



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Évaluation sommative du Fonds canadien de télévision

Services d'évaluation
Direction générale des examens
ministériels
Ministère du Patrimoine canadien

Rapport final

Le 19 octobre 2005

Canada 

Table des matières

SOMMAIRE	I
1 INTRODUCTION	1
1.1 PROFIL DU PROGRAMME	1
1.1.1 Gouvernance	1
1.1.2 Activités.....	2
1.1.3 Ressources	3
1.1.4 Objectifs du FCT.....	4
1.2 ÉVALUATION	5
1.2.1 Questions d'évaluation	6
1.2.2 Collecte de données.....	6
1.2.2.1 Entrevues.....	6
1.2.2.2 Examen de la documentation	6
1.2.2.3 Analyse des dossiers des projets.....	6
1.2.2.4 Recherche sur l'auditoire.....	7
1.2.3 Contraintes et limites	7
2 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	8
2.1 PERTINENCE.....	8
2.1.1 Nécessité du Programme du FCT	8
2.1.1.1 Besoin initial du FCT	8
2.1.1.2 Une nécessité constante.....	9
2.1.1.3 Perspectives des intervenants et du public.....	16
2.1.2 Rajustement du PFCT en fonction des objectifs du Ministère et des priorités du gouvernement... 18	
2.1.2.1 La Loi sur la radiodiffusion, une expression des objectifs du gouvernement.....	18
2.1.2.2 Réponse du gouvernement au rapport « Lincoln »	19
2.1.2.3 Discours du Trône, octobre 2004.....	20
2.1.2.4 Résultats stratégiques ministériels	20
2.2 RÉALISATION DES OBJECTIFS	21
2.2.1 Réalisation des objectifs de production.....	21
2.2.1.1 Émissions de télévision de grande qualité, qui sont culturellement significatives	23
2.2.1.2 Répartition selon le genre, la langue ou le groupe de producteurs	26
2.2.2 Cotes d'écoute des émissions financées par le FCT.....	34
2.2.2.1 Cote d'écoute totale aux heures de grande écoute	34
2.2.2.2 Part des émissions financées par le FCT des cotes d'écoute totales.....	35
2.2.2.3 Cotes d'écoute, selon le genre.....	36
2.2.2.4 Analyse des dix émissions les plus écoutées	37
2.2.2.5 Nouvel engouement pour les services spécialisés.....	38
2.3 RENTABILITÉ ET SOLUTIONS DE RECHANGE	40
2.3.1 Coûts administratifs de l'exploitation du FCT	40
2.3.1.1 Analyse comparative	41
2.3.2 Conception et exécution.....	42
2.3.2.1 Enveloppe des dramatiques de langue anglaise	42
2.3.2.2 Double administration	43
2.3.2.3 Problème lié à la gouvernance	43
2.3.2.4 Recouvrement	44
2.3.2.5 Processus de demande et d'évaluation.....	45
2.3.3 Solutions de rechange	47
2.3.3.1 Chevauchements, dédoublements et complémentarités	47
2.3.3.2 Options de consolidation des fonds	49
2.3.3.3 Superviseur le plus approprié du PFCT	50
3 CONCLUSIONS	53

3.1	PERTINENCE ET RAISON D'ÊTRE.....	53
3.1.1	<i>Nécessité constante</i>	53
3.1.2	<i>Concordance avec les priorités ministérielles et gouvernementales</i>	54
3.2	RÉALISATION DES OBJECTIFS	55
3.2.1	<i>Réalisation des objectifs du Programme</i>	55
3.2.1.1	Quantité	55
3.2.1.2	Grande qualité.....	56
3.2.1.3	Importance culturelle	57
3.2.1.4	Objectifs de financement.....	57
3.2.2	<i>Cotes d'écoute</i>	58
3.2.2.1	Cote d'écoute des émissions canadiennes aux heures de grande écoute.....	58
3.2.2.2	Part des auditoires des émissions financées par le FCT aux heures de grande écoute	58
3.2.2.3	Les dix émissions les plus écoutées	59
3.2.2.4	Incidence du FCT sur les auditoires pour les émissions ayant 10 points sur 10.....	59
3.3	RENTABILITÉ ET SOLUTIONS DE RECHANGE	60
3.3.1	<i>Coûts administratifs</i>	60
3.3.2	<i>Problèmes liés à la conception et à l'exécution</i>	60
3.3.3	<i>Solutions de rechange et chevauchements</i>	61
4	RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA GESTION.....	63

Sommaire

Le présent rapport fait état des résultats d'une évaluation sommative du Fonds canadien de télévision (FCT), effectuée par la Direction générale des examens ministériels du ministère du Patrimoine canadien (PCH). L'évaluation est fondée sur une recherche effectuée pour le compte de la Direction générale pour la période allant d'août à décembre 2004, par le Groupe Nordicité Ltée. Une première recherche sur les auditoires a été donnée en sous-traitance à la Direction de la recherche de Radio-Canada.

