

ACTRA

**Mémoire présenté par l'ACTRA au Comité permanent
du patrimoine canadien
Amendements proposés – projet de loi C-10 : Loi modifiant la
Loi sur la radiodiffusion**

Le 22 mars 2021

Introduction

L'ACTRA (Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio) est heureuse d'avoir la possibilité d'adresser au Comité permanent du patrimoine canadien ses commentaires et ses recommandations dans le cadre de l'étude du projet de loi C-10.

Même si l'ACTRA se réjouit des modifications proposées dans le projet de loi et espère que cette loi sera mise en œuvre dès que possible, nous avons de sérieuses préoccupations à l'égard de certains des changements proposés, changements qui auront des répercussions considérables et néfastes pour notre industrie, nos emplois et notre culture.

Nous nous sommes réjouis de voir des modifications obligeant le système de radiodiffusion à mieux refléter les besoins et les intérêts d'une riche diversité de Canadiens, dont les peuples autochtones et les communautés racisées, et un engagement à exiger des services étrangers qu'ils contribuent à la production et à l'accessibilité des émissions canadiennes. Cependant, nous sommes profondément préoccupés par certaines des autres modifications proposées dans le projet de loi C-10 et par leur impact sur l'industrie de la radiodiffusion canadienne et, par extension, sur les artistes canadiens.

Après une étude approfondie du projet de loi, nous aimerions d'abord reconnaître que la *Loi sur la radiodiffusion* existante nous a bien servis et est demeurée remarquablement neutre sur le plan technologique. Par conséquent, nous croyons que toute modification de la *Loi* devrait viser seulement à mieux soutenir la politique canadienne actuelle en matière de radiodiffusion. Nous croyons en outre qu'il conviendrait de renforcer la *Loi* pour que les Canadiens puissent avoir accès à une vaste gamme d'émissions canadiennes de haute qualité dans tous les genres, particulièrement les dramatiques et les comédies.

Alors que les activités de production sont en plein essor au Canada, même après les fermetures liées à la pandémie, nous nous inquiétons sérieusement de la diminution des possibilités de raconter des histoires canadiennes et du fait que la production de contenu canadien, tant en anglais qu'en français, prend de plus en plus de retard.

Les annonces récentes qui ont fait les manchettes concernant l'annulation d'émissions canadiennes comme *Frankie Drake Mysteries* et *Kim's Convenience* sont des exemples récents de cette tendance problématique.

Même s'il y a au Canada de plus en plus de création de films et d'émissions télévisées de haute qualité en anglais, nous constatons un mouvement à la baisse dans la production de contenu canadien par des auteurs, des réalisateurs et des acteurs canadiens.

Selon des données du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens, le nombre de productions canadiennes a diminué en moyenne de 12,4 % chaque année entre janvier 2017 et décembre 2020.

De plus, les données rapportées dans [Profil 2019](#) confirment cette tendance à la baisse. Même si la production télévisée au Canada a augmenté de 6,5 % en 2018-2019, cette augmentation est largement attribuable à l'investissement moyen plus élevé dans la production de séries télévisées, et non à une

augmentation du nombre d'émissions canadiennes produites. En fait, la production de séries télévisées canadiennes de langue anglaise a diminué de 22,3 % (passant de 706 à 548) entre 2015-2016 et 2018-2019.

Hélas, les investissements dans les émissions télévisées dramatiques et comiques par les radiodiffuseurs privés et la CBC accusent également une baisse. Le CRTC dit de ces types d'émissions qu'elles « jouent un rôle de premier plan dans la transmission des valeurs et des idées originales canadiennes ». Nous sommes d'accord.

Même si la production interne des radiodiffuseurs a augmenté de 10,7 % en 2018-2019, la réalité, c'est qu'environ les deux tiers de cette hausse sont attribuables à la seule augmentation des dépenses dans la programmation sportive.

