

**Traduction**

**LE CONTENU CANADIEN AU 21<sup>e</sup> SIÈCLE**

**Examen du contenu canadien  
des productions cinématographiques et télévisuelles**

**Mémoire de la Société Radio-Canada**

**31 mai 2002**

## Table des matières

<b>Sommaire .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Les trois moyens d'action propres au système de radiodiffusion actuel.....</b>	<b>6</b>
a) La définition d'émission canadienne .....	6
b) Le cadre réglementaire .....	10
c) Financement public des émissions de télévision.....	14
<b>III. Émissions typiquement canadiennes : manque de focalisation du système .....</b>	<b>21</b>
a) Recul de l'écoute de la programmation canadienne .....	22
b) Faible volume d'émissions canadiennes <i>originales</i> culturellement distinctes .....	24
c) Les émissions de grande qualité restent sous-financées .....	25
d) La mise à l'horaire et la promotion des émissions canadiennes est inadéquate .....	27
e) Les mesures réglementaires actuelles ne répondent pas à leurs objectifs .....	28
<b>IV. Nouvelles orientations .....</b>	<b>29</b>
a) La définition d'émission canadienne .....	30
b) Assouplissement du cadre réglementaire .....	32
c) Concentration des ressources sur les émissions typiquement canadiennes.....	34
<b>V. Conclusion.....</b>	<b>35</b>
<b>VI. Réponses aux questions posées dans le document de discussion Annexe</b>	
A) Financement des émissions destinées à la télévision canadienne	
B) Un regard nouveau sur l'écoute du contenu canadien	

## Sommaire

Le système de contenu canadien s'est développé sur une période de plus de trente ans. Il repose, pour l'essentiel, sur trois moyens d'action principaux : la définition de la programmation canadienne, le cadre réglementaire et le financement public.

L'examen du contenu canadien entrepris par le ministère du Patrimoine canadien nécessite une réévaluation de ces trois moyens d'action, compte tenu de leur interdépendance et de leur importance pour le système. Mais par-dessus tout, pour bien comprendre l'efficacité et la valeur de ces moyens, que ce soit à titre d'instruments industriels ou culturels, il faut définir clairement les objectifs visés par chacun.

À cet égard, le plus urgent est de remédier au manque de soutien dans le système actuel, de façon à favoriser la création d'une programmation originale de dramatiques typiquement canadiennes de grande qualité, particulièrement de langue anglaise.

Ce n'est que par une telle initiative que le système pourra commencer à enrayer la diminution généralisée du nombre de spectateurs des émissions canadiennes constatée au cours des dix dernières années.

Au cœur de cet exercice figure une programmation canadienne marquante ou typiquement canadienne en mesure d'attirer un auditoire canadien. La production et la diffusion accrues d'une telle programmation doivent donc constituer l'un des principaux objectifs de l'ensemble du système.

Ces enjeux doivent être traités à la lumière des facteurs économiques sous-jacents de la production d'émissions canadiennes, ainsi que du rôle critique et nécessaire que joue le financement public, afin que la programmation télévisée puisse assurer la promotion et la diffusion des valeurs et de la culture canadiennes.

Par ailleurs, il est impératif que le système laisse à tous les participants industriels et culturels suffisamment de latitude pour répondre à ses divers objectifs de la manière la plus productive qui soit, tout en tenant compte de leurs besoins.

## I. Introduction

1 Le présent mémoire constitue la réponse de la Société Radio-Canada à l'appel de propositions du ministère du Patrimoine canadien sur la question du contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles présentée dans le document de discussion du ministère intitulé, *Le contenu canadien au 21<sup>e</sup> siècle* (mars 2002).

2 Les points de vue énoncés par Radio-Canada dans ce mémoire s'inspirent fortement des idées présentées par la Société au Comité permanent du patrimoine canadien lors de son examen de la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans ce processus, Radio-Canada avait mis en évidence un certain nombre des enjeux actuels du système canadien de radiodiffusion. Nous avons notamment souligné les difficultés économiques liées à la production d'émissions canadiennes, en particulier de dramatiques, la rentabilité relative de la diffusion d'émissions dramatiques américaines au Canada et la baisse de l'écoute des émissions canadiennes constatée ces dix dernières années. L'annexe B illustre plus particulièrement l'ampleur du problème de cette baisse.

3 Par ailleurs, dans sa présentation au Comité permanent, Radio-Canada avait fait observer que la *Loi sur la radiodiffusion* reconnaît l'importance des partenariats entre les secteurs privé et public pour promouvoir l'intérêt public dans le système canadien de radiodiffusion. La Société avait souligné que ce type de partenariats ne pourrait s'épanouir pleinement que si chacun est autorisé à se concentrer sur les domaines dans lesquels il excelle et si la politique publique met à la disposition de tous les acteurs les outils nécessaires pour répondre à la fois à leurs besoins et à ceux du système.

4 Ce concept est tout aussi important dans le cadre de l'examen du contenu canadien en cours qu'il l'était pour le Comité permanent, et le mémoire de Radio-Canada repose sur cette conviction.

5 En ce qui concerne l'établissement d'une politique publique efficace, la promotion de l'industrie du cinéma et de la télévision revêt deux aspects : les instruments industriels et les instruments culturels. Ces deux ensembles d'instruments doivent être efficaces pour assurer le succès de tout le système, mais chacun doit avoir un objectif soigneusement défini. Les instruments industriels visent à assurer l'existence, dans ce secteur d'activité, d'une industrie nationale vivante, dotée de ressources de production et de création dynamiques. Quant aux instruments culturels, ils visent à promouvoir les valeurs et la culture canadiennes, en aidant l'industrie nationale à créer des produits qui soient bien accueillis par les Canadiens, dans l'intérêt culturel de tout le pays.

6 Le système canadien s'est développé sur une période de plus de trente ans. Concrètement, il repose sur trois moyens d'action :

- la définition de la programmation canadienne;
- le cadre réglementaire;
- le financement public.

7 Radio-Canada estime que, pour garantir le succès de l'ensemble du système, il est indispensable que l'examen du contenu canadien en cours maintienne une définition claire de l'objectif de chacun de ces moyens d'action. Par exemple, le Fonds canadien de télévision (FCT) est le principal instrument culturel de promotion du contenu canadien dans le système, et il est essentiel que l'examen actuel confirme sa vocation à cet égard ainsi que son efficacité pour atteindre ses objectifs culturels.

8 La définition de contenu canadien est la pierre angulaire du système canadien de radiodiffusion et, à bien des égards, de l'industrie canadienne du long métrage de cinéma également.<sup>1</sup> Par conséquent, l'examen entrepris par le ministère du Patrimoine canadien s'articule autour d'une question fondamentale :

- Qu'est-ce qui constitue une émission de télévision canadienne?

9 Toutefois, pour examiner en profondeur le mode de définition des émissions canadiennes, cet exercice doit également étudier les liens qui existent au sein du système canadien de radiodiffusion ainsi que les répercussions de cette définition sur d'autres aspects du système.

10 Avant tout, la définition de base de ce qui constitue une émission canadienne permettra de déterminer la quantité de programmation canadienne qui sera fournie par les différents acteurs ainsi que son mode de financement. Par conséquent, la définition de ce qui constitue une émission de télévision canadienne soulève les deux questions suivantes :

- Les télédiffuseurs canadiens offrent-ils suffisamment d'émissions canadiennes de grande qualité?
- Quel rôle doit jouer l'État dans le financement de la production d'émissions de télévision canadiennes?

11 Du point de vue de Radio-Canada, comme il sera discuté plus en détail ci-dessous, le système canadien de radiodiffusion ne produit pas suffisamment d'émissions typiquement canadiennes de grande qualité dans les catégories prioritaires, en particulier les dramatiques de langue anglaise. Il est primordial

---

<sup>1</sup> Le mémoire de Radio-Canada est essentiellement axé sur le système canadien de radiodiffusion et ne vise pas à traiter des enjeux propres au secteur des longs métrages de cinéma. Toutefois, le CRTC considère les longs métrages de cinéma diffusés à la télévision comme des « émissions », et une grande partie de la discussion sur la certification des émissions canadiennes concerne également les longs métrages.

que ce genre d'émissions soit disponible si nous voulons que le système soit en mesure de stimuler l'écoute d'une programmation canadienne.

12 S'il est vrai que les émissions canadiennes ont maintenu ou accru leur présence au cours des dix dernières années, cette hausse est en grande partie attribuable à la prolifération du nombre de services spécialités et payants pendant cette période. Un grand nombre de ces services diffusent un nombre supérieur de reprises et un volume inférieur d'émissions originales à ceux des télédiffuseurs traditionnels. Par conséquent, l'augmentation du nombre d'émissions canadiennes diffusées et le plus grand choix offert aux téléspectateurs ne signifie pas pour autant une augmentation proportionnelle du volume d'émissions *originales* diffusées, en particulier de dramatiques.