INTRODUCTION

Ce projet visait à offrir une évaluation fondée sur des données probantes de la pertinence, de la réussite et de la rentabilité du FCT. La recherche était axée sur trois questions d'évaluation :

- Le programme répond-il à un besoin réel et concorde-t-il toujours avec les priorités ministérielles et gouvernementales (pertinence)?
- Dans quelle mesure le FCT a-t-il atteint ses objectifs et les résultats escomptés?
- Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs, compte tenu d'autres approches de conception et d'exécution?

Profil du programme

Établi en 1996 à titre d'initiative privée-publique indépendante, le Fonds canadien de télévision offre une aide financière pour garantir la valeur, la qualité et la quantité culturelles de la programmation télévisuelle canadienne. Le FCT distribue environ 250 millions de dollars par année à l'industrie de la production télévisuelle et cinématographique indépendante du Canada, pour la production et la diffusion d'une programmation canadienne de grande qualité. Il est financé par des contributions du gouvernement fédéral, des câblodistributeurs et des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe.

Depuis la création du FCT, le gouvernement du Canada lui a versé près de 100 millions de dollars par année. En 2003-2004, la contribution a été ramenée à 87,1 millions de dollars, mais la contribution du budget de 2004 a été rétablie à un montant approchant les 100 millions de dollars.

Objectifs du FCT

Les modalités du Programme de 2001 définissent l'objectif de la contribution du ministère du Patrimoine canadien au Fonds canadien de télévision de la façon suivante :

Favoriser la création et la diffusion d'émissions canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute, qui sont culturellement significatives et produites dans les deux langues officielles et qui appartiennent aux catégories des dramatiques, des émissions de variétés, des émissions pour enfants, des documentaires et des émissions des arts de la scène. Le Fonds canadien de télévision a aussi comme mandat : i) de maintenir un mécanisme approprié permettant d'appuyer les types d'émissions admissibles en langues autochtones; ii) de fournir un tiers du soutien restant aux émissions de langue française; et iii) d'encourager la production d'émissions dans les deux langues officielles tant par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.

Ces objectifs sont considérés comme les résultats « directs » et « finaux » du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), joint à l'accord de contribution du Ministère conclu avec le FCT. Le CGRR comprend également un « résultat à atteindre », lié aux auditoires rejoints, qui se lit comme suit : « Les Canadiens continuent de rechercher des émissions canadiennes de télévision et des émissions financées par le FCT ». L'évaluation devait donc également tenir compte de la manière dont ce résultat a été atteint.

Prestation

Depuis sa création jusqu'au dernier exercice financier, le FCT était composé de deux programmes distincts : le Programme de droits de diffusion (environ 145 millions de dollars) et le Programme de participation au capital (environ 85 millions de dollars). Depuis 2004-2005, le FCT compte trois volets de financement :

- le Volet des dramatiques de langue anglaise;
- le Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur;
- le Volet des initiatives spéciales.

Les productions de langue française, y compris les dramatiques, font maintenant partie du Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur. La seule exception concerne les productions de langue française en situation minoritaire, qui obtiennent du financement d'une sous-enveloppe du Volet des initiatives spéciales. Les productions admissibles sont appuyées par des suppléments de droits de diffusion et une participation au capital. Le Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur, est administré par la société du Fonds canadien de télévision (SFCT), qui offre des suppléments de droits de diffusion et une participation au capital. Les deux autres volets sont administrés par Téléfilm, qui gère également les suppléments de droits de diffusion et la participation au capital.