Et pendant le récent processus de renouvellement de la licence de la CBC, l'ACTRA a noté que les dépenses de la télévision anglaise de CBC dans les émissions dramatiques et comiques ont diminué de 21,2 % entre 2017 et 2020 (de 126,4 millions à 99,6 millions de dollars), alors même que les coûts de production moyens des œuvres de fiction accusaient une hausse¹.

Même si nous apprécions l'investissement étranger dans la production, à long terme, nous ne pouvons perdre de vue le fait qu'il y aura de moins en moins de possibilités de raconter des histoires canadiennes si nous n'apportons pas les modifications nécessaires à la *Loi sur la radiodiffusion* pour aider à renforcer notre système.

Nous devons créer un environnement dans lequel les histoires et les conteurs canadiens peuvent continuer de prospérer, sinon notre culture et notre identité risquent de disparaître.

Nous comprenons qu'au fil du temps, le maintien de l'équilibre entre les intérêts des divers intervenants a créé des problèmes. C'est une mesure législative complexe, et c'est pourquoi nous nous inquiétons de certaines des modifications proposées et des répercussions que celles-ci pourraient avoir. Nous avons cerné quatre aspects hautement préoccupants dans les modifications législatives proposées et avons élaboré les solutions que nous vous proposons. Nous croyons que nos suggestions renforceront le système de radiodiffusion du Canada et favoriseront la création d'un environnement dans lequel les histoires et les conteurs canadiens pourront prospérer et les Canadiens pourront continuer d'avoir accès à une vaste gamme d'émissions canadiennes de tous genres. L'ACTRA croit fermement que le gouvernement canadien a l'obligation non seulement de reconnaître l'importance de la culture canadienne, mais également de jouer un rôle crucial dans le renforcement et la promotion de l'identité canadienne.

Nous aimerions également rappeler aux membres du Comité que le Canada est encore loin derrière bien d'autres pays pour ce qui est de la réglementation des services en ligne afin qu'ils répondent aux besoins nationaux et paient leur juste part.

¹ Analyse préparée pour l'ACTRA et d'autres par Boon Dog Professional Services, février 2021 (www.boondog.ca).

En vertu de la Directive Services de médias audiovisuels de l'Union européenne de 2018, chacun des 27 États membres exige que les fournisseurs de services vidéo-sur-demande par abonnement (VSDA, c.-à-d. Netflix, Disney+, Apple TV, Amazon Prime Video, etc.) proposent au moins 30 % d'œuvres européennes dans leurs catalogues. Ils doivent également promouvoir et mettre en vedette ces productions. La Directive donne également aux États membres le pouvoir d'imposer des obligations financières aux fournisseurs de services dans le but de soutenir la production nationale : l'Allemagne impose un prélèvement de 2,5 %; la France un prélèvement de 2 %. La France s'apprête également à exiger que les fournisseurs de VSDA investissent au moins 25 % des recettes nationales dans les dramatiques, les films, les documentaires et les films d'animation français. Ces services en ligne sont tenus de payer des taxes de consommation (TVH, TVA, taxe de vente ou autre taxe similaire) dans 59 pays, 3 provinces canadiennes et 28 États des États-Unis. Malgré ces règles et règlements, Netflix, Disney+, Apple TV, Amazon Prime Video et les autres services continuent de réaliser des profits et de prendre de plus en plus de place dans tous ces marchés. L'ACTRA a été heureuse d'apprendre que le gouvernement fédéral a l'intention de prélever des taxes de vente sur les produits et services vendus aux Canadiens par les fournisseurs numériques étrangers dès le 1^{er} juillet 2021, ainsi qu'une nouvelle taxe auprès des géants du Web d'ici 2022.

