qui a trait aux nouveaux médias, la multiplication des circuits de distribution dans Internet fait en sorte que la population canadienne se tourne vers des sites Web étrangers, souvent américains, en raison du manque de choix au pays. C'est donc pourquoi l'ONF accueille favorablement l'idée de fonds supplémentaires pour les nouveaux médias, mais ces fonds devraient s'ajouter au financement total déjà offert et non simplement être réaffectés d'une source consacrée à la programmation prioritaire, telle que le FCT³.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DU CRTC SUR LE FCT

15. Le 20 février 2007, pour réagir aux « préoccupations soulevées depuis plusieurs années par différents intervenants, dont Shaw et Quebecor, (...) en ce qui a trait au fonctionnement et à l'administration du FCT », le CRTC annonçait la création d'un Groupe de travail relatif au Fonds canadien de télévision. Selon le communiqué publié par le Conseil le 20 février 2007, l'objectif du Groupe consistait à « atteindre un consensus pour résoudre les problèmes soulevés par les intervenants ou, à défaut de consensus, (...) [à] définir les options possibles pour trouver une solution aux questions qui n'auront pas été résolues. »
16. Dans le *Rapport du Groupe de travail sur le Fonds canadien de télévision*, déposé le 29 juin 2007, le Groupe recommande notamment qu'il faudrait apporter des changements au FCT pour que ce dernier affecte des fonds versés par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) à un volet de financement plus souple et davantage axé sur le marché pour encourager les « succès » canadiens. Il importe de souligner que le succès auprès de l'auditoire est déjà un critère appliqué par le FCT pour ouvrir droit à l'Enveloppe de rendement du télédiffuseur. Pour

³ Le 10 juin 2007, dans son allocution d'ouverture du Festival international de télévision de Banff, la ministre du Patrimoine Bev Oda a annoncé 29 millions de dollars sur 2 ans pour le renouvellement du Fonds des nouveaux médias du Canada.

2007-2008, les calculs relatifs à cette enveloppe se fondent sur quatre facteurs : dossier de soutien aux programmes du FCT, droits de licence supérieurs aux exigences minimales, niveau de production régional et succès auprès de l'auditoire.

17. Cette recommandation implique à priori que les EDR contributrices devraient jouer un rôle plus direct dans la façon de déterminer l'utilisation de leur contribution. Or, ça n'est pas l'intention initiale de la *Loi sur la radiodiffusion* et cette nouvelle interprétation doit faire l'objet d'un débat public.
18. On peut lire dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-70, que « le Conseil approuve, de façon préliminaire, les recommandations du Groupe de travail et il entend donc faire adopter celles qui relèvent de ses pouvoirs. »
19. L'ONF estime que la démarche actuelle ne permet pas pleinement le débat public sur les recommandations présentées dans le rapport déposé par le Groupe de travail sur le FCT. Il allègue entre autres que :
 - Les recommandations du Groupe de travail découlent de réunions confidentielles, à huis clos, avec des parties sélectionnées (dont l'ONF);
 - Les documents publics sur la teneur de ces réunions sont inexistant;
 - Se fondant sur ces réunions confidentielles, « le Groupe de travail n'a pas réussi à trouver un terrain d'entente suffisant pour bâtir une forme ou une autre de consensus sur les principaux enjeux »;
 - Selon toute apparence, les recommandations présentées dans le Rapport du Groupe de travail ne sont pas motivées et, même si quelques-uns des mémoires déposés dans le cadre des audiences en cours permettaient de mettre en lumière certains des motifs, les parties intéressées n'auraient pas l'occasion de se prononcer sur le sujet;