13 L'expérience de Radio-Canada avec des émissions telles que *Random Passage* à la Télévision anglaise et *Music Hall* à la Télévision française a démontré que, s'ils en ont la possibilité, les Canadiens se tournent en grand nombre vers des émissions canadiennes originales de grande qualité. Cette expérience confirme également que les Canadiens n'acceptent pas des émissions mal conçues ou bon marché du simple fait qu'elles sont canadiennes.

14 Afin de remédier à cette pénurie d'émissions originales canadiennes de grande qualité et de répondre au besoin d'augmenter l'écoute de ces émissions, l'examen de la définition du contenu canadien doit également porter sur l'objectif de chacun des trois moyens d'action sur lesquels repose le système afin de garantir qu'ils sont adéquatement ciblés et efficaces.

15 Les parties suivantes examinent dans un premier temps la nature de ces moyens d'action et leur interdépendance, en mettant en évidence certains domaines où les objectifs de ces moyens d'action mériteraient d'être mieux clarifiés.

## II. Les trois moyens d'action propres au système de radiodiffusion actuel

### La définition d'émission canadienne

16 L'alinéa 3(1)e) de la *Loi sur la radiodiffusion* stipule que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne », mais la Loi ne donne aucune définition de ce qui constitue une « émission » ou une « programmation » canadienne. Cette définition a été laissée à la discrétion du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

17 Le CRTC reconnaît CRTC comme « canadiennes » les émissions suivantes :

- les émissions qui répondent au propre système de certification du CRTC;
- les émissions maison produites par un titulaire de licence du CRTC;
- les émissions certifiées par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC);
- les productions maison de l'Office national du film du Canada (ONF);
- les émissions certifiées en vertu de l'une des diverses ententes de coproduction internationales négociées par le ministère du Patrimoine canadien et gérées par Téléfilm Canada.

18 Les critères de certification des productions télévisuelles indépendantes et des longs métrages cinématographiques établis par le BCPAC constituent essentiellement la norme de référence du secteur. Le processus de certification du BCPAC repose sur un système de points qui tient compte du nombre d'éléments de création canadiens engagés dans la production (réalisateur, scénariste, acteurs principaux, directeur artistique, directeur de la photographie, etc.).



19 Pour qu'une émission (autre qu'une coproduction) soit certifiée « canadienne », elle doit obtenir six points au titre des éléments créatifs. Outre cette exigence, la production doit être contrôlée par un producteur canadien qui est aussi le principal décideur, le producteur doit détenir les droits mondiaux sur la production pendant au moins 25 ans et il doit s'assurer qu'au moins 75 % du total des coûts de production sont versés à des éléments de production canadiens.

20 Le processus de certification du CRTC a en grande partie été harmonisé avec celui du BCPAC, mais certaines différences subsistent, dont la certification des coentreprises décrite ci-dessous. Le processus de certification du CRTC ne contient en outre aucune exigence à l'égard des droits d'auteur et des droits de distribution dans sa définition d'émission canadienne.<sup>2</sup>

21 Le tableau 1 illustre l'importance relative des différentes formes de certification d'émissions canadiennes.

**Tableau 1**

**Volume de productions télévisuelles canadiennes admissibles en 2000-2001**

	millions \$	%
Émissions maison produites par un titulaire de licence du CRTC	887	31,2
Émissions certifiées par le BCPAC	1 702	59,8
Émissions certifiées par le CRTC ou Patrimoine canadien	255	9,0
<b>TOTAL</b>	<b>2 844</b>	<b>100</b>

Source : ACPFT et APFTQ, The Canadian Film and Television Production Industry Profile, février 2002, p. 23

<sup>2</sup> Se reporter à l'avis public CRTC 2000-42, *Certification des émissions canadiennes – Approche révisée*, 17 mars 2000.

22 L'un des principaux avantages de la méthode de certification du BCPAC et du CRTC est qu'elle est relativement objective, étant donné qu'elle évalue les éléments de production canadiens au moyen de mesures quantitatives. Cette méthode ne nécessite pas d'analyse des scénarios ou du contenu de l'émission qui donnerait lieu à une évaluation plus subjective ou qualitative.

23 Par conséquent, le processus de certification du BCPAC/CRTC est relativement facile à gérer, n'exige pas d'analyses très complexes (à moins de circonstances exceptionnelles), et la décision finale est rarement contestée.

24 La définition de production canadienne du BCPAC est vraisemblablement la plus rigoureuse parmi les processus de certification définis ci-dessus et jette les bases sur lesquelles reposent divers autres éléments du système canadien de radiodiffusion. Cependant, le processus du BCPAC sert presque exclusivement à déterminer l'admissibilité au Programme de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Les émissions d'information, de sports et les jeux-questionnaires, entre autres, ne sont pas admissibles au crédit d'impôt, et les producteurs de ce genre d'émissions déposent rarement des demandes de certification auprès du BCPAC en raison du fardeau administratif imposé par le processus. En général, les producteurs indépendants de ce genre d'émissions demandent plutôt leur certification au CRTC.

25 Les émissions maison produites par des titulaires de licences de radiodiffusion canadiens (émissions d'information, de sports, certaines émissions de divertissement, autopublicité et intermèdes) ainsi que les productions de l'ONF dépassent presque toujours les exigences minimales définies par le BCPAC et le CRTC. Le contenu canadien de ces émissions est reconnu sans recours à un processus de certification formel.

26 Pour ce qui est des émissions appartenant aux catégories qui sont généralement admissibles au crédit d'impôt fédéral, il existe deux principaux

moyens de contourner certaines des règles établies par le BCPAC et le CRTC, y compris le système de points, et d'obtenir la certification d'émission canadienne, même si les éléments de production canadiens sont inférieurs aux exigences habituelles du BCPAC ou du CRTC. Ces moyens sont les suivants :

- certification à titre de coentreprise par le CRTC;
- certification à titre de coproduction internationale officielle.

27 Une coentreprise est une coproduction internationale qui ne fait pas l'objet de traités de coproduction officiels. Ces coentreprises sont admissibles en vue d'une certification de contenu canadien par le CRTC, même si elles ne répondent pas aux critères habituels de certification du BCPAC à l'égard du contrôle de la production par un producteur canadien.

28 Par exemple, un associé américain à une coproduction canadienne destinée aux services de télévisions américains peut imposer un coproducteur américain comme condition. Tant que le producteur canadien contrôle au moins 50 % du total du budget et que la production répond aux autres critères de certification du CRTC, une telle coentreprise sera certifiée « canadienne ».

29 Une coentreprise dont le coproducteur est originaire d'un pays du Commonwealth ou d'un pays francophone peut également être certifiée « canadienne », même si elle obtient seulement 5 points (au lieu de 6) et si 50 % (au lieu de 75 %) des coûts de production et de postproduction sont payés à des Canadiens.

30 Le gouvernement du Canada a négocié des ententes de coproduction internationales avec quelque 47 pays au cours des quarante dernières années. Toutefois, compte tenu de la nature ponctuelle de ces négociations, et malgré les efforts de Téléfilm Canada visant à instaurer une certaine cohérence dans l'interprétation des ententes de coproduction, celles-ci peuvent comporter de nombreuses différences et, par conséquent, les objectifs de ces instruments ne sont pas toujours clairement définis.

31 Dans certains cas, la valeur des éléments canadiens de la production ne représente que 10 % de la valeur de tous les éléments, mais la coproduction peut quand même être qualifiée de « canadienne ». Certains cas spéciaux de « jumelage » d'une production étrangère avec une production entièrement canadienne peuvent même ne comporter aucun élément de production canadien.

32 Le processus général de reconnaissance du CRTC, y compris le processus officiel de certification (le cas échéant), ne constitue pas un instrument culturel et n'est pas non plus conçu pour cela. Par exemple, ce processus n'établit aucune distinction entre les émissions génériques et les émissions plus culturelles et typiquement canadiennes, ni entre les jeux-questionnaires bon marché et les dramatiques de grande qualité.

33 Au lieu de cela, les divers organismes gouvernementaux, y compris le CRTC et les institutions de financement public, utilisent d'autres instruments culturels, dont divers incitatifs et critères. Ces incitatifs et critères, présentés plus en détail plus bas, complètent la définition de base d'une production canadienne et sont conçus pour cibler les objectifs culturels du système.

### Le cadre réglementaire

34 Les émissions de nouvelles et de sports canadiennes diffusées par les services traditionnels de langue anglaise parviennent généralement à couvrir

leurs coûts de production grâce aux ventes publicitaires.<sup>3</sup> Toutefois, les émissions de divertissement (dramatiques, émissions de variétés et émissions pour enfants) ainsi que les documentaires ne parviennent pas à couvrir leurs coûts, qui sont plus élevés, sans l'appui de la réglementation et des subventions.

35 Par exemple, les coûts de production des émissions dramatiques canadiennes peuvent atteindre jusqu'à 1 million de dollars par épisode, mais ne rapportent que 100 000 \$ de recettes publicitaires par épisode.