Gouvernance

La société du FCT est un organisme sans but lucratif indépendant. Son conseil d'administration comprend des représentants nommés provenant des secteurs de l'industrie de la télévision, de la câblodistribution, de la production et de la distribution cinématographique et vidéo ainsi que du ministère du Patrimoine canadien et de Téléfilm Canada. Le Ministère fixe les objectifs et les paramètres opérationnels qui déterminent l'admissibilité au financement du FCT. Ils sont précisés dans les accords de contribution annuels conclus avec la SFCT et Téléfilm Canada. Le Ministère est également responsable de s'assurer que le FCT lui

soumet tous les rapports exigés. Les accords sont administrés par les Services de la programmation de la radiodiffusion, qui font partie de la Direction générale de la politique de radiodiffusion et d'innovation du Secteur des affaires culturelles du ministère du Patrimoine canadien. Le Ministère doit compter sur environ 2 ETP pour administrer ce programme. Le Ministère a également besoin de ressources afin de préparer les études connexes et les rapports de diligence raisonnable.

Collecte de données

L'évaluation a utilisé diverses méthodes de collecte de données : des entrevues menées auprès de personnes-clés; un examen exhaustif de la documentation; une analyse des dossiers des projets du FCT et de Téléfilm; et, une recherche et une analyse de l'auditoire. Lors de cette évaluation, les Services de la programmation de la radiodiffusion ont effectué une consultation indépendante et un exercice portant sur le processus décisionnel interne en regard de la gouvernance du FCT. Même si la gouvernance a été reconnue comme un enjeu essentiel, celui-ci n'a pas été retenu comme un des principaux sujets de recherche de l'évaluation.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Pertinence et raison d'être

Le soutien du gouvernement fédéral pour la création et la radiodiffusion du contenu canadien, est assujéti à la *Loi sur la radiodiffusion* (modifiée pour la dernière fois en 1991). La contribution au FCT, est l'une des activités auxquelles le ministère du Patrimoine canadien a recours pour atteindre ses résultats stratégiques liés à la « création de contenu canadien et à l'excellence des performances ».

Lorsque le Fonds a été établi, on s'attendait à une élimination progressive de la contribution du ministère du Patrimoine canadien. Toutefois, en raison de plusieurs facteurs, le financement s'est poursuivi : la disponibilité réduite du financement privé (particulièrement de sources étrangères) pour les productions admissibles du FCT; l'augmentation de la fragmentation de l'auditoire; et la croissance rapide à la suite de l'attribution de licences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), à de nouvelles chaînes spécialisées canadiennes.

Dans sa deuxième réponse au rapport « Lincoln » (le 4 avril 2005), le gouvernement a explicitement reconnu que le FCT est « un élément essentiel du système de radiodiffusion » et « l'outil le plus approprié pour soutenir une programmation typiquement canadienne de grande qualité dans cinq genres : les dramatiques, les documentaires, les émissions pour les enfants et les jeunes, les variétés et les arts de la scène, dans les deux langues officielles et dans les langues autochtones¹ ».

Il est donc clair que le FCT répond à un besoin réel et correspond aux priorités ministérielles et gouvernementales.

¹ Voir la section 2.1.2.2 du présent rapport , p. 20.

Réalisation de l'objectif : production et radiodiffusion d'une programmation typiquement canadienne et de grande qualité

Quantité. Pour chaque année de la période couverte par l'étude, le FCT a aidé à la production et à la diffusion aux heures de grande écoute, de plus de 2 000 heures de télévision. La programmation financée par le FCT, qui a atteint un niveau record de 2 822 heures en 2001-2002, a diminué abruptement pour passer à 2 178 heures en 2003-2004. Plusieurs facteurs ont contribué à cette baisse, y compris le passage à des budgets plus élevés, la baisse de productions documentaires et la diminution d'autres types de financement offerts. Pendant la période de chevauchement de 1998-1999 à 2002-2003, l'offre d'émissions de télévision aux téléspectateurs canadiens a augmenté de 50 % pour la télévision anglophone et de 42 % pour la télévision francophone. Le FCT n'a pas maintenu sa part de financement sur l'offre totale de programmation.