1. Politique canadienne de radiodiffusion : caractère canadien

L'ACTRA est alarmée par la suppression de l'une des exigences fondamentales de la *Loi sur la radiodiffusion* – que le système de radiodiffusion soit la propriété de Canadiens et sous leur contrôle. Comme voisin du Nord de l'un des plus grands producteurs de culture et de divertissement au monde, le Canada a longuement lutté pour maintenir son identité culturelle unique. C'est pourquoi il est crucial d'avoir un système de radiodiffusion qui soit la propriété de Canadiens et sous leur contrôle. Il est là non seulement pour encourager les histoires canadiennes et parce qu'il est plus facile pour notre gouvernement de réglementer les compagnies canadiennes que les compagnies étrangères, mais également pour nous aider à protéger l'identité, l'industrie et la culture canadiennes.

Si l'on supprimait les règles de propriété, les entreprises médiatiques canadiennes, surtout les grandes compagnies profitables et verticalement intégrées, risqueraient de passer entre les mains de compagnies étrangères. Bien que des obstacles à une telle acquisition puissent exister dans les Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens) et dans les règles d'Investissement Canada, ces mécanismes peuvent être facilement changés, puisqu'ils ne figurent pas dans la législation. Si nos entreprises médiatiques devaient devenir la propriété d'étrangers, ces nouveaux propriétaires se verraient accorder de manière accidentelle et préjudiciable le droit de contester les règlements canadiens en vertu d'accords commerciaux et d'investissement internationaux – une situation intenable si notre but est de préserver et de promouvoir la culture canadienne.

L'ACTRA voit dans cette modification un profond mépris à l'égard des entreprises, des emplois et des créateurs canadiens. Nous ne voyons aucun avantage à modifier la *Loi* de cette manière à moins que le gouvernement fédéral ait l'intention de permettre l'acquisition des entreprises de radiodiffusion canadiennes par des étrangers. Nous espérons sincèrement qu'il a proposé ce changement sans vraiment penser au préjudice potentiel qui pourrait en résulter, et qu'il apportera les amendements qui s'imposent pour protéger les radiodiffuseurs canadiens et les emplois canadiens qu'ils créent. Nous sommes heureux d'accueillir des entreprises étrangères dans le système de radiodiffusion canadien,

mais une distinction doit être faite entre l'ensemble du système et les entreprises individuelles qui en font partie.

Les fournisseurs de services en ligne étrangers peuvent faire partie du système de radiodiffusion canadien même avec le maintien du principe de propriété canadienne étant donné qu'une ou plusieurs entreprises (appartenant à des intérêts étrangers) ne viennent pas compromettre le fait que l'ensemble du système appartient à des Canadiens ou est sous leur contrôle. Nous demandons instamment le maintien du principe fondamental de la propriété et du contrôle canadiens ainsi que l'ajout, à l'alinéa 3(1)a) de la loi en vigueur d'une clarification visant à inclure les services en ligne appartenant à des étrangers.

L'amendement que nous proposons est présenté dans le tableau qui suit.

| Disposition actuelle de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i> | Projet de loi C-10 | Amendement proposé par l'ACTRA |
|--|---|---|
| 3(1)a) le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle; | 3(1)a) chaque entreprise de radiodiffusion est tenue de contribuer à la réalisation des objectifs de cette politique, de la manière appropriée en fonction de la nature des services qu'elle fournit; | 3(1)a) le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle; les entreprises étrangères de radiodiffusion en ligne peuvent également fournir de la programmation aux Canadiens; |