36 Par conséquent, ces catégories d'émissions ne sont généralement pas produites à grande échelle et elles sont donc « sous-représentées » dans les grilles des télédiffuseurs de langue anglaise, particulièrement des réseaux privés, aux heures de grande écoute du soir. L'accessibilité aux émissions américaines plus rentables, surtout à celles qui offrent des possibilités de substitution de signaux identiques, en soirée, lorsque l'écoute est la plus forte, constitue un important obstacle au succès de ces émissions, particulièrement du point de vue des recettes.

37 La télévision de langue française au Canada présente de nombreuses différences avec la télévision de langue anglaise. Par exemple, les émissions de divertissement de langue française bénéficient d'un « vedettariat » qui augmente leur popularité, à tel point que les dramatiques et les émissions de variétés canadiennes atteignent souvent une cote d'écoute supérieure à celle des émissions américaines. Cependant, hormis certaines exceptions, ces émissions s'exportent difficilement en dehors du Canada francophone, ce qui signifie que leurs coûts doivent être entièrement amortis au pays. Ces émissions sont vendues à l'étranger seulement dans des cas exceptionnels.

---

<sup>3</sup> Les émissions de nouvelles et de sports canadiennes diffusées par les services spécialisés sont très populaires, mais il est plus difficile de tirer des conclusions générales sur la rentabilité des émissions individuelles de ces services spécialisés, du fait qu'ils reçoivent également une part des droits d'abonnement aux services de câblodistribution et de diffusion par satellite qui sont déterminés par le taux de pénétration du service (nombre d'abonnés).

38 Les émissions de grande qualité, autant en anglais qu'en français, à même de couvrir leurs propres coûts sans l'aide des diverses formes de financement public, sont peu nombreuses. Par conséquent, à l'exception de la Télévision française de Radio-Canada, les télédiffuseurs de langue française généralistes, spécialisés et payants complètent habituellement leur grille avec des émissions américaines et d'autres émissions étrangères bon marché, que ce soient des dramatiques, des jeux-questionnaires ou des longs métrages, des vidéoclips originaux, etc., doublés en français.

39 Le CRTC déploie un arsenal de mesures réglementaires (règlements, politiques et conditions de licence) pour créer une demande d'émissions canadiennes dans les catégories sous-représentées ou « prioritaires », afin d'encourager les télédiffuseurs canadiens privés à diffuser des émissions dans les catégories sous-représentées. Ces mesures ont remporté un succès partiel seulement. Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux offrent diverses subventions des productions télévisuelles canadiennes, en particulier les productions indépendantes, dont les crédits d'impôt et le Fonds canadien de télévision.

40 De plus, la *Loi sur la radiodiffusion* fédérale confie à Radio-Canada le mandat d'offrir des services de radio et de télévision typiquement canadiens. Une grande partie du mandat de Radio-Canada consiste à offrir des émissions de grande qualité dans des catégories sous-représentées ou « prioritaires », pendant les heures d'écoute en soirée, qui ne seraient pas accessibles autrement.

41 La définition d'émission de télévision canadienne a d'importantes répercussions sur la réglementation du système canadien de radiodiffusion par le CRTC.

42 Les services de radiodiffusion canadiens autorisés par une licence du CRTC sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*, ainsi qu'aux règlements,

politiques et décisions du CRTC pris conformément à la Loi. Entre autres choses, le cadre réglementaire mis en place par le CRTC se fonde sur la définition d'émission de télévision canadienne pour déterminer le rôle des diverses entreprises de programmation de télévision ainsi que l'apport de chaque participant au système de radiodiffusion en termes de volume d'émissions canadiennes. À cet égard, la définition d'émission canadienne sous-tend l'ensemble du système.

43 Le CRTC s'appuie sur la définition d'émission canadienne pour définir un vaste éventail d'exigences à l'égard de la programmation télévisée, notamment :

- les exigences de diffusion pour ce qui est des niveaux globaux de contenu canadien pour toute la journée de diffusion et en soirée;
- les exigences de diffusion pour ce qui est des catégories d'émissions canadiennes « prioritaires » imposées à certains participants, tels que les groupes propriétaires de stations multiples, pendant les périodes de grande écoute, de 19 h à 23 h;
- les exigences en matière de diffusion et de dépenses imposées à certains titulaires de licence pour des catégories d'émissions en particulier, telles que les dramatiques;
- des incitatifs accordés à certains titulaires de licence pour certaines catégories d'émissions, tels que le crédit de temps de 150 % pour les émissions dramatiques canadiennes obtenant 10 points.<sup>4</sup>

44 Ces exigences ne modifient en rien la définition de base d'émission canadienne. Elles font plutôt à la fois office d'instrument industriel et culturel et semblent viser plusieurs objectifs.

45 Par exemple, les exigences de diffusion du CRTC pour ce qui est du niveau global de contenu canadien et de la programmation « prioritaire », qui sont manifestement des instruments industriels stimulant la demande, présentent

également des qualités propres aux instruments culturels, puisqu'ils donnent aux Canadiens l'occasion de regarder davantage de contenu canadien. Toutefois, il n'est pas clair si la définition à la base de l'exigence en matière de diffusion permet d'atteindre l'objectif d'élargir l'expression culturelle et de multiplier les occasions de diffusion dans ce secteur, ou si elle favorise plutôt les autres objectifs fixés.

46 De même, le crédit de temps supplémentaire accordé par le CRTC aux télédiffuseurs qui dépassent les critères du système à points de base pour les dramatiques canadiennes est une mesure conçue pour encourager la diffusion d'émissions qui comportent davantage de fonctions de création canadiennes. Si cette exigence semble définir le genre de programmation visé, il n'est une fois de plus pas clair si le système à points de base employé permet d'atteindre l'objectif d'élargir l'expression culturelle et de multiplier les occasions de diffusion dans ce secteur.

47 La partie suivante examine plusieurs instruments financiers axés sur l'offre, qui permettent au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de promouvoir la production télévisuelle canadienne, en particulier les productions indépendantes.

#### Financement public des émissions de télévision

48 La production télévisuelle canadienne dans les catégories de programmation sous-représentées ou « prioritaires » souhaitée par le CRTC émane en grande partie du secteur des productions indépendantes.

49 Les productions indépendantes dépendent de programmes de financement qui font appel à une combinaison de préventes aux télédiffuseurs, d'avances sur la distribution à l'étranger, de crédits d'impôt ainsi qu'à d'autres sources de financement public, y compris le financement offert par le Fonds

---

<sup>4</sup> L'avis public CRTC 1999-97, *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès*,



canadien de télévision. Généralement, 80 % du financement de chaque émission est en place avant même qu'elle ne soit produite.

50 Les coûts des émissions par habitant sont nettement plus élevés au Canada que dans les autres pays du fait de sa population relativement faible et de sa situation linguistique particulière. De plus, l'omniprésence des produits émanant de l'industrie du divertissement américaine, la population relativement petite du Canada, la libre-circulation entre les frontières et la proximité géographique des États-Unis, rendent indispensable l'appui offert par le gouvernement du Canada à une programmation canadienne de grande qualité.

51 Tous ces facteurs ont des répercussions considérables sur le système canadien de radiodiffusion. Par exemple, les détenteurs de droits d'une émission dramatique américaine dont la production peut coûter plus de 3 millions de dollars par épisode, peuvent la vendre aux chaînes canadiennes à un prix dérisoire de 100 000 \$ par épisode. Les stations canadiennes qui programment ces émissions aux heures de grande écoute, à la même heure que le service d'origine américaine, tirent ainsi parti de la substitution de signaux identiques, dégageant des recettes publicitaires de l'ordre de 300 000 \$ à 400 000 \$ par épisode. En revanche, une programmation canadienne équivalente mais plus coûteuse réalise des recettes publicitaires de l'ordre de seulement 100 000 \$. La substitution de signaux identiques fait en sorte qu'il est très peu rentable de produire des émissions canadiennes, surtout des émissions de langue anglaise. Par conséquent, les télédiffuseurs privés canadiens qui s'efforcent d'obtenir le meilleur rendement financier se tournent massivement vers les émissions américaines.

52 Par ailleurs, la piètre réalité économique de la production d'émissions canadiennes et le recours à la programmation américaine par les télédiffuseurs privés pour réaliser des rendements intéressants constituent un problème à long terme auquel il n'existe pas de solution miracle.

53 Le poids et l'ampleur du problème constituent une autre raison pour laquelle les instruments industriels et culturels doivent être clairement définis au sein du système.

54 L'annexe A démontre combien le financement public est essentiel à la production d'émissions typiquement canadiennes dans les catégories sous-représentées ou « prioritaires ».

55 Afin d'assurer une offre suffisante d'émissions canadiennes aux téléspectateurs, le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux ont mis en place un vaste éventail de mécanismes de financement visant différents objectifs. Tous ces mécanismes s'appuient sur le processus de certification canadien, sur certains processus autogérés similaires ou sur d'autres critères, pour atteindre ces objectifs.