Qualité. La présente évaluation considère la qualité selon une série de caractéristiques comprenant les valeurs de la production (mesurées selon le budget), le point de vue de la critique et les impressions du public. Les résultats révèlent que les budgets des productions appuyées par le FCT ont augmenté, et sont généralement plus élevés que les budgets des productions qui ne sont pas financées par le FCT. Au cours des trois dernières années, l'écart s'est élargi dans le cas de la télévision de langue française : en moyenne, le budget des productions financées par le FCT a augmenté et celui des productions qui ne sont pas financées par le FCT a diminué. Dans le cas des dramatiques de langue anglaise, la tendance est beaucoup moins marquée. En 2003-2004, toutefois, le coût moyen par heure d'une dramatique s'élevait à 952 000 \$ dans le marché anglophone soit près du double du coût sur le marché francophone (494 000 \$). La critique attribue des cotes de niveau supérieur pour les productions financées par le FCT, qui ont tendance à gagner des prix de façon plus constante que les productions qui ne sont pas financées par le FCT. Pour chaque tranche de 10 millions de dollars dépensés au titre des productions en 2003-2004, les productions financées par le FCT ont obtenu un facteur de succès supérieur pour l'obtention de prix, soit 1,4 comparativement à 0,98 pour les productions qui ne sont pas financées par le FCT. Les sondages d'opinion publique révèlent que les Canadiens anglais préfèrent les dramatiques américaines à la programmation canadienne, tandis que les Canadiens français croient que leur télévision est d'aussi bonne qualité que celle des Américains.

Importance culturelle. Le FCT semble revêtir une importance critique pour la production d'émissions qui obtiennent 10 points sur 10 dans le barème de points établis par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC), pour le contenu canadien, peu importe le genre. Dans le cas des dramatiques, par exemple, la programmation financée par le FCT représente maintenant 75 % de tous les projets ayant obtenu dix points au barème établi par le BCPAC (selon les budgets totaux). De plus, le FCT a imposé des exigences plus strictes aux émissions, pour qu'elles soient considérées comme typiquement canadiennes.

Les résultats de l'évaluation montrent que les critères de levier financier et de répartition par genre pour les productions de langue française et anglaise, autochtones et régionales ainsi que les productions dans les langues officielles minoritaires ont été respectés. Toutefois, aucune cible précise n'ayant été fixée pour le nombre total d'heures produites, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure le Programme a atteint cet objectif.

Réalisation de l'objectif : Les Canadiens continuent de rechercher des émissions canadiennes de télévision et des émissions financées par le FCT.

En ce qui concerne les projets qui plaisent au public, la programmation canadienne de langue française, est beaucoup plus susceptible d'être regardée que la programmation canadienne de langue anglaise. En ce qui a trait à l'auditoire total aux heures de grande écoute, la part du marché pour la télévision francophone s'élève à 63% mais seulement à 25 % pour la télévision anglophone. Ces niveaux ont été relativement constants par le passé, jusqu'à la période précédant la création du FCT. Toutefois, dans les genres sous-représentés dans les marchés francophone et anglophone, les émissions financées par le FCT représentent le tiers de l'auditoire total de la programmation canadienne aux heures de grande écoute. En 2002-2003, les genres cibles (programmation financée par le FCT et celle qui ne le sont pas), représentaient environ 40 % de la programmation totale canadienne de langue anglaise, et près de 50 % de langue française. Le reste des émissions canadiennes les plus écoutées aux heures de grande écoute étaient les nouvelles, les sports, l'information et d'autres catégories.

L'auditoire de la programmation financée par le FCT, a chuté de 4 % en 1998-1999, pour s'établir à 3,3 % en 2002-2003 pour la télévision anglophone, et est passée de 13,3 % à 10,1 % pour la télévision francophone au cours de la même période. Dans les genres cibles, la programmation financée par le FCT représentait le tiers (32 %) des émissions canadiennes présentées aux heures de grande écoute, tant pour les francophones que pour les anglophones. Cela signifie que la programmation qui n'était pas financée par le FCT, représentait le double de la part du FCT en anglais et en français pour la programmation de grande écoute dans les catégories cibles. En ce qui concerne les émissions qui plaisent au public, les dix dramatiques et comédies canadiennes les plus écoutées en français étaient financées par le FCT. De plus, sept des dix émissions spéciales/mini-séries les plus écoutées, étaient également financées par le FCT. En anglais, les trois émissions canadiennes les plus écoutées n'étaient pas financées par le FCT, mais le reste des dix émissions les plus écoutées l'étaient. Seulement deux des dramatiques/grands spectacles de comédie sont financées par le FCT de langue anglaise.