- L'Entente de contribution existante entre Patrimoine canadien et le FCT est de 120 millions de dollars par année et il en est question à plusieurs reprises dans le Rapport du Groupe de travail; il s'agit d'un élément clé pour évaluer l'efficacité globale avec laquelle sont remplis les objectifs du FCT – mais l'Entente n'est pas déposée dans le dossier public du CRTC et n'est pas un document public.
20. Le Groupe de travail du CRTC sur le Fonds canadien de télévision concède qu'il n'y a pas de consensus sur divers points : objectifs du FCT; influence des EDR contributrices sur la définition de la mission et de l'orientation du FCT; enveloppe de la SRC. Ce qui ne l'empêche pas de recommander des changements, dont la création d'un volet de financement du secteur privé, axé sur le marché. Toutefois, il ne nous apparaît pas clairement quels objectifs fixés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* seraient remplis par la mise en œuvre de cette recommandation voulant que le FCT mette en place un tel volet de financement distinct à même les fonds versés par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR).
21. Dans l'alinéa 3(1)b) de la *Loi sur la radiodiffusion*, il est déclaré que le système de radiodiffusion « utilise des fréquences qui sont du domaine public et offre, par sa programmation (...) un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle. » La contribution des EDR au FCT vise à financer la création et la diffusion d'émissions canadiennes, conformément à la *Loi*. L'ONF estime que toute contribution du FCT affectée selon les directives du CRTC devrait financer la réalisation des objectifs fixés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, notamment « faire appel aux maximum (...) aux ressources – créatrices et autres – (...) canadiennes. » (C'est nous qui soulignons.). La *Loi* ne fait pas nécessairement référence aux EDR sur ce point, se contentant d'une précision : « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne. »

CONCLUSION

22. Le caractère universel des médias numériques favorise la mondialisation de la production et de la distribution des œuvres ainsi que leur accès par l'auditoire canadien. Non réglementé, le secteur omniprésent emprunte des formes diverses : distribution et présentation de longs métrages en salle, Internet et services vidéo mobiles grâce auxquels la clientèle qui utilise les appareils sans fil accède à du contenu audiovisuel en temps réel. Il est donc impératif de produire, distribuer et commercialiser plus de contenu canadien de manière que les Canadiens et Canadiennes entendent leur propre voix. La présence de voix canadiennes – notamment des voix axées sur le service public – est essentielle au maintien de l'identité canadienne. Le Fonds canadien de télévision joue un rôle fondamental dans l'atteinte de cet objectif.
23. Pour justifier une restructuration majeure du FCT, le Groupe de travail du CRTC affirme que « le système canadien de radiodiffusion est de plus en plus confronté à une concurrence à l'échelle globale » et que « dans l'intérêt du système de radiodiffusion, (...) on doit viser davantage à financer des émissions canadiennes qui plaisent au public canadien », sans plus d'explication. Il convient de le répéter : le succès auprès du public est l'un des principaux critères d'affectation des fonds en fonction de l'Enveloppe de rendement du télédiffuseur.
24. Des audiences publiques permettraient de débattre des recommandations formulées dans le Rapport du Groupe de travail et assureraient qu'on les analyse dans le contexte des objectifs fixés dans la *Loi sur la radiodiffusion* ainsi qu'à la lumière de deux récents rapports déposés par le CRTC, soit celui du 14 décembre 2006 préparé en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*, *L'environnement futur du système canadien de radiodiffusion*, et l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-53, *Décisions portant sur certains aspects du cadre de réglementation de la télévision en direct*.

25. Enfin, dans un nouveau monde axé sur les communications, les gouvernements devront trouver les moyens de mieux soutenir financièrement la recherche, le développement et la production de nouvelles technologies audiovisuelles. Toute revue du financement affecté au contenu audiovisuel devrait s'inscrire dans le contexte plus large de la stratégie globale pratiquée par le gouvernement dans le secteur audiovisuel.

ANNEXE
HISTOIRE DU FCT

26. Créé à la suite de l'*Avis public CRTC 1993-74 : Audience publique portant sur la structure de l'industrie*, le FCT s'est tout d'abord appelé le Fonds de production des câblodistributeurs. Selon l'avis public 1993-74, le Conseil était convaincu que son pouvoir d'exiger que chaque élément du système radiodiffusion contribue aux émissions canadiennes était clair. « Par conséquent, le Conseil, par vote majoritaire, entend apporter certaines modifications à ses mécanismes de réglementation des tarifs de télédistribution, afin de fournir un appui financier important aux émissions canadiennes. Plus particulièrement, il compte lier les contributions faites par les télédistribeurs à un fonds de production à la composante dépenses d'immobilisation de la structure des tarifs de télédistribution. » En fait, à l'origine, les contributions versées par les EDR au Fonds de production des câblodistributeurs étaient volontaires.

27. Le Fonds de production des câblodistributeurs a vu le jour dans la foulée de l'avis public CRTC 1994-10, *Le Fonds de production*, qui établissait les critères de base pour être admissibles au financement. On y définissait les catégories d'émissions admissibles, en mettant l'accent sur les dramatiques et en insistant sur l'obtention d'au moins huit points sur l'échelle du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC).