56 Comme l'indique le tableau 2, des ressources considérables sont affectées à ces mécanismes de financement.

**Tableau 2**

**Valeur du financement de certains mécanismes de financement public**

Exercice terminé le 31 mars 2002	millions \$
Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne	(est.) 182,9
Fonds du long métrage du Canada (FLMC)	(budget) 50,0
Programme de droits de diffusion (FCT)	(est.) 137,1
Programme de participation au capital (FCT)	(est.) 107,0

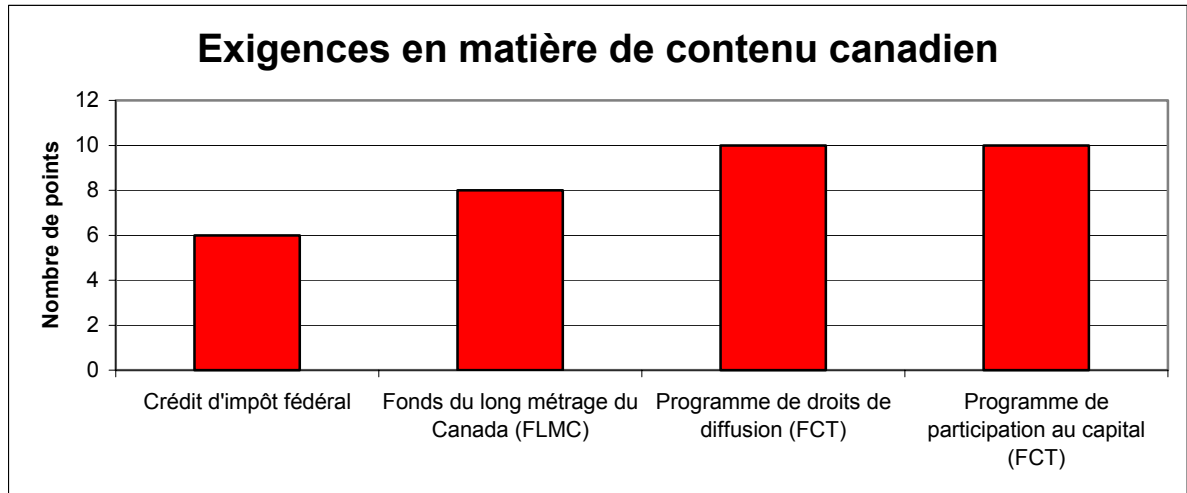
57 Au cours des dix dernières années, la valeur totale du financement public direct attribué à la production d'émissions canadiennes dans les catégories sous-représentées ou « prioritaires » a augmenté. Le gouvernement du Canada, grâce au crédit d'impôt fédéral et au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, ainsi que le Fonds de production des câblodistributeurs constitué à la demande du CRTC (à présent intégré au Fonds canadien de télévision) ont tous deux favorisé cette tendance, tout comme les fonds et les crédits d'impôt provinciaux.

58 Les critères d'admissibilité de chacun de ces mécanismes de financement reposent sur le processus de certification du contenu du BCPAC (ou des exigences similaires). Les divers organismes de financement public n'essaient pas de « définir » les émissions ou le contenu canadiens en soi, mais utilisent la définition d'émission canadienne élaborée par le BCPAC comme point de départ pour définir les critères d'admissibilité de leurs propres mécanismes de financement.

59 Compte tenu des ressources de financement limitées et de la demande élevée, les administrateurs de chacune de ces sources de financement définissent des critères supplémentaires, au-delà de la simple certification comme émission canadienne, afin de rationner le financement disponible.

60 Les critères d'admissibilité de ces quatre sources de financement, en termes de points de contenu canadien, sont indiqués dans le graphique ci-dessous.

Graphique 1



61 Les sources de financement présentées dans le graphique constituent chacune un instrument quelque peu différent doté de ses propres objectifs. Comme le démontre la discussion qui suit, le FCT est indéniablement, parmi ces sources de financement, l'instrument culturel le mieux défini, doté de l'objectif le plus clair.

62 À l'instar d'autres critères, l'exigence en matière de points de contenu canadien sert de mécanisme de rationnement : plus les exigences sont élevées et plus le nombre de projets admissibles est restreint et, par conséquent, plus la demande de financement est faible.

63 Par exemple, une grande variété de projets cinématographiques et télévisuels peuvent bénéficier du crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne, dont bon nombre sont industriels par nature et ne visent aucun objectif culturel typiquement canadien en particulier. Pour bénéficier du crédit d'impôt, le projet doit être certifié par le BCPAC qui exige normalement, entre autres critères, 6 points de contenu canadien. Les productions qui ne répondent pas aux exigences du BCPAC (ou à leur équivalent) peuvent parfois être reconnues comme émissions canadiennes par d'autres moyens, mais elles ne pourront recevoir aucun financement de la part des programmes indiqués dans le graphique.

64 Il existe néanmoins certaines exceptions. Par exemple, la partie canadienne du budget total d'une coproduction internationale officielle peut être admissible au crédit d'impôt fédéral même si celle-ci n'atteint pas un total général de 6 points de contenu canadien. Dans ce cas, la partie canadienne du budget de la coproduction doit être certifiée par le BCPAC pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt.

65 À l'autre extrémité de l'échelle, le Programme de droits de diffusion et le Programme de participation au capital du FCT, conçus à l'intention des émissions de télévision dans les catégories « prioritaires » seulement, utilisent dans un premier temps des critères comparables à ceux du processus de certification du BCPAC, auxquels viennent s'ajouter de nombreux autres critères, à savoir :

- le projet s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens;
- le projet doit obtenir 10 points à partir du barème de points du BCPAC, appliqué par le FCT;
- tous les droits sous-jacents doivent être détenus et exploités de manière significative par des Canadiens;

- le projet doit être mis en scène et tourné essentiellement au Canada.<sup>5</sup>

66 Le premier de ces critères est de nature strictement culturelle et nécessite une analyse du contenu de l'émission par le FCT. Étant donné que les critères du FCT sont plus stricts que ceux du crédit d'impôt, un moins grand nombre de projets sont admissibles.

67 Par conséquent, les projets télévisuels indépendants, selon leur nature et leurs objectifs, peuvent recourir à des structures financières qui sont lourdement tributaires d'une, voire de plusieurs, de ces sources de financement public – ainsi qu'à d'autres sources de fonds du secteur public et privé. Par exemple, en 1999-2000, le financement du secteur public et parapublic du FCT représentait plus de 50 % du total des budgets de toutes les émissions certifiées par le BCPAC et diffusées par les services de langue anglaise du secteur public ainsi que par tous les services de langue française, publics et privés confondus. (Se reporter à l'annexe A.)

68 Compte tenu de l'importance du financement public pour assurer le développement d'émissions canadiennes, la pénurie actuelle d'émissions typiquement canadiennes, en particulier de dramatiques de langue anglaise (dont il sera question plus en détail dans la partie suivante), révèle, entre autres choses, une insuffisance de financement de ce genre de programmation. C'est pourquoi l'un des principaux objectifs de cet examen doit être d'évaluer les instruments financiers utilisés sur le marché, leur objectif escompté ainsi que leur succès à l'égard de l'objectif fixé.

---

<sup>5</sup> En ce qui concerne l'admissibilité au Fonds canadien de télévision des coproductions faisant l'objet d'un traité international, ces quatre exigences sont interprétées de manière à ce que l'associé à la coproduction soit considéré comme « Canadien » .

### III. Émissions typiquement canadiennes : manque de focalisation du système

69 Au cours de la dernière décennie, les émissions canadiennes ont réalisé des progrès considérables. Le financement total offert aux productions canadiennes dans les catégories sous-représentées ou « prioritaires » a augmenté, de même que le volume total des émissions canadiennes diffusées (autant les émissions originales que les reprises). Pourtant, malgré ces réalisations, le système laisse manifestement place à l'amélioration.

70 Plus particulièrement, l'ensemble du système, qu'il s'agisse des volets définition, réglementation ou financement, ne met pas suffisamment l'accent sur la programmation d'émissions dramatiques typiquement canadiennes.

71 Par exemple, une dramatique qui traite d'un événement marquant pour le Canada et qui met en scène uniquement des personnages canadiens n'est par définition pas plus canadienne qu'une dramatique générique policière, judiciaire ou de science-fiction mettant en scène plusieurs personnages principaux non canadiens. Les deux sont aussi sur un pied d'égalité d'un point de vue réglementaire – les télédifuseurs ne bénéficient d'aucun incitatif à privilégier l'une par rapport à l'autre. Du point de vue du financement, les deux sont admissibles à des crédits d'impôt équivalents, en supposant qu'elles disposent de budgets et d'un personnel de création et de production canadien équivalent.