2. Politique canadienne de radiodiffusion : créativité canadienne

L'ACTRA représente les intérêts de plus de 27 000 artistes professionnels qui travaillent à raconter des histoires canadiennes dans des films, des émissions télévisées, des jeux vidéo, des enregistrements audio, des émissions radiophoniques et des médias numériques. Le but fondamental du système de radiodiffusion canadien est de veiller à ce que les Canadiens aient accès à des idées et à de la musique originales canadiennes, ainsi qu'à des émissions de divertissement, d'information et de nouvelles. Les forces du marché nous donneront accès à un vaste inventaire d'émissions étrangères en provenance des États-Unis et d'ailleurs. Cependant, les forces du marché à elles seules ne suffisent pas à nous doter d'un approvisionnement adéquat d'émissions canadiennes de qualité. La *Loi sur la radiodiffusion* doit être renforcée pour garantir un tel résultat.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'article 3 de la *Loi* réduisent sensiblement la nécessité d'utiliser la créativité et le talent canadiens. Plus précisément, nous sommes gravement préoccupés par le libellé proposé à l'alinéa 3(1)f) du projet de loi, qui supprime l'exigence voulant que chaque entreprise de radiodiffusion fasse 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. Ce changement réduirait considérablement l'exigence d'utiliser le talent créatif canadien et serait dévastateur pour notre secteur de production cinématographique, une industrie qui

représente 12,8 milliards de dollars de notre PIB et plus de 180 000 emplois pour nos Canadiens qui travaillent dur.

L’alinéa 3(1)f doit reconnaître le rôle essentiel des créateurs canadiens. Il est fondamental de maintenir le principe de « maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante » de ressources créatrices et autres canadiennes en ce qui concerne la programmation canadienne. De plus, l’adoption du concept de « dans la mesure appropriée à leur nature » reconnaîtra que tous les services en ligne contribueront à la création de contenu canadien.

Nous applaudissons la décision du gouvernement d’inclure le sous-alinéa 3(1)(i)(ii.1), une reconnaissance spécifique du fait que la programmation fournie par le système de radiodiffusion doit inclure « des émissions axées sur les nouvelles et l’actualité [...] qui sont produites par des Canadiens [...] » Nous proposons d’aller plus loin en ajoutant un nouveau sous-alinéa 3(1)(i)(ii.2) précisant que la programmation fournie aux Canadiens devrait également inclure les émissions d’intérêt national et autres genres connexes.

Les amendements que nous proposons sont présentés dans le tableau qui suit.

| Disposition actuelle de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i> | Projet de loi C-10 | Amendement proposé par l’ACTRA |
|---|---|---|
| 3(1)f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues 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; | 3(1)f) les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel aux ressources – créatrices et autres – canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation, dans la mesure appropriée à leur nature; | 3(1)f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues 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 programmation canadienne et de contribuer de manière importante à la création et à la présentation de programmation canadienne, dans la mesure appropriée à leur nature; |

| | | |
|--|---|--|
| | « 3(1)i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois : » (ii.1) renfermer des émissions axées sur les nouvelles et l'actualité – du niveau local et régional jusqu'au niveau international –, qui sont produites par des Canadiens et qui reflètent leurs points de vue, notamment ceux des Autochtones et des Canadiens issus des communautés racisées ou aux antécédents ethnoculturels divers, | L'ACTRA est d'accord avec cette modification et propose le sous-alinéa clause complémentaire suivant (ii.2). |
| | | (ii.2) renfermer des dramatiques et des fictions, des comédies scénarisées et non scénarisées, de la musique et d'autres émissions de divertissement, artistiques et d'information créées par des Canadiens; |

3. Responsabilité du CRTC à l'égard des services de médias sociaux

L'ACTRA comprend que l'un des objectifs du projet de loi est de préciser que la radiodiffusion en ligne entre dans le champ d'application de la *Loi sur la radiodiffusion*. Nous sommes d'accord pour que les personnes qui se servent des médias sociaux pour transmettre des émissions à des fins non commerciales ne soient pas visées par la *Loi*, toutefois, une exclusion générale des médias sociaux est dangereuse, manque de vision et est fondamentalement déficiente.

