

MÉMOIRE DE
L'ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE FILMS ET DE TÉLÉVISION DU
QUÉBEC (APFTQ)

AUDIENCE PUBLIQUE PORTANT SUR
L'EXAMEN DU CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF
À L'INTÉGRATION VERTICALE

Avis public CRTC 2010-783

Avril 2011

INTRODUCTION

1. Active depuis plus de 30 ans, l'Association des producteurs de film et de télévision du Québec (APFTQ) regroupe plus d'une centaine de sociétés de production œuvrant dans les deux langues officielles et ce, dans tous les secteurs de la production audiovisuelle. Les activités de ses membres génèrent 95% du volume annuel total de la production indépendante cinématographique et télévisuelle québécoise.
2. L'APFTQ est heureuse de faire part au Conseil de sa réflexion et de ses recommandations dans le cadre des audiences portant sur le Cadre réglementaire relatif à l'intégration verticale.
3. L'APFTQ informe le Conseil qu'elle souhaite intervenir lors des audiences qui débiteront le 20 juin prochain.

Préambule

4. Le Conseil a trouvé judicieux de tenir ces audiences publiques compte tenu de la tendance croissante au regroupement des entreprises et de la transition à la technologie numérique. Plus précisément, le Conseil souhaite étudier la pertinence d'étoffer les balises existantes, notamment les clauses de renversement de la preuve applicable aux allégations de désavantage indu ou de préférence indues afin de mieux tenir compte des changements systémiques de l'industrie de la radiodiffusion. Le Conseil estime : «à première vue que ces clauses devraient normalement s'appliquer à toutes les entreprises de programmation (nos soulignés) et à toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion.
5. Le Conseil compte aussi revoir certains points précédemment étudiés dans l'Avis public de radiodiffusion 2005-3 qui traite des bonnes coutumes commerciales.
6. Finalement, le Conseil indique qu'il ne compte pas s'interposer dans l'environnement commercial, mais plutôt réglementer (nos soulignés) ou sinon établir des principes directeurs uniquement lorsque le dossier de la présente instance semble justifier des mesures.
7. Nulle part le Conseil ne semble se préoccuper des retombées positives ou négatives de l'intégration verticale sur la programmation et la production de contenu canadien. Ces audiences se tiennent dans le secteur de la radiodiffusion qui concerne uniquement la distribution et la programmation de

contenus. Nous sommes d'avis que le Conseil doit tenir compte de cette partie importante du secteur de la radiodiffusion qu'est la production et la programmation de contenus.

L'intégration verticale en quelques lignes

8. Selon les données du CRTC en 2009, l'industrie des Telco représentait 41 milliards de dollars alors que celle de la radiodiffusion représentait globalement 14,5 milliards de dollars (7,5 milliards – EDR et 7 milliards programmation radio et télé). Toutes les EDR et les Telco majeurs œuvrent maintenant dans les deux secteurs et les activités de télécommunications sont devenues leur source principale de revenus. Ces contrôleurs d'accès accaparent 88% des revenus de l'industrie des communications au Canada.
9. Quatre grands groupes - BCE, SHAW, Rogers et QMI - contrôlent 6 des 7 réseaux nationaux et régionaux conventionnels (CTV, Global, City TV, A Channel, Omni et TVA) et accaparent 80% des revenus totaux des services facultatifs privés. Ce sont ces mêmes entreprises qui contrôlent l'accès Internet, la télédistribution et la téléphonie. Ces entreprises pour continuer de prospérer doivent offrir aux consommateurs une variété de produits et de contenus.
10. Force est de constater que l'activité principale des entreprises qui contrôlent la radiodiffusion est autre que la radiodiffusion. Ce sont les Telco qui génèrent le plus de revenus, qui présentent le plus grand potentiel de croissance et où s'exerce la concurrence la plus féroce. Alors que le taux de croissance moyen (3 dernières années) des services de programmation en radiodiffusion est de 1,6%, il se situe à 10,3% pour les EDR.

Le libre marché et l'accès au contenu canadien

11. L'APFTQ est préoccupée par la tendance actuelle qui veut qu'on laisse agir les lois du marché pour permettre aux consommateurs d'avoir un accès à une multitude de contenus au meilleur prix possible. Si ce credo est viable dans le marché des télécommunications (téléphonie et internet), il peut avoir des conséquences importantes et désastreuses sur la production et la programmation de contenus canadiens. Nous avons tous entendus lors des audiences portant sur le renouvellement des licences des grands groupes (toutes des entreprises intégrées verticalement) des demandes de diminution de leurs obligations envers le contenu canadien pour répondre aux nouvelles lois du marché.