72 Cette lacune prépondérante et fondamentale du système actuel se manifeste de nombreuses autres façons. Même si toutes ne s'appliquent pas exclusivement aux émissions dramatiques, les caractéristiques suivantes du système canadien de radiodiffusion mettent en évidence qu'un examen des aspects fondamentaux du système actuel s'impose :

- dans l'ensemble, l'écoute des émissions canadiennes baisse aux heures de pointe;
- il existe un faible volume d'émissions canadiennes *originales* culturellement distinctes, en particulier de dramatiques de grande

- qualité, diffusées à la télévision de langue anglaise aux heures de grande écoute;
- les émissions canadiennes « prioritaires » culturellement distinctes sont sous-financées;
- la programmation et la promotion des émissions canadiennes « prioritaires » de langue anglaise aux heures de grande écoute est inadéquate, tous genres confondus;
- les mesures réglementaires existantes n'atteignent pas leurs objectifs.

73 Chacune de ces caractéristiques est présentée en détail ci-dessous.

#### Recul de l'écoute de la programmation canadienne

74 Dans une analyse effectuée par Radio-Canada sur l'écoute des émissions canadiennes au cours de la dernière décennie, l'une des vérités les plus criantes qui soit ressortie à propos du système de radiodiffusion est que l'augmentation du nombre d'émissions canadiennes offertes à la télévision de langue anglaise et de langue française sur le marché canadien n'a pas augmenté l'écoute de la programmation canadienne (se reporter à l'annexe B, « Un regard nouveau sur l'écoute du contenu canadien » pour de plus amples renseignements).

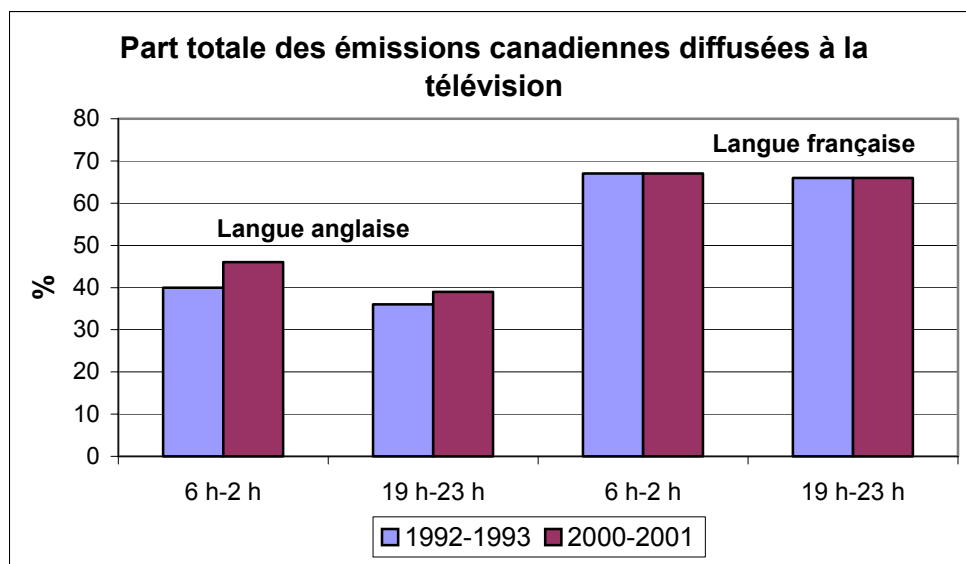
75 Comme l'illustre le graphique 2, la part des émissions canadiennes diffusées à la télévision a augmenté sur le marché de langue anglaise et est demeurée stable sur celui de langue française au cours de la dernière décennie.

76 Malgré cette augmentation du nombre d'émissions canadiennes offertes par le système de radiodiffusion au cours de la dernière décennie, la part d'écoute des émissions canadiennes aux heures de pointe (19 h à 23 h) a reculé autant sur le marché de langue anglaise que sur celui de langue française (se reporter au graphique 3).



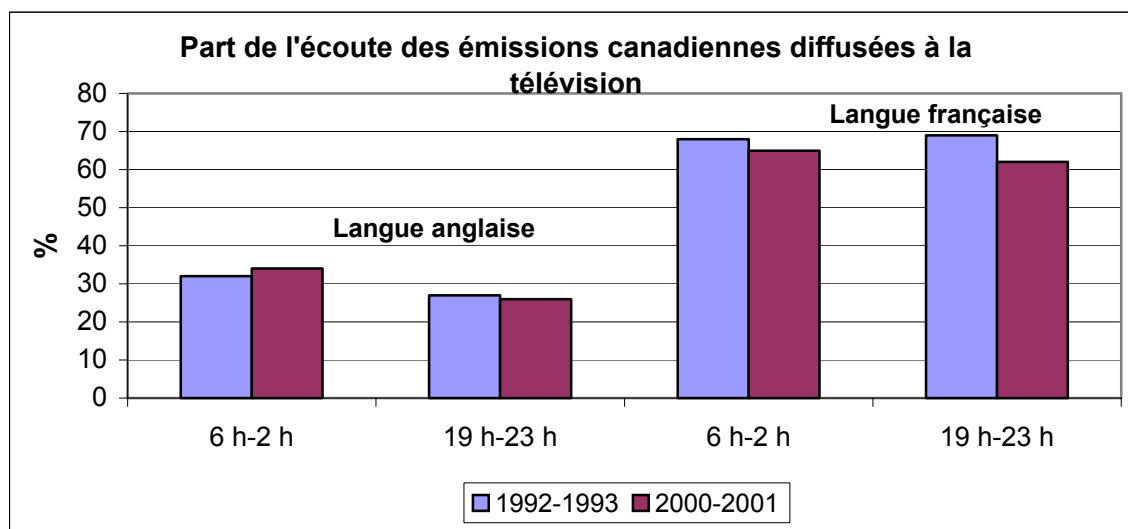
77 Ce manque de concordance entre l'offre et l'écoute des émissions canadiennes sur le marché de la télévision de langue anglaise et de la télévision de langue française permet de conclure que le recul de l'écoute des émissions canadiennes est attribuable à d'autres facteurs que la quantité.

**Graphique 2**



Source : Recherche Radio-Canada

**Graphique 3**



Source : Recherche Radio-Canada

### Faible volume d'émissions canadiennes *originales* culturellement distinctes

78 L'insuffisance de l'offre d'émissions canadiennes « prioritaires » *originales* et de grande qualité est une des principales causes du recul de l'écoute des émissions canadiennes. Les stratégies de programmation des services spécialisés et payants ainsi que les grilles des télédiffuseurs de langue anglaise aux heures de grande écoute sont les principaux facteurs contribuant à ce problème.




79 Le fonctionnement des services spécialisés et payants sur les marchés de langue anglaise et de langue française est habituellement caractérisé par un nombre élevé de reprises, un auditoire moins important, des recettes inférieures et une capacité moindre d'acquisition d'émissions canadiennes *originales* et culturellement distinctes. De plus, ces services ne sont pas tenus de répondre aux mêmes exigences en matière de diffusion d'émissions prioritaires que les grands groupes de stations hertziennes. Ainsi, ils ne sont pas obligés de diffuser huit heures par semaine d'émissions prioritaires pendant la période comprise entre 19 h et 23 h.

80 La présence accrue des services spécialisés et payants dans le système canadien de radiodiffusion a donc entraîné un plus vaste choix ainsi qu'une plus grande fragmentation, mais aussi une baisse de l'auditoire des émissions canadiennes de langue anglaise et de langue française aux heures de grande écoute, plus que jamais dominées par des émissions de variétés américaines.

81 Les stratégies de programmation des télédiffuseurs privés de langue anglaise contribuent également au recul de l'écoute de la programmation canadienne, surtout aux heures de pointe.

82 Les coûts de production des émissions canadiennes, conjugués aux possibilités de substitution de signaux identiques offertes aux télédiffuseurs du secteur privé font en sorte que la diffusion d'émissions canadiennes aux heures

de grande écoute entraîne un manque à gagner élevé. C'est pourquoi les grilles de la saison d'hiver de CTV et de Global affichent seulement une heure de programmation canadienne en soirée entre 19 h 30 et 23 h, du lundi au vendredi.

		Hiver 2002					Émission canadienne	Émission étrangère
Réseau	H	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi	Dimanche
	19	22 Mins It's A Living	Life & Times	Air Farce MarketPlace	Country Can On The Road	Our Hero Mr. Bean	Hockey Night In Canada	Emily Of New Moon
	20	Random Passage / Da Vinci's Inquest	The Nature Of Things	Witness	Open -ing Night	22 Mins		Random Passage / Da Vinci's Inquest
	21		Disclosure	the fifth estate		Air Farce		
	22			The National				
	19	Wheel Of Fortune					eTalk	Degrassi
		Jeopardy					Exhibit A	21C
	20	Who Wants Millionaire	Imagine That Wife & Kids	'80s Show Accord. Jim	Who's Line / CSI	Weakest Link	Mysterious Ways	Alias
	21	Ally McBeal	Drew Carey Scrubs	The West Wing	CSI: Crime Scene Inv.	The Associates	Figure Skating / Cold Squad	Specials
22	Third Watch	Philly	Law & Order	E R	Law & Order SVU		W-FIVE	
	19	Bob & Margaret					Psi Factor	Blackfly
		Entertainment Tonight						King Of Hill
	20	Boston Public	'70s Show Spin City	Smallville	Survivor / Friends	Dawson's Creek	Andromeda	Simpsons Malcolm
	21	Raymond Becker	Frasier The Job	Gilmore Girls	Will & Grace Shoot Me	Dark Angel	Mutant X	The X-Files
22	NYPD Blue	Judging Amy	Blue Murder	The Agency	20 / 20	Outer Limits	The Practice	

Les titres et pays d'origine ne renvoient qu'aux émissions qui occupent le plus souvent les créneaux.