Au nombre des problèmes qu'engendrerait probablement une exclusion générale, notons :

- Les médias sociaux évoluent rapidement et deviennent de plus en plus populaires comme plateformes pour transmettre du contenu culturel, surtout de la musique. Il est difficile de prédire l'évolution des futures technologies et de leur utilisation, mais si les changements apportés à la *Loi* se veulent durables, l'accès au contenu culturel via les médias sociaux pourrait prendre encore plus d'importance dans l'avenir.
- Les services en ligne populaires, comme YouTube et Facebook, n'auraient pas à contribuer au développement de contenu canadien ou à en présenter, même si leurs services devaient évoluer au cours des prochaines années pour devenir davantage comme les diffuseurs en ligne existants que sont Netflix et Disney+. YouTube et Facebook ont déjà pénétré le marché du contenu scénarisé et, même si les deux ont maintenant renoncé à créer de la programmation originale, il n'y a pas de raison de penser qu'ils ne reprendront pas la création de contenu scénarisé à l'avenir.

- Comme la démarcation entre le commercial et le non-commercial peut être difficile à établir d'une manière absolue, la médiation peut être nécessaire et il est préférable qu'elle soit effectuée par un organisme de réglementation plutôt que par un tribunal.

Par conséquent, nous proposons d'apporter les amendements suivants au projet de loi C-10, qui donneraient au CRTC la latitude nécessaire pour déterminer comment réglementer les médias sociaux en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. De plus, le CRTC devrait recueillir de l'information et évaluer la portée des activités de radiodiffusion qui verront le jour au cours des prochaines années.

| Disposition actuelle de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i> | Projet de loi C-10 | Amendement proposé par l'ACTRA |
|--|---|---|
| | <p>Exclusion – exploitation d'une entreprise de radiodiffusion (2.1) Ne constitue pas l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion pour l'application de la présente loi le fait, pour l'utilisateur d'un service de média social, de téléverser des émissions en vue de leur transmission par Internet et de leur réception par d'autres utilisateurs, pourvu que cet utilisateur ne soit pas le fournisseur du service, son affilié ou le mandataire de l'un deux.</p> | <p>Responsabilité du CRTC de déterminer si l'utilisateur d'un service de média social exploite une entreprise de radiodiffusion (2.1) Ne constitue pas l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion le fait, pour l'utilisateur d'un service de média social, à titre individuel, de téléverser des émissions en vue de leur transmission par Internet et de leur réception par d'autres utilisateurs, à moins que le CRTC détermine qu'il est le fournisseur du service, son affilié ou le mandataire de l'un deux, ou qu'il fournit des émissions à des fins commerciales.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Non-application – certaines émissions</p> <p>4.1 (1) La présente loi ne s'applique pas :</p> <p>a) aux émissions téléversées vers une entreprise en ligne fournissant un service de média social, par un utilisateur du service – autre que le fournisseur du service, son affilié ou le mandataire de l'un deux – en vue de leur transmission par Internet et de leur réception par d'autres utilisateurs;</p> <p>b) aux entreprises en ligne dont la seule radiodiffusion est celle de telles émissions.</p> | <p>Rejeter cette disposition. La responsabilité du CRTC est décrite dans l'amendement précédent.</p> |
| | <p>Réglementation et surveillance</p> <p>5(2)h) tenir compte de la diversité d'entreprises de radiodiffusion assujetties à la présente loi, et éviter d'imposer des obligations à l'égard de toute catégorie d'entreprises de radiodiffusion si une telle imposition ne contribue pas de façon importante à la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.</p> | <p>Réglementation et surveillance</p> <p>5(2)h) tenir compte de la diversité d'entreprises de radiodiffusion assujetties à la présente loi.</p> |

4. Pouvoirs généraux du gouverneur en conseil : annulation ou renvoi au Conseil

Le CRTC doit être indépendant du gouvernement, mais il doit y avoir une certaine forme de surveillance gouvernementale. Les dispositions actuelles de la *Loi*, qui permettent au gouverneur en conseil d'annuler ou de renvoyer au CRTC certaines décisions pour réexamen et de donner des instructions au Conseil au besoin, nous ont bien servis au cours des 30 dernières années. Certaines décisions mal conçues ont été retournées pour réexamen et l'industrie a été en mesure de convaincre le gouvernement de donner les instructions nécessaires au Conseil au chapitre des grandes questions d'orientation.