Comme aucun objectif n'a été quantifié pour l'auditoire visé, il est impossible d'évaluer l'atteinte des objectifs du Programme, sauf de façon très générale. Les résultats de l'évaluation laissent entendre que, l'écoute d'émissions qui respectent les objectifs du FCT, aurait chuté beaucoup plus rapidement sans la contribution de celui-ci. Au cours des dernières années, la cote d'écoute a légèrement diminué pour les émissions financées par le FCT. La fragmentation rapide de la programmation télévisuelle, aurait pu avoir davantage de conséquences sans le soutien financier du FCT. L'auditoire se tourne inexorablement vers les chaînes de télévision spécialisées. La part totale du marché de la télévision spécialisée de langue anglaise est passée de 31,6 % en 1998-1999, à 40,8 % en 2002-2003. La plupart des producteurs et radiodiffuseurs canadiens interrogés s'entendent pour dire que, sans le FCT, les radiodiffuseurs devraient se tourner vers d'autres genres, des équivalents à faible coût, des coproductions avec les minorités canadiennes et ainsi de suite.

Rentabilité et solutions de rechange

Pour la période couverte par le rapport, le FCT a fonctionné avec une limite de 7 % consacrée à son budget d'opération. Les enveloppes des radiodiffuseurs ont éliminé les demandes excédentaires, ce qui a considérablement réduit le coût administratif de l'exécution du Programme (800 000 \$ par année pour la SFCT seulement). De plus, les utilisateurs du FCT sont fortement en faveur d'un calendrier plus souple pour la présentation des demandes, la prévisibilité du processus et la simplification des procédures de demande. Les coûts administratifs ont beaucoup augmenté en raison du rôle joué par le FCT dans l'élaboration et la mise en œuvre, et du fait que ce dernier doit être accessible sur le plan régional. Le coût est proportionnellement beaucoup plus élevé pour le soutien de la production en langues minoritaires autochtone et française, les projets d'élaboration et les bureaux régionaux, que dans le cas des demandes soumises par des producteurs expérimentés.

Les intervenants ont relevé quelques problèmes liés à la conception et à l'exécution du nouveau modèle de financement en trois volets :

- L'approche du FCT à l'égard des dramatiques de langue anglaise, ne concorde pas avec son approche dans le cas des deux autres volets.
- Le nouveau système d'enveloppes, place un montant considérable des décisions opérationnelles entre les mains d'un très petit nombre de joueurs (producteurs et radiodiffuseurs), qui prennent des décisions et qui en bénéficient.
- Les producteurs et les radiodiffuseurs ont remis en question la rentabilité du recouvrement par Téléfilm de la participation au capital. Toutefois, on ne sait pas encore vraiment si d'autres changements des politiques de recouvrement, avantageraient l'élaboration d'une programmation télévisuelle canadienne plus que les pratiques actuelles.
- On estime qu'il y a un manque de transparence pour certains éléments de l'administration du projet à la SFCT et à Téléfilm.

Les intervenants de l'industrie estiment que le FCT et le Programme de crédit d'impôt canadien sont complémentaires. Les producteurs ont souligné que le programme avait comme mandat initial d'aider les sociétés de production à obtenir du financement et un fonds de roulement. Toutefois, on s'attend maintenant (et il est même exigé dans les contrats avec les radiodiffuseurs) à ce que les crédits d'impôt soient automatiquement inclus dans la structure financière d'un projet. Selon l'opinion d'un producteur, les deux programmes sont complémentaires.

RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA GESTION

Compte tenu :

- de la nécessité constante du soutien du gouvernement, pour la production et la radiodiffusion d'émissions télévisuelles de grande qualité et adaptées à la culture et selon les résultats de l'évaluation;

- de l'incidence de la contribution du ministère du Patrimoine canadien sur la production d'émissions de télévisuelles adaptées à la culture de grande qualité;
- du rôle essentiel qu'a joué le FCT dans le système de radiodiffusion, comme l'a reconnu le gouvernement dans sa deuxième réponse au Rapport du Comité permanent du patrimoine canadien;
- de la contribution efficace du FCT à la réalisation des résultats stratégiques du ministère du Patrimoine canadien, notamment que « les Canadiens et Canadiennes expriment leurs expériences culturelles diversifiées et les partagent entre eux et avec le monde »;

1) Il est recommandé que le ministère du Patrimoine canadien procède au renouvellement du Fonds canadien de télévision.

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Tout d'abord, la ministre du Patrimoine canadien a annoncé à Banff, le 12 juin 2005, que l'engagement financier du gouvernement à l'égard du Fonds était prolongé en 2006-2007 et que la question touchant le financement à long terme du FCT serait abordée dans le cadre du budget de 2006.