12

### Les émissions de grande qualité restent sous-financées

83 Parmi les programmes gouvernementaux, le Programme de participation au capital (PPC), administré par Téléfilm Canada, bénéficie du plus grand pouvoir discrétionnaire en matière de décisions de financement et est le plus fidèle aux critères de contenu canadien culturellement distinct.

84 Toutefois, en 2002, moins de la moitié des demandes portant sur des projets de langue anglaise déposées au PPC ont obtenu un financement. Ainsi, seulement 31 sur les 63 demandes admissibles de dramatiques de langue anglaise (49 %), 13 sur les 31 demandes d'émissions pour enfants (42 %) et 6

sur les 13 demandes d'émissions de variétés (46 %) ont obtenu un financement en 2002.<sup>6</sup>

85 Presque tous les projets refusés répondaient aux exigences de base du PPC, mais ont été écartés parce que le financement disponible dans le système ne suffit pas pour répondre à la demande.

86 L'insuffisance du volume d'émissions dramatiques culturellement distinctes de langue anglaise est donc attribuable, du moins en partie, à un manque de financement. Radio-Canada n'est pas à l'abri de ce problème. Chaque année, la Télévision anglaise de la Société lance des projets d'émissions qui ne voient jamais le jour car ils ne parviennent pas à attirer un financement suffisant du FCT.

87 Même sur le marché de langue française, certains genres de productions se font plus rares que d'autres. Par exemple, malgré les efforts de Radio-Canada et de Télé-Quebec pour stimuler la production de dramatiques télévisées basées sur un répertoire de pièces de théâtre canadiennes ou québécoises, ces émissions ont éprouvé des difficultés à obtenir du financement comparativement à d'autres genres de dramatiques. Manifestement, ni leur importance culturelle, ni leur contenu canadien n'ont suffi pour assurer leur financement.

88 En 2002-2003, 61 % seulement des projets de documentaires de langue française présentés au Programme de droits de diffusion (PDD) du Fonds canadien de télévision ont été approuvés, contre 80 % des projets de langue anglaise. De plus, étant donné que l'essentiel des fonds engagés en vertu du PDD ont été accordés à des séries documentaires plutôt qu'à des documentaires individuels (secteur auquel est associée principalement la Télévision française de Radio-Canada), les deux tiers des projets de documentaires du réseau n'ont pas pu aller de l'avant en raison du manque de financement.

---

<sup>6</sup> « EIP Rejects Majority of English Apps », *Playback*, 13 mai 2002, p. 1.

### La mise à l'horaire et la promotion des émissions canadiennes est inadéquate

89 Les émissions de grande qualité, une fois produites, doivent faire l'objet d'une mise à l'horaire et d'une promotion adéquates. À l'heure actuelle, la mise à l'horaire et la promotion d'émissions canadiennes sur les réseaux de télévision anglaise privés, en particulier aux heures de grande écoute, est inadéquate.

90 Comme nous l'avons déjà souligné, la programmation des émissions canadiennes aux heures de grande écoute par les télédiffuseurs de langue anglaise présente un paradoxe : afin de protéger l'intégrité des droits des émissions américaines qu'ils ont acquis, le CRTC exige des câblodistributeurs canadiens et autres distributeurs qu'ils procèdent à la substitution de signaux identiques. La politique de substitution fait que les émissions américaines sont intégrées dans les grilles des télédiffuseurs canadiens, car le processus ne peut fonctionner que si le télédiffuseur canadien peut substituer le signal de sa station, émission américaine comprise, au signal d'une station américaine qui diffuse en même temps cette même émission. Ainsi, le télédiffuseur canadien tire dans un premier temps profit de l'acquisition de l'émission américaine en couvrant une, voire parfois plusieurs stations qui diffusent cette même émission sur un marché en particulier, et diffuse par la même occasion sa publicité dans le cadre de cette programmation.

91 Par conséquent, la substitution de signaux identiques bénéficie en réalité à la fois aux télédiffuseurs canadiens qui l'utilisent et aux émissions américaines dont on a acquis les droits. En outre, comme la substitution s'accompagne d'une promotion intense de l'émission américaine de la part de la station canadienne et de la station américaine détentrices des droits de diffusion, sans compter les vagues de publicité de la machine de l'industrie du divertissement américain (*Entertainment Tonight*, *Access Hollywood*, *TV Guide*, sans compter les magazines américains vendus au Canada, etc.), les émissions américaines sont

vantées aux auditoires canadiens d'une façon que les émissions canadiennes ne parviendront jamais à égaler.

92 À l'heure actuelle, les télédiffuseurs privés au Canada anglais commencent par inscrire dans leur grille les émissions américaines qui se prêtent à une diffusion simultanée, qu'ils font coïncider avec les horaires des télédiffuseurs américains. C'est seulement après qu'ils ajoutent les huit heures de programmation canadienne « prioritaire » qu'ils sont tenus d'offrir par le CRTC. Ces stratégies donnent naissance aux types de grilles décrites plus haut où, par exemple, les grilles de la saison d'hiver 2002 de CTV et de Global contiennent seulement une heure de programmation canadienne entre 19 h 30 et 23 h, du lundi au vendredi.

93 Choisies par défaut et bénéficiant d'une promotion limitée, les émissions canadiennes « prioritaires », qui disposent de budgets de production comparativement très limités (p. ex., 1 million de dollars canadiens pour une heure d'émission dramatique), éprouvent ainsi de grandes difficultés à attirer des auditoires comparables à ceux des émissions américaines à gros budget (p. ex., 3 à 5 millions de dollars canadiens par heure) diffusées par les services généralistes du secteur privé canadien.

94 Radio-Canada offre une formule distincte de ce mode de programmation en renonçant à l'achat et à la diffusion simultanée de séries américaines en faveur d'une grille pour ainsi dire entièrement canadienne aux heures de pointe.

#### Les mesures réglementaires actuelles n'atteignent pas leurs objectifs

95 Comme nous l'avons déjà souligné, le CRTC a récemment instauré certaines mesures réglementaires visant à encourager les radiodiffuseurs privés à mettre en ondes davantage d'émissions « prioritaires » aux heures de pointe, notamment :

- exigences de diffusion des catégories d'émissions canadiennes « prioritaires » imposées dans certains cas, notamment pour les grands groupes de stations, aux heures de grande écoute;
- mesures d'incitation visant certaines catégories d'émissions, comme des crédits de temps de 150 % accordés à certains titulaires de licence lorsqu'ils atteignent 10 points d'émissions dramatiques canadiennes.

96 Ces nouvelles exigences sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2000, mais, dans l'ensemble, elles n'atteignent pas les résultats escomptés. En fait, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2000, les émissions canadiennes prioritaires semblent être encore moins représentées dans les grilles des principaux réseaux de télévision généralistes du secteur privé que par le passé. L'insuffisance de l'offre d'émissions canadiennes de grande qualité est un facteur qui contribue au recul de l'écoute des émissions canadiennes aux heures de pointe.

97 Dans la partie suivante, Radio-Canada propose plusieurs nouvelles orientations qui pourraient remédier aux problèmes créés par la pénurie d'émissions de grande qualité culturellement distinctes ainsi qu'à la baisse générale de l'écoute des émissions canadiennes aux heures de pointe.

#### **IV. Nouvelles orientations**

98 Le présent mémoire s'articule autour de la nécessité de faire en sorte que les instruments industriels et culturels au sein du système soient efficaces, pourvu qu'il existe des objectifs clairement définis. Dans la définition de l'objectif de chacun des instruments disponibles, le plus urgent est de remédier au manque de soutien pour l'offre d'émissions de grande qualité typiquement canadiennes dans le système, en particulier des dramatiques de langue anglaise. Cette lacune fondamentale se manifeste dans chacun des trois éléments centraux et interdépendants qui constituent les moyens d'action du système canadien de radiodiffusion :

- la définition actuelle de ce qu'est une émission canadienne, dont un aspect est la nationalité du talent créateur de l'émission, ne décrit pas de

façon suffisamment précise la programmation typiquement canadienne, en particulier les dramatiques;

- le cadre réglementaire actuel, qui encourage la diffusion d'émissions sous-représentées et l'emploi de talents créateurs canadiens, ne suffit pas pour promouvoir la diffusion d'émissions prioritaires typiquement canadiennes, en particulier les dramatiques;
- le système actuel de financement public des émissions de télévision ne tient pas suffisamment compte de la nature typiquement canadienne des émissions, en particulier des dramatiques, comme critère d'admissibilité.