12. Doit-on rappeler que l'intégration verticale n'est pas une pratique commerciale récente et particulièrement dans l'industrie de la production audiovisuelle. Elle a contribué à la naissance de géants tels que Fox, MGM, Warner et Paramount par exemple. En 1970 et 1993, cette forte intégration production, distribution, exploitation a obligé le Federal Communications Commission à instaurer le fin/syn (Financial Interest and Syndication Rules) et le Prime Time Access Rule pour contrer l'effet négatif de la concentration sur l'industrie de la production indépendante américaine. Si la réglementation a été nécessaire pour permettre un libre accès de la production indépendante à la distribution et à la diffusion aux États-Unis dont le marché est nettement plus important que le marché canadien, il nous apparaît essentiel que le Conseil continue de conserver une réglementation visant à maintenir une présence canadienne forte sur les différentes plateformes de radiodiffusion.
13. À notre connaissance la Loi sur la radiodiffusion n'a pas été amendée ni abrogée. Conséquemment, le contenu canadien doit continuer d'être une préoccupation du Conseil et de l'ensemble des partenaires de l'industrie de la radiodiffusion. C'est pourquoi nous aborderons les points soulevés par le Conseil en regard des impacts que pourraient avoir ses décisions sur la production et la programmation de contenus canadiens.

Questions soulevées par le Conseil

14. Le Conseil a examiné au cas par cas les questions soulevées par l'intégration verticale lorsqu'il s'est penché sur chacune des demandes visant l'exploitation de nouveaux services ou l'autorisation d'effectuer des transferts de propriété ou de contrôle comprenant notamment des radiodiffuseurs et des sociétés de production indépendantes. Le Conseil reconnaît que ce genre de situations entraîne un risque de traitement préférentiel, mais il continue à donner crédit aux avantages de l'intégration verticale (réduction des coûts et meilleurs rendements).

Traitement préférentiel

15. Le Conseil semble considérer l'accès à la distribution comme étant le seul problème potentiel de l'intégration verticale. Évidemment que l'accès à la distribution est vital pour les services de radiodiffusion non liés à un distributeur. L'APFTQ s'est plusieurs fois exprimée devant le Conseil à cet effet et a recommandé entre autre le maintien de l'obligation des EDR de distribuer en mode numérique tous les services spécialisés de catégorie 1.

16. Cependant, nous rappelons au Conseil que dans sa politique réglementaire sur la diversité des voix publiée en janvier 2008, le Conseil reconnaît trois choses essentielles :

- la nécessité de l'existence de sociétés d'envergure dans le but de respecter les objectifs de la Loi tout en sachant que cette emprise sur le marché doit être équilibrée, de façon à éviter les risques d'effets néfastes sur les producteurs indépendants et d'incidences sur la diversité de la programmation;
- l'inquiétude qu'une plus grande concentration de propriété dans l'ensemble du secteur de la télévision puisse entraîner une diminution de la diversité offerte aux auditeurs canadiens;
- qu'une telle concentration pourrait causer des difficultés aux producteurs indépendants qui tentent de négocier des conditions raisonnables pour leurs émissions.

17. Nous pensons que le Conseil doit développer de nouveaux outils et des mesures de réglementation destinés à traiter efficacement les questions d'intégration verticale et à mieux prévenir les éventuels comportements anticoncurrentiels ainsi que la diversité des voix dans le système canadien de la radiodiffusion. S'il y a une dilution des obligations de diffuser et d'acheter du contenu canadien pour les détenteurs de licences de radiodiffusion, à terme la notion d'accès aux services de distribution n'aura pas l'effet escompté à savoir permettre aux canadiens un accès à la programmation canadienne.

18. À notre avis, la seule façon d'assurer la diversité des voix dans ce nouvel environnement numérique est de maintenir une réglementation qui aura pour objectif d'établir un cadre qui donnera à tous les groupes de radiodiffusion, la latitude nécessaire pour s'adapter à l'évolution rapide du milieu des communications tout en s'assurant que le contenu présenté par le système canadien de radiodiffusion ait un caractère distinctement canadien. Cet objectif implique que le Conseil tienne compte des facteurs suivants:

- 1) Le rôle capital des créateurs et des producteurs canadiens dans le système de radiodiffusion ;
- 2) Les différentes conditions d'exploitation dans lesquelles fonctionnent les radiodiffuseurs de langue française et anglaise, ainsi que leurs besoins différents, qui existent malgré des points communs ;
- 3) Le rôle du diffuseur public dans un univers des communications en constante évolution.