Compte tenu :

- du fait que dans sa deuxième réponse au Rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, le gouvernement décrit de nouvelles priorités stratégiques pour le système de radiodiffusion canadien, notamment : atteindre le plus d'auditeurs possible, représenter notre société, investir dans l'excellence, miser sur les possibilités offertes par les nouvelles technologies et faire partie intégrante du monde;
- du fait que le nombre total d'heures financées par le FCT a diminué alors que la programmation a beaucoup augmenté;
- du fait que la part globale de l'auditoire des émissions financées par le FCT aux heures de grande écoute est modeste (3,3 % de la programmation de langue anglaise et 10,1 % de la programmation de langue française);

2) Il est recommandé que le Ministère adopte une approche davantage stratégique pour son financement du SCT, conformément aux priorités stratégiques actuelles du gouvernement. Cette approche pourrait établir :

- une cible pour la part globale de l'auditoire visé par la programmation canadienne adaptée à la culture aux heures de grande écoute, afin d'assurer la durabilité de l'industrie et l'accessibilité des Canadiens au contenu canadien;
- des objectifs pour le nombre d'heures de production financées avec le FCT, selon une évaluation des exigences de contenu canadien et en fonction des fluctuations des coûts de production et de l'utilisation de la nouvelle technologie (p. ex., Télévision de Haute Définition, TVHD).

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Les responsables du Fonds sont maintenant en mesure de faire rapport sur la part d'auditoire des programmes financés par le FCT. La prochaine étape logique consiste à établir des objectifs précis pour ce qui est de la part d'auditoire que peuvent obtenir ces programmes (ventilés par langue et par genre). Les discussions à cet égard avec les responsables du FCT débuteront en 2005-2006.

Le Ministère continuera de s'attendre à ce que le FCT soutienne quelque 2 000 heures de nouvelles productions télévisuelles par année. Néanmoins, compte tenu de l'augmentation et/ou de l'évolution de la demande, cette attente pourrait changer au fil du temps. Comme deuxième étape, le Ministère lancera une étude qui permettra de recueillir des données plus précises concernant la demande pour les programmes admissibles au FCT pour pouvoir ensuite exercer une meilleure surveillance à cet égard.

En ce qui a trait à l'utilisation de la télévision haute définition, le DGPR tiendra compte de la question touchant l'aide financière qui y est associée au moment de formuler des recommandations concernant le financement à long terme du FCT.

Compte tenu des résultats et des conclusions de l'évaluation concernant la conception et l'exécution du Programme :

3) Il est recommandé que le ministère du Patrimoine canadien s'assure que :

- **le conseil d'administration du FCT étudie la possibilité de transférer les dramatiques de langue anglaise dans le volet de l'enveloppe de rendement des télédiffuseurs;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Le conseil du FCT devrait examiner cette question au moment d'élaborer ses lignes directrices pour 2006-2007. Ce processus aura lieu à l'automne de 2005.

- **Téléfilm Canada évalue la rentabilité de sa politique de recouvrement à l'égard du financement de la programmation télévisuelle canadienne;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. En août 2005, le DGPR, en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, a lancé une étude portant sur le rapport coût-efficacité de la participation au capital dans le secteur de la télévision. Des recommandations devraient être formulées en novembre 2005. Cette étude permettra d'évaluer le rendement de la participation au capital du FCT, de définir des points de repère concernant le rendement et le taux de recouvrement de la participation au capital, d'examiner les avantages et les inconvénients liés à l'acquisition d'une participation financière et au versement d'un financement recouvrable pour la production et, enfin, de

formuler des recommandations en vue d'améliorer le rendement et de réduire les irritants associés au financement recouvrable.

- **tout changement apporté à la structure de gouvernance du Fonds à la suite d'un processus entrepris en parallèle avec la présente évaluation, améliore l'efficacité du FCT, simplifie et clarifie sa structure administrative, et établit des contrôles, des pratiques et lignes directrices de gouvernance qui garantissent un bon équilibre entre les différents intérêts représentés au conseil;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. En mai 2005, Patrimoine canadien a mené de vastes consultations sur la gouvernance du Fonds auprès d'intervenants clés. De grands principes et des questions clés portant sur trois modèles de gouvernance du FCT ont été relevés :

1. Permet-elle d'optimiser l'efficacité administrative?
2. Permet-elle de simplifier l'accès aux fonds (guichet unique pour les demandeurs)?
3. Clarifie-t-elle le rôle des administrateurs du FCT?
4. Permet-elle d'accroître l'indépendance du conseil du FCT?