28. Dans son rapport sur la convergence, *Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information : Gestion des réalités de transition*, publié le 19 mai 1995, le CRTC déclare que toutes les nouvelles entreprises de distribution autorisées doivent contribuer à l'élaboration et à la production d'émissions canadiennes. Cette conclusion générale a pris corps dans l'avis public 1996-69, *Appel d'observations concernant un projet de démarche portant sur la réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion*, où le Conseil

propose d'imposer des contributions obligatoires à toutes les EDR, se justifiant de cette approche en déclarant :

Les entreprises de distribution de radiodiffusion sont des acteurs importants dans le système canadien de radiodiffusion et leur contribution est essentielle à l'atteinte des objectifs de la Loi. La Loi prévoit à l'alinéa 3(1)e) que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne. » Le Conseil a établi que tous les distributeurs devraient contribuer au moins 5 % de leurs recettes annuelles brutes provenant des activités de radiodiffusion pour atteindre cet objectif fondamental.

29. En septembre 1996, la ministre du Patrimoine canadien a annoncé la création du Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes (FTCPEC), fusionnant ainsi le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes de Téléfilm Canada et le Fonds de production des câblodistributeurs. Par conséquent, dans l'avis public CRTC 1996-159, *Transfert de la surveillance du Fonds de production de la câblodistribution (FPC)*, le Conseil a annoncé son intention de transférer ce Fonds au ministère du Patrimoine canadien. Conformément à cet avis public, le nouveau Fonds bénéficierait de nouveaux crédits du gouvernement de l'ordre de 250 millions de dollars répartis sur trois ans, à partir de l'exercice 1996-1997. Les nouveaux crédits du gouvernement seraient répartis entre le Programme de participation au capital de Téléfilm et le Programme des droits de licence⁴ qui était jusqu'ici administré par le FPC.
30. Pour rendre sa décision sur ce transfert de responsabilités, le Conseil a tenu compte de trois facteurs :

⁴ Maintenant connu sous le nom de Programme des droits de diffusion. (N. de la t.)

- Un large éventail d'intérêts culturels et financiers continuera d'être représenté au sein du conseil d'administration du FTCPEC de manière qu'un « équilibre dans les opinions et qu'une vaste gamme d'intérêts culturels et financiers continueront d'être représentés. »
 - Le Conseil ne voyait pas la nécessité d'un chevauchement des rôles de surveillance. « De plus, en n'ayant qu'un seul organisme de surveillance, il serait plus facile de faire en sorte qu'une série de lignes directrices soit établie pour les deux sources de financement du Programme des droits de licence. »
 - Il était nécessaire de s'assurer que les intérêts du public et des abonnés du câble continuent d'être représentés. « Le Conseil est convaincu que ces intérêts seront protégés par la présence de Patrimoine canadien au conseil d'administration du FTCPEC et le rôle que jouera ce ministère à l'égard de l'entente relative à la contribution. »
31. Conformément à l'avis public 1997-150, *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, le Conseil révisait le règlement applicable aux EDR et faisait en sorte que tous les titulaires de licences de classe 1 et 2 et toutes les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD) aient à verser une contribution prédéterminée à un fonds de production indépendant en vue de favoriser la programmation canadienne et ce, à compter du 1^{er} janvier 1998. Le FTCPEC a été rebaptisé Fonds canadien de télévision en 1998. Conformément au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, 80 % de la contribution requise des EDR a été affectée au FCT et 20 %, à un ou plusieurs fonds indépendants agréés.
32. En 1999-2000, le conseil d'administration du FCT a établi de nouvelles lignes directrices sur l'accès au financement basé sur deux principes : production à plus forte teneur de contenu canadien et plus axée sur le marché. Par conséquent, on a instauré l'exigence de 10 points sur 10 sur l'échelle du BCPAC afin de mettre davantage l'accent sur les émissions authentiquement canadiennes.

33. En 2006-2007, Téléfilm a assumé l'administration de tous les déboursements du FCT (tant pour le programme de Supplément de droits de diffusion que pour le Programme de participation au capital) sous la direction du conseil d'administration du FCT. Au cours du présent exercice, 2007-2008, le FCT prévoit recevoir 150 millions de dollars des EDR, 120 millions de Patrimoine canadien, 3,5 millions en versements d'intérêts et 2,1 millions en recouvrement (des investissements).

Fin