19. Dans le but de rencontrer les objectifs de la Loi, le Conseil a conçu une réglementation et des politiques destinées à garantir que le système de

radiodiffusion offre une diversité de voix et qu'une programmation reflétant les intérêts de tous les Canadiens ait un accès raisonnable au système. Nous souhaitons qu'il maintienne cette réglementation et ces politiques. Nous souhaitons aussi qu'il envisage d'établir des règles spécifiques pour l'industrie de la radiodiffusion par Internet et téléphonie mobile. Le Conseil a toujours refusé de réglementer ce secteur de l'industrie et nous pensons que maintenant il est pertinent de revoir sa position à ce sujet. D'ailleurs, plusieurs requérantes lors des audiences portant sur les renouvellements de licences des grands groupes de propriété ont évoqué la concurrence de Netflix par exemple et de différents autres services obtenus par contournement, ou «over-the-top» pour réclamer plus de flexibilité - qui se traduit par une demande de diminution de leurs obligations envers le contenu canadien - pour contrer cette concurrence accrue.

20. Malgré la panoplie des moyens mis à la disposition des consommateurs pour accéder au contenu, l'écran de télévision reste encore l'appareil le plus utilisé pour regarder des émissions de télévision. Il n'y a qu'à consulter les résultats d'audience des services conventionnels, privés et publics, ainsi que spécialisés pour constater que la moyenne nationale d'heures d'écoute hebdomadaire se situe toujours autour de 26 heures et cela depuis les 10 dernières années¹. Netflix comme bien d'autres proposent des produits créés et conçus pour le petit et le grand écran et, en passant par Internet pour rejoindre le consommateur, ils n'ont aucune obligation de distribuer du contenu canadien ni même de contribuer à son financement. Nous pensons que ce sont ces entreprises qui doivent être réglementées si elles veulent offrir un service de vidéo sur demande aux consommateurs canadiens tout comme le sont les entreprises canadiennes. Il est tout à fait possible d'établir des balises applicables à ces nouveaux services qui serviraient à la fois leurs intérêts et la production de contenu canadien.
21. Nous sommes d'avis que si le Conseil ne joue pas son rôle de régulateur dans un environnement en mutation comme peut l'être celui du numérique, on peut déjà prédire un déclin de la création et de la distribution de contenu canadien de qualité. Les recettes d'abonnements et les recettes publicitaires des distributeurs pourraient diminuer, au fur et à mesure que les consommateurs choisiront d'accéder aux contenus par Internet non réglementé. Remarquez ici que les fournisseurs d'accès Internet, le moteur financier des grands groupes de radiodiffusion canadiens, ne se plaindront pas puisqu'ils retireront des revenus d'utilisation de la bande passante facturée aux abonnés d'Internet qui utilisent ce moyen de consommation de produits audiovisuels.

¹ Rapport de surveillance des communications – Section 4.3 2010

22. En fait, il s'agit moins aujourd'hui d'assurer la rentabilité des services de programmation mais de bien d'assurer qu'ils contribuent à accroître la pénétration et les revenus des autres services offerts par l'entreprise d'accès Internet, de téléphonie mobile et de télédistribution. Juste pour donner un aperçu, les revenus des entreprises de distribution se divisent ainsi : 26% pour la télédistribution des services télévisuels et de 69% pour les services hors-programmation (principalement Internet). Et évidemment, ces services ne sont pas réglementés par le CRTC. En bref, les contrôleurs d'accès sont en position pour gagner sur tous les terrains. Ils sont largement dérèglementés autant face aux consommateurs (déréglementation du tarif du service de base) qu'aux services de programmation²; ils contrôlent financièrement le système de radiodiffusion et le système de télécommunications canadien. Finalement, les diffuseurs indépendants (ceux qui ne sont pas possédés par des contrôleurs d'accès) seront marginalisés et fragilisés dans un pareil environnement. Leur puissance financière ne peut se comparer à celle des contrôleurs d'accès et leur pouvoir de négociation face à ces derniers rétrécit au fur et à mesure de la réduction de leur protection réglementaire et cela à des degrés divers selon qu'ils soient des services privés commerciaux, un diffuseur national ou encore une télévision éducative ou sans but lucratif.