En juin 2005, la ministre du Patrimoine canadien a proposé une approche relativement à la gouvernance du FCT, conçue de manière à respecter ces principes : un modèle prévoyant un conseil (le conseil du FCT) et un administrateur (Téléfilm Canada) ainsi qu'un plus grand nombre d'administrateurs indépendants au conseil. Une nouvelle proposition relative à la structure de gouvernance sera élaborée en 2005-2006 et achevée à l'automne de 2006.

- **les 15 millions de dollars affectés par le FCT à la production d'œuvres cinématographiques, soient redirigés vers le Fonds du long métrage du Canada de Téléfilm, ou conservés par le FCT et utilisés pour la production télévisuelle et les activités de radiodiffusion.**

Réponse de la gestion :

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et proposera que le soutien du FCT réservé aux longs métrages soit transféré au Fonds du long métrage du Canada. Cette question sera abordée dans le cadre d'une proposition traitant du financement à long terme et du cadre de gouvernance du FCT en 2005-2006.

1 Introduction

Le présent rapport fait état des résultats d'une évaluation sommative du Fonds canadien de télévision (FCT), effectuée par la Direction générale des examens ministériels du ministère du Patrimoine canadien (PCH). L'évaluation est fondée sur une recherche effectuée pour le compte de la Direction générale pour la période allant du mois d'août, à décembre 2004, par le Groupe Nordicité Ltée. Une première recherche sur les auditoires a été donnée en sous-traitance à la Direction de la recherche de Radio-Canada.

1.1 Profil du Programme

Établi en 1996 à titre d'initiative privée-publicue indépendante, le Fonds canadien de télévision offre de l'aide pour garantir la valeur, la qualité et la quantité culturelles de la programmation télévisuelle canadienne. Le FCT distribue environ 250 millions de dollars par année à l'industrie de la production télévisuelle et cinématographique indépendante du Canada, pour la production et la diffusion d'une programmation canadienne de grande qualité. Il est financé par des contributions du gouvernement fédéral, des câblodistributeurs et des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe.

Depuis la création du FCT, le gouvernement du Canada lui a versé près de 100 millions de dollars par année. En 2003-2004, la contribution a été ramenée à 87,1 millions de dollars, mais la contribution du budget de 2004 a été rétablie à un montant approchant les 100 millions de dollars.

Tableau 1 : Contribution du ministère du Patrimoine canadien au budget du Fonds canadien de télévision, de 2000-2001 à 2003-2004 (en millions de dollars)

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Coûts de fonctionnement	0,45	0,45	0,45	0,41	1,76
Subventions et contributions	99,55	99,55	99,55	87,1	385,75
Total	100,00	100,00	100,00	87,5	387,5

1.1.1 Gouvernance

La société du Fonds canadien de télévision (SFCT) est un partenariat public-privé indépendant sans but lucratif. Son conseil d'administration est composé de représentants désignés des industries de la télévision, de la câblodistribution, de la production et de la distribution cinématographique et magnétoscopique ainsi que du ministère du Patrimoine canadien et de Téléfilm Canada.

Par l'entremise de deux accords de contribution, le Ministère offre de l'aide financière à la société du FCT et à Téléfilm Canada pour la production d'émissions de télévision typiquement canadiennes et adaptées à la culture. Les accords sont administrés par les Services de la programmation de la radiodiffusion, qui font partie de la Direction générale de la politique de radiodiffusion et d'innovation du Secteur des affaires culturelles du Ministère.

Le ministère du Patrimoine canadien doit compter sur environ deux ETP pour administrer ce Programme. Le Ministère a également besoin de ressources pour préparer les études connexes et les rapports de diligence raisonnable, comme les vérifications internes. Elles correspondent à la tranche de 0,45 million de dollars restante.

Le Ministère fixe les objectifs et les paramètres opérationnels qui déterminent l'admissibilité au financement du FCT. Ils sont précisés dans les accords de contribution annuels conclus avec la SFCT et Téléfilm Canada. Le Ministère est également responsable de s'assurer que le FCT lui soumet tous les rapports exigés.