99 C'est pourquoi l'un des importants objectifs de cet examen devrait être de rééquilibrer l'ensemble du système et les liens au sein de celui-ci en faveur d'une programmation prioritaire plus typiquement canadienne. En effet, non seulement cette programmation devrait-elle être typiquement canadienne, mais elle devrait également remédier au recul de l'écoute des émissions canadiennes aux heures de pointe. Au cœur de cet exercice se trouve une programmation canadienne « marquante » ou typiquement canadienne, en particulier les dramatiques, en mesure d'attirer des auditoires canadiens, et l'un des principaux objectifs de l'ensemble du système devrait être d'accroître la production et la diffusion de ces émissions.

100 Nous suggérons ci-dessous des domaines qui se prêtent à l'élaboration de nouvelles politiques visant à combler les lacunes du système actuel et à accroître l'offre et l'écoute d'une programmation canadienne marquante.

#### La définition d'émission canadienne

101 Comme nous l'avons déjà souligné, la définition actuelle de contenu canadien tient compte de la nationalité des principaux participants à la création et à la production de l'émission. En revanche, elle n'établit aucune distinction entre une programmation générique essentiellement destinée à l'exportation et une programmation culturellement distincte destinée avant tout aux



télespectateurs canadiens, qui possède une apparence, une consonance et une émotion canadiennes.

102 Est-il possible de remédier à la pénurie d'émissions canadiennes marquantes en modifiant la définition actuelle d'émission canadienne de manière à reconnaître les émissions typiquement canadiennes, en particulier pour les dramatiques? Ce n'est possible que si les modifications apportées à la définition se répercutent sur les aspects du système touchant la réglementation et le financement. Il est indéniable que nous devons examiner la définition actuelle d'émission canadienne afin de déterminer si elle atteint un objectif clairement défini et, compte tenu du rôle important de cette définition au sein du système, toute modification découlant de cet exercice sera doublement productive si elle contribue à normaliser tous les aspects du système et à établir des normes de référence à l'échelle du marché.

103 Parallèlement, les divers participants au sein du système doivent bénéficier d'une certaine latitude afin d'atteindre à la fois les objectifs des instruments industriels et ceux des instruments culturels. Par exemple, le système doit ménager de la place pour une offre de dramatiques typiquement canadiennes aussi bien que d'émissions génériques, afin de répondre aux besoins de l'ensemble du secteur. Cette question est traitée plus en détail plus bas.

104 Comment nous l'avons déjà souligné, la simplicité administrative et l'objectivité du système de certification actuel du BCPAC constituent un avantage notoire, car ce système est efficace, malgré le grand nombre de demandes étudiées chaque jour. Par conséquent, les initiatives visant à remanier l'ensemble du système afin d'élargir la reconnaissance d'une programmation culturellement distincte risquent de se buter à un défi de taille.

105 Cela étant dit, le système pourrait bénéficier d'une plus grande harmonisation des règles de certification officielle des émissions canadiennes du

CRTC avec celles du BCPAC. Sous réserve que le BCPAC bénéficie de ressources suffisantes, une telle harmonisation offrirait une plus grande cohérence et clarté pour tous les participants.

106 Idéalement, il convient de centraliser le processus de certification dans un seul bureau et de mettre en place un processus accéléré de certification des émissions qui ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Cette catégorie englobe, par exemple, un grand nombre de productions indépendantes dans les secteurs de l'information et des sports.

107 Parallèlement, les genres d'émissions suivantes doivent continuer de bénéficier d'une reconnaissance automatique et être exemptées des exigences de certification officielles (pour autant qu'elles ne fassent pas l'objet d'une demande de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne) :

- les émissions maison produites par un titulaire de licence du CRTC;
- les productions maison de l'Office national du film (ONF);
- les émissions certifiées en vertu de l'une des diverses ententes de coproduction internationales négociées par le ministère du Patrimoine canadien et gérées par Téléfilm Canada.

#### Assouplissement du cadre réglementaire

108 En 1998, le CRTC a entrepris un vaste examen de ses politiques régissant le secteur privé de la télévision. Dans la politique qui en a découlé, le Conseil affirmait le succès des fondements du système de télévision canadien et abolissait l'exigence relative aux dépenses au titre d'émissions canadiennes imposée auparavant aux titulaires de licence du secteur privé.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès*, Avis public CRTC 1999-97, 11 juin 1999.

109 Le Conseil a remplacé l'exigence relative aux dépenses par une nouvelle exigence de diffusion d'au moins huit heures par semaine d'émissions « prioritaires » aux heures de grande écoute, qu'il impose aux grands groupes de stations (ainsi que plusieurs autres changements).

110 Comme nous l'avons démontré dans la partie précédente, la part d'écoute des émissions canadiennes aux heures de pointe (19 h à 23 h) a reculé autant à la télévision de langue anglaise qu'à la télévision de langue française. Même si ce recul est attribuable à plusieurs facteurs, il va sans dire que le très faible nombre d'émissions canadiennes diffusées par CTV, Global et d'autres radiodiffuseurs entre 19 h et 23 h contribue beaucoup à ce problème.

111 Dans le cadre actuel de réglementation et de financement des émissions, le coût d'opportunité (représenté par les émissions de télévision américaines à faible coût) est tel qu'il n'est simplement pas rentable pour un télédiffuseur de langue anglaise de programmer des émissions canadiennes de grande qualité pendant cette période.

112 C'est pourquoi il convient de réévaluer les politiques adoptées à l'issue de l'examen de la politique télévisuelle du CRTC entrepris en 1998 dans l'optique d'accroître la programmation et l'écoute des émissions prioritaires typiquement canadiennes, en particulier des émissions dramatiques, aux heures de pointe.

113 Par exemple, le CRTC pourrait récompenser la mise en ondes d'émissions typiquement canadiennes en octroyant davantage de crédits. Une telle solution contribuerait à créer un cadre réglementaire plus souple qui répondrait mieux aux objectifs culturels et industriels ainsi qu'aux besoins variés des différents participants du secteur canadien de la production et de la radiodiffusion.

114 En vertu d'un tel système, les radiodiffuseurs qui choisissent d'offrir davantage d'heures de programmation culturellement distincte en période de

grande écoute obtiendraient des crédits connexes supérieurs aux niveaux prévus par le système actuel. Et ceux qui offrent davantage d'heures d'émissions génériques obtiendraient des crédits liés à ce genre de programmation. Dans un cas comme dans l'autre, les participants seraient autorisés à explorer et à équilibrer l'offre de ces deux genres de programmation en fonction de leurs propres besoins, tout en reconnaissant la valeur que chacun apporte à l'ensemble du système.

115 Une autre solution consisterait à envisager un système qui récompense les télédiffuseurs pour la qualité de leur programmation prioritaire typiquement canadienne, et non la quantité.

116 Afin que le cadre réglementaire puisse offrir ce type de possibilités, Radio-Canada propose également des modifications éventuelles aux programmes gouvernementaux de financement des émissions prioritaires.

#### Concentration des ressources sur les émissions typiquement canadiennes

117 Le système canadien de radiodiffusion offre un vaste éventail d'émissions de télévision canadiennes, dont certaines qui répondent aux besoins industriels et commerciaux et d'autres qui sont de tendance plus culturelle. Radio-Canada est très favorable à cette approche générale.

118 Toutefois, s'il est vrai que le système de certification du contenu canadien laisse place à un vaste éventail d'émissions, le système actuel de financement public des émissions canadiennes n'insiste pas suffisamment sur les objectifs culturels. Nous proposons par conséquent de modifier la structure du financement public des émissions canadiennes de manière à favoriser davantage les émissions de télévision qui visent des objectifs culturels.

119 Le ciblage du financement des émissions prioritaires typiquement canadiennes pourrait entraîner certaines modifications au crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Par exemple, le

BCPAC pourrait mettre en place un système de certification à deux volets qui permettrait de reconnaître davantage d'émissions typiquement canadiennes dans les catégories admissibles au crédit d'impôt et leur accorderait un niveau de financement supérieur.

120 Le ciblage du financement des émissions prioritaires typiquement canadiennes pourrait également comprendre :

- une révision des lignes directrices du FCT afin de mettre davantage l'accent sur des objectifs culturels précis;
- une transition vers la mise en place de procédures de financement plus sélectives à la place des procédures automatisées mises en œuvre par le Fonds ces dernières années;
- une redistribution des fonds des instruments de financement qui ne répondent pas efficacement aux objectifs culturels, en particulier pour ce qui est de la production d'une programmation canadienne marquante, en faveur de ceux qui répondent à ces objectifs.

## **V. Conclusion**

121 L'examen de la définition de contenu canadien constitue une entreprise de grande envergure, compte tenu de l'importance de l'ensemble du système et de ses nombreuses interconnexions.