23. Au Québec pour l'instant, un seul réseau régional privé de télévision conventionnelle demeurera non lié à un contrôleur d'accès : V. Un seul grand groupe de propriété de licences multiples de services facultatifs n'est pas lié à un contrôleur d'accès : Astral Média. Tous deux exercent exclusivement ou principalement leurs activités de télédiffusion dans le marché de langue française qui se caractérise par une concentration très forte en ce qui a trait à la distribution de radiodiffusion et à l'accès à l'internet. Vidétron dessert 51% des abonnés à la télédistribution au Québec alors qu'au Canada aucune EDR individuelle ne dessert plus de 25% des abonnés. Astral Media tout comme V deviennent des cibles de choix pour ces entreprises qui disposent d'une grande puissance financière dans un contexte de retour en force de la théorie selon laquelle la convergence technologique doit, pour réussir, s'appuyer sur une forte propriété croisée multimédia. À terme, la logique économique actuelle favorise l'élimination de tous les joueurs privés et indépendants de taille significative.

² Suppression de la priorité de distribution et de protection pour les stations privées et conventionnelles qui choisissent la voie de la négociation de redevances avec les EDR; réduction du droit d'accès au système canadien de distribution des services facultatifs de catégorie A dans le marché linguistique minoritaire; suppression de ce droit d'accès pour les services de catégorie A dont le <genre> a été ouvert à la concurrence; absence de tout droit d'accès pour les services de catégorie B.

Renversement de la preuve

24. Le Conseil dans son avis public de radiodiffusion CRTC 2005-35 avait fait part de ses conclusions après avoir pris connaissance des observations soumises à l'Appel aux observations sur la possibilité d'imposer aux distributeurs l'envoi d'un préavis informant les services de programmation de leur intention de modifier les blocs de services (CRTC 2004-64). Dans cet appel d'observation le Conseil avait sollicité des commentaires sur les mesures à prendre pour s'assurer que les négociations entre les exploitants d'entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et les programmeurs se déroulent conformément aux bonnes coutumes commerciales.
25. Dans le présent avis de consultation, le Conseil tient à étudier la pertinence d'étoffer les balises existantes, notamment les clauses de renversement de la preuve applicables aux allégations de désavantage indu ou de préférence indu. De plus, le Conseil estime à première vue que ces clauses devraient normalement s'appliquer à toutes les entreprises de programmation et à toutes les entreprises de distribution de radiodiffusion.
26. Il est certain que dans un contexte d'intégration verticale très accentué, comme celui du Québec, la notion de renversement de la preuve dans les cas de désavantages ou d'avantages indus doit demeurer. De plus, nous pensons que le Conseil devrait indiquer clairement qu'il s'attend à ce qu'il y ait une suspension de la mise en œuvre des changements à la distribution jusqu'à la résolution du différend.

Transfert de propriété des EDR – Avantages tangibles

27. En voulant permettre l'arrivée de nouveaux concurrents utilisant diverses techniques de distribution, le Conseil a adopté en 1996 une politique qui supprime en tout ou en grande partie les restrictions touchant l'accès au marché dont celle des avantages tangibles dans le cas de transferts de propriété ou de contrôle d'entreprises de distribution. Dans le présent avis de consultation, le Conseil entend examiner si la conclusion sur l'application du critère des avantages décrite précédemment devrait être maintenue ou renversée.
28. Nous pouvons comprendre les intentions du Conseil qui à l'époque était de permettre une plus grande concurrence dans le marché de la distribution. L'évolution des techniques de transmission et de distribution numériques a imposé au système canadien de radiodiffusion des transformations sur le plan de la technologie et de la concurrence. Plus particulièrement, la convergence des techniques dans les industries de la radiodiffusion, de la téléphonie et de

l'informatique, le déploiement de modes de distribution numérique interactive et l'accroissement de la capacité de transmission permettent aux distributeurs actuels de répondre aux demandes changeantes des consommateurs pour de nouveaux types de programmation, un plus grand contrôle sur le choix des émissions qu'ils reçoivent et du fournisseur qui les offre.

29. Nous pouvons dire sans risque de se tromper que le marché s'est largement prévalu des souplesses accordées par le Conseil pour favoriser la concurrence. Cependant, nous avons pu aussi constater que pendant toutes ces années, l'intégration verticale s'est accentuée. Nous pensons que pour l'avenir il serait judicieux que le Conseil exige que l'acheteur éventuel (EDR) indique les avantages significatifs et sans équivoque qui découlent de la transaction, pour les abonnés et la collectivité desservie par l'entreprise, ainsi que pour le système canadien de radiodiffusion dans l'ensemble. Nous préconisons le retour à la politique des avantages tangibles et mesurables lorsque le Conseil autorisera un transfert de propriété d'entreprises de distribution de radiodiffusion.