L'ACTRA recommande au gouvernement de ne pas se priver de son pouvoir d'intervenir s'il juge que le CRTC s'éloigne de l'orientation qu'il juge appropriée pour la mise en œuvre de la politique canadienne. Ainsi, nous croyons que l'équilibre actuel devrait être maintenu et appliqué, qu'une décision du CRTC

soit liée à une licence ou à toute autre décision que le CRTC pourrait prendre dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation élargis, tout particulièrement en relation avec les conditions d'utilisation des radiodiffuseurs en ligne.

À cette fin, nous proposons d'ajouter une nouvelle définition au paragraphe 2(1) et de modifier le paragraphe 28(1).

Les amendements que nous proposons sont présentés dans le tableau qui suit.

| Disposition actuelle de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i> | Projet de loi C-10 | Amendement proposé par l'ACTRA |
|--|--|---|
| | | Ajouter 2(1) : décision S'entend de toute détermination faite par le Conseil; |
| 28(1) Le gouverneur en conseil peut, par décret pris dans les quatre-vingt-dix jours suivant la décision en cause, sur demande écrite reçue dans les quarante-cinq jours suivant celle-ci ou de sa propre initiative, annuler ou renvoyer au Conseil pour réexamen | 28(1) Le gouverneur en conseil peut, par décret pris dans les cent quatre-vingts jours suivant la décision en cause, sur demande écrite reçue dans les quarante-cinq jours suivant celle-ci ou de sa propre initiative, annuler ou renvoyer au Conseil pour réexamen | 28(1) Le gouverneur en conseil peut, par décret pris dans les cent quatre-vingts jours suivant la décision en cause, sur demande écrite reçue dans les quarante-cinq jours suivant celle-ci ou de sa propre initiative, annuler ou renvoyer au Conseil pour réexamen et nouvelle audience la décision |
| et nouvelle audience la décision de celui-ci d'attribuer, de modifier ou de renouveler une licence, s'il est convaincu que la décision en cause ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. | et nouvelle audience la décision de celui-ci d'attribuer, de modifier ou de renouveler une licence en vertu de l'article 9, s'il est convaincu que la décision en cause ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. | s'il est convaincu que la décision en cause ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. |

De plus, même s'il n'en est pas question dans les modifications législatives qu'il est proposé d'apporter à la *Loi sur la radiodiffusion*, l'ACTRA serait alarmée par tout changement à la définition d'« émission canadienne ». Avant qu'une telle recommandation ne soit faite, l'ACTRA aimerait qu'il y ait des consultations plus larges et plus approfondies avec le gouvernement fédéral sur la question. Pour parler clairement, nous voyons là une possibilité de convaincre le gouvernement qu'un changement de la définition aura des répercussions dévastatrices, des répercussions dont nous ne nous remettrons jamais.

L'ACTRA est et demeure immuable dans son soutien de la recommandation formulée dans le rapport final du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications : que l'examen de la *Loi* vise à revoir le modèle de soutien du contenu canadien, « pas la définition de contenu canadien ».

L'ACTRA apprécie l'occasion qui lui est donnée de vous faire part de ses préoccupations à l'égard de certains des changements proposés dans le projet de loi et des répercussions qu'auront ces changements sur notre industrie et sur les artistes canadiens. Nous espérons sincèrement que les membres du Comité permanent du patrimoine canadien examineront attentivement les amendements que nous proposons. Nous insistons sur l'importance de modifier le texte actuel du projet de loi, afin qu'il puisse être mis en œuvre dans les meilleurs délais. Nous serions heureux de répondre aux questions des membres du Comité permanent.

Sincères salutations,

A handwritten signature in black ink that reads "Marie Kelly". The signature is written in a cursive, flowing style.

Marie Kelly
Directrice générale nationale
ACTRA