122 Il est essentiel que cet examen réévalue les objectifs du système et vérifie que ceux-ci sont convenablement définis, restent valides et sont respectés par les instruments culturels et industriels existants.

123 Radio-Canada se réjouit à l'idée de participer à la deuxième étape de ce processus et de renforcer son objectif visant à offrir la meilleure programmation canadienne qui soit aux téléspectateurs canadiens.

## **VI. RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS LE DOCUMENT DE DISCUSSION**

- 1. De quelle façon un nouveau système de contenu canadien devrait-il assurer un équilibre convenable entre les différentes perspectives (p. ex. créer des histoires culturelles canadiennes, promouvoir les nouveaux talents, renforcer la capacité de l'industrie, accroître les parts de marché domestique, maximiser le potentiel du marché à l'échelle internationale)?**

Comme il est expliqué dans le présent mémoire, un nouveau système de contenu canadien doit dans un premier temps réévaluer les objectifs de chaque instrument industriel et culturel utilisé dans le système. C'est seulement une fois que chaque instrument sera doté d'un objectif clairement défini qu'il sera possible de définir l'efficacité de ces instruments et de déterminer si le système parvient à assurer un équilibre convenable.

Il va sans dire que le principal objectif du système doit être de permettre la distribution du plus grand nombre possible d'émissions originales typiquement canadiennes aux heures de grande écoute, c'est-à-dire au moment où les Canadiens ont le plus le loisir de regarder la télévision.

- 2. Devrait-on conserver le principe général du système actuel ou devrait-on mettre au point une nouvelle méthode pour évaluer le contenu canadien?**

La méthode générale de certification des émissions canadiennes produites par le système de radiodiffusion s'est développée sur une période de plus de 30 ans. Le système actuel nécessite d'être réévalué, comme l'expose la proposition de Radio-Canada, afin de vérifier les objectifs de chaque instrument au sein du système, d'accroître l'offre d'émissions prioritaires canadiennes aux heures de grande écoute et de remédier ainsi au recul constant de l'écoute des émissions canadiennes.

- a. Devrait-on exiger que les droits de propriété intellectuelle et les droits de distribution de la production appartiennent à des intérêts canadiens?**

Comme l'explique notre mémoire, l'un des buts principaux de cet exercice devrait être de définir l'objectif de chacun des instruments existants, y compris la propriété de droits intellectuels et leur contrôle par des Canadiens.

Il conviendrait d'instaurer des règles permettant de distribuer le maximum de contenu canadien marquant.

- b. Tous les postes clés de création prévus par le système actuel de points en matière de contenu canadien sont-ils suffisants, adéquats et pertinents, et accorde-t-on suffisamment de poids à chacun de ces postes?**

Comme l'explique notre mémoire, l'un des buts principaux de cet exercice devrait être de définir les objectifs des instruments existants, y compris le poids accordé à chaque poste.

- c. Devrait-on augmenter le nombre de points minimum requis prévus par le système?**

Comme l'explique notre mémoire, l'un des buts principaux de cet exercice devrait être de définir les objectifs des instruments existants, y compris le nombre de points requis par le système.

Par ailleurs, il est impossible de remédier à la pénurie actuelle d'émissions canadiennes marquantes sans modifier la définition courante d'émission canadienne, à moins que les modifications apportées aux définitions ne se répercutent sur les aspects liés à la réglementation et au financement du système.

- d. Est-il nécessaire d'exiger la résidence au Canada ou suffit-il d'exiger la citoyenneté canadienne pour les postes clés de création?**

Comme l'explique notre mémoire, l'un des buts principaux de cet exercice devrait être de définir les objectifs des instruments existants, y compris la nécessité d'exiger la résidence au Canada des personnes occupant des postes clés de création.

- e. Devrait-on refondre le système pour tenir compte des différences de genres? Le système de contenu canadien devrait-il être limité à certains genres?**

Le système actuel est suffisamment souple pour tenir compte des différences de genres de production. Le système de contenu canadien actuel devrait continuer de s'appliquer à tous les genres.

- f. Quelles modifications, s'il y a lieu, faudrait-il apporter au système de points pour ce qui est de l'animation?**

Radio-Canada étudie cette question, et sur la base des commentaires émis à la première étape de l'examen, elle pourrait émettre des commentaires à la deuxième étape sur cette question.

**g. Devrait-on modifier les exigences en matière de dépenses de production et de postproduction?**

Comme l'explique notre mémoire, l'un des buts principaux de cet exercice devrait être de définir les objectifs des instruments existants, y compris les besoins en matière de dépenses de production et de postproduction.

**h. Quel devrait être le fondement d'une nouvelle méthode de définition de contenu canadien, si elle est jugée nécessaire?**

Une nouvelle méthode de définition de contenu canadien devrait accorder davantage de crédits à une programmation culturellement distincte tout en accordant aux télédiffuseurs la latitude nécessaire pour offrir divers niveaux de programmation générique et de programmation culturellement distincte.

**i. Un nouveau système de contenu canadien nécessiterait sans doute l'élaboration de critères de programmation et de processus administratifs très différents. Quelle approche devrait-on adopter?**

Se reporter à la question h) ci-dessus. En outre, Radio-Canada propose qu'on harmonise les règles du CRTC en matière de certification du contenu canadien avec celles du BCPAC. Nous proposons de centraliser ensuite le processus de certification dans un seul bureau et de mettre en place un processus accéléré de certification pour les émissions canadiennes qui ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Les mêmes critères d'émissions et processus administratifs continueraient de s'appliquer.

**j. Quelles seraient les répercussions commerciales et culturelles du système proposé?**

La proposition de Radio-Canada vise à accroître l'offre ainsi que l'écoute d'émissions canadiennes culturellement distinctes et à offrir une plus grande souplesse aux télédiffuseurs.

**3. Devrait-on encore considérer les coproductions relevant d'accords internationaux comme canadiennes à 100 p. 100?**

Les traités de coproduction avec l'étranger s'inscrivent dans le cadre de la stratégie industrielle, et non de la stratégie culturelle. Les coproductions doivent jouer un rôle dans le financement et la commercialisation à l'étranger des productions qui présentent un nombre minimum d'éléments de production canadiens.



**4. Devrait-on encore considérer automatiquement les productions de l'ONF, celles de la SRC réalisées à l'interne et celles appuyées par le Conseil des arts comme canadiennes à 100 p. 100?**

Les productions maison de l'ONF et de Radio-Canada excèdent largement les exigences minimum de certification de contenu canadien. Elles sont par conséquent exemptées d'un processus de certification officiel qui serait sinon coûteux et fastidieux. Radio-Canada estime qu'il n'est pas réellement utile de modifier le système actuel. Si nous comprenons bien, les productions appuyées par le Conseil des Arts du Canada ne sont pas automatiquement certifiées par le CRTC et sont assujetties à une procédure de certification officielle.

**5. Qui devrait évaluer le contenu canadien d'une production et selon quelle procédure? Devrait-on viser une plus grande harmonisation des approches des différents ministères et organismes fédéraux participant à la détermination du contenu canadien? L'évaluation du contenu canadien devrait-elle être centralisée?**

Cette question a fait l'objet d'un vaste débat dans le cadre de l'examen du processus de certification entrepris par le CRTC et qui a donné lieu à l'avis public CRTC 2000-42, *Certification des émissions canadiennes – Approche révisée* (17 mars 2000).

Radio-Canada estime que les règles du CRTC en matière de certification du contenu canadien devraient être harmonisées avec celles du BCPAC. Nous préconisons de centraliser le processus de certification dans un bureau et de mettre en place un processus accéléré de certification pour les émissions canadiennes qui ne sont pas admissibles au crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. Cette catégorie comprend, par exemple, de nombreuses émissions d'information et de sports.

Parallèlement, les genres d'émissions suivantes devraient continuer de bénéficier d'une reconnaissance automatique et être exemptées des exigences de certification officielles (pour autant qu'elles ne fassent pas l'objet d'une demande de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne) :

- les émissions maison produites par un titulaire de licence du CRTC;
- les productions maison de l'Office national du film (ONF);
- les émissions certifiées en vertu de l'une des diverses ententes de coproduction internationales négociées par le ministère du Patrimoine canadien et gérées par Téléfilm Canada.

**6. L'organisme administratif devrait-il agir à sa discrétion dans les cas exceptionnels?**

L'organisme administratif désigné ne devrait pas bénéficier d'une plus grande discrétion qu'à l'heure actuelle. Le contraire ouvrirait la porte à des pressions exercées au nom d'intérêts particuliers et à une interférence politique. L'organisme administratif désigné devrait être indépendant du gouvernement du Canada.

**7. Devrait-on établir un mécanisme d'appel des décisions en matière de contenu canadien?**

Aucun mécanisme d'appel nécessitant une décision prise par des parties extérieures à l'organisme responsable de la certification ne devrait être établi.

## ANNEXE A