Composition du service de base réglementé

30. Le Conseil a jugé important de maintenir l'obligation générale pour les abonnés d'acheter le service de base pour avoir accès aux services facultatifs. Les services des radiodiffuseurs locaux constituent un élément fondamental du système de radiodiffusion canadien, et le fait de lier l'achat du service de base aux volets facultatifs contenant des services canadiens de télévision payante et d'émissions spécialisées tient compte du rôle et de l'importance des services locaux.
31. Cependant nous souhaitons que le Conseil maintienne son exigence à l'effet que les EDR accordent une prédominance canadienne dans l'ensemble du bloc de services reçus par l'abonné à son service de base.
32. Nous aimerions profiter de l'occasion pour insister à nouveau afin que le Conseil reconnaisse l'importance de certains services canadiens qui nécessiteraient une distribution au service de base dont TV5 Québec Canada. TV5 est le seul service spécialisé présentant de la programmation de différents pays francophones et du Canada francophone. Une distribution obligatoire de TV5 donnerait aux producteurs, créateurs, artistes et techniciens canadiens de langue française la possibilité de partager leurs idées et leurs créations avec le public canadien. Ce qui répond à plusieurs objectifs de la Loi. Nous demandons de recevoir favorablement la demande

de TV5 Québec Canada et d'émettre une ordonnance de distribution en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi, afin que toutes les EDR par SRD et toutes les EDR de classe 1 et de classe 2 soient tenues de distribuer TV5 à leur service numérique de base, tant dans les marchés francophones que les marchés anglophones.

Divulgence des données financières des services spécialisés

33. Le Conseil indique dans son avis public qu'il a reçu une demande de High Fidelity HDTV exposant des inquiétudes concernant la publication des données financières des services individuels de télévision spécialisée. Plus particulièrement, High Fidelity affirme que cette pratique place ces fournisseurs de services dans une position injuste et inéquitable lorsque ceux-ci doivent négocier le prix de la distribution de leur contenu avec des entreprises de distribution de radiodiffusion terrestre et en direct.
34. Tout d'abord mentionnons que la requête de High Fidelity concerne les services spécialisés de catégorie 2. High Fidelity allègue que la divulgation des données financières est inéquitable puisqu'elle n'est exigée que pour les services réglementés. High Fidelity considère que si le Conseil ne juge pas adéquat de réglementer ces services étrangers il n'y a rien qui le justifie de le faire pour les services de catégorie 2. Nous ne reprendrons pas tous les arguments avancés par High Fidelity pour être exempté de fournir ses données financières.
35. Nous sommes d'avis que les exigences du Conseil concernant les données financières des services spécialisés de catégories 1 et 2 sont essentielles pour qualifier la valeur des licences qui sont accordés. Depuis la création des premiers services spécialisés, le Conseil a publié les données financières année après année. Ces entreprises ont publié leurs données financières et ça ne les a jamais empêché de prospérer et de démontrer des BAII exceptionnels.
36. Nous insistons auprès du Conseil qu'il maintienne ses exigences à l'égard de la divulgation des données financières pour tous les services spécialisés. Nous osons même proposer au Conseil de revenir sur sa décision de ne pas réglementer la radiodiffusion par Internet et téléphonie mobile. Actuellement, compte tenu de la concurrence de ces services et de l'effet négatif que cela semble avoir sur les services spécialisés, il nous apparaît évident que le système de radiodiffusion canadien bénéficierait d'une réglementation judicieuse et appropriée pour les services de radiodiffusion par Internet et téléphonie mobile.

Conclusion

37. Comme nous venons de l'exprimer, vous comprendrez que nous sommes extrêmement déçus de la décision du Conseil de ne pas réglementer la radiodiffusion par Internet et appareils mobiles et de ne pas créer une obligation de contribution à la production canadienne pour les fournisseurs de ces services. Nous demeurons persuadés que le moment est venu d'instaurer certaines balises relatives au contenu canadien disponible sur ces plateformes et d'aides financières spécifiques à la production de ce contenu.
38. En préservant un système à deux vitesses, l'un réglementé l'autre pas, nous anticipons un glissement accéléré des activités de radiodiffusion de la télévision vers les nouveaux médias et ce, sans aucune protection ou promotion de la production nationale et des diffuseurs canadiens. Dans un contexte d'intégration verticale extrême, il nous semble que le Conseil a raté une occasion de stimuler le secteur canadien de la production multiplateforme et accroît le risque de voir la culture canadienne perdre un espace privilégié sur nos écrans. Parce que n'oublions pas, n'eut été de la réglementation, nous n'aurions pas une télévision canadienne aussi forte et aussi prospère.

**** Fin du document ****