1.1.2 Activités

De 1996 au dernier exercice, le FCT avait deux composantes :

- Le **Programme de droits de diffusion (PDD)**, un fonds axé sur le marché, a été administré par la SFCT. Le PDD offre une contribution égale aux droits de licence que doivent payer les radiodiffuseurs pour diffuser les émissions. Les fonds servent aux productions télévisuelles prévues, choisies à l'aide de critères objectifs axés sur l'industrie et d'un test de classement qui évalue chaque projet dans son genre et sa langue. En 2002-2003, ce programme avait un budget annuel d'environ 145 millions de dollars; les fonds ont été versés à parts égales par le Ministère et les câblodistributeurs canadiens.
- Le **Programme de participation au capital (PPC)** a été administré par Téléfilm. Il avait des enveloppes de financement distinctes selon la langue (anglaise, française et autochtone), chacune subdivisée selon le genre de la programmation. Le Programme compte sur trois sources de financement : Téléfilm, par l'entremise de ses crédits parlementaires, d'autres recettes et le ministère du Patrimoine canadien, par l'entremise d'un accord de contribution conclu avec Téléfilm. Le Ministère et Téléfilm ont signé un protocole d'entente sur les crédits de Téléfilm utilisés pour financer le PPC. En 2002-2003, le Programme avait un budget annuel d'environ 85 millions de dollars, dont les fonds étaient versés par le Ministère et Téléfilm Canada.

En juin 2003, le Comité permanent de la Chambre des communes sur le patrimoine canadien a recommandé la simplification des activités et de la structure du FCT. Le 17 novembre 2003, le FCT a annoncé des changements à ses activités pour 2004-2005, en vue de simplifier l'administration du Fonds et de mettre davantage l'accent sur l'incidence sur l'auditoire.

Le FCT compte maintenant trois volets de financement :

- le Volet des dramatiques de langue anglaise;
- le Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur;
- le Volet des initiatives spéciales.

Les productions de langue française, y compris les dramatiques, font maintenant partie du Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur. La seule exception concerne les productions de langue française à l'extérieur du Québec, qui touchent le financement d'une

sous-enveloppe du Volet des initiatives spéciales, dont les fonds sont tirés de l'enveloppe globale des émissions de langue française. Les productions admissibles sont appuyées par des suppléments de droits de diffusion et une participation au capital.

La SFTC administre le Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur, tandis que Téléfilm administre les deux autres volets.

La restructuration a réglé des problèmes de coordination : chaque groupe administratif s'occupe maintenant de ses propres demandes.

Pour avoir droit au financement, une production doit généralement respecter quatre « exigences fondamentales », qui servent de lignes directrices afin que le financement soit versé à des projets qui respectent l'esprit et l'intention du FCT.

- 1) Le projet s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens.
- 2) Le projet sera certifié par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) et aura obtenu 10 points sur 10 (ou le maximum de points appropriés au projet), tel que déterminé par le FCT à partir de l'échelle du BCPAC pour le contenu canadien (thème/sujet, droit d'auteur et emplacement).
- 3) Tous les droits sous-jacents sont détenus par des Canadiens. Les projets sont développés de manière significative par des créateurs canadiens participant au projet, du concept au scénario final. Le projet ne peut être fondé sur une production télévisuelle étrangère, l'acquisition d'une formule étrangère, un long métrage étranger (sauf s'il dépeint une œuvre littéraire canadienne publiée) ou un scénario final entièrement élaboré à l'étranger.
- 4) La production est tournée et située principalement au Canada.

1.1.3 Ressources

Le FCT tire ses revenus de trois sources : le ministère du Patrimoine canadien, Téléfilm Canada et des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), c'est-à-dire les câblodistributeurs et les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe. (Voir le tableau 2 pour une répartition des contributions par source.)

Tableau 2 : Répartition de la contribution au Fonds canadien de télévision, de 2000-2001 à 2003-2004 (en millions de dollars)

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Patrimoine canadien	99,55	99,55	99,55	87,1	385,75
Téléfilm Canada	50,0	45,0	45,0	45,0	185,0
Câblodistributeurs	68,0	67,4	69,5	64,5	269,4
Entreprises de distribution par SRD	23,0	32,5	45,5	49,5	150,5
Réserves	--	--	37,0	--	37,0
Total	240,5	244,4	296,5	246,1	1 027,5

1.1.4 Objectifs du FCT

Les objectifs du FCT ont évolué avec le temps et se concentrent maintenant davantage sur la culture que sur le renforcement de la capacité industrielle. Ils ont été décrits comme suit dans le *Rapport d'examen du Fonds canadien de télévision de 2000*², section III.B :

- Augmenter la présence, sur l'ensemble du système de radiodiffusion, d'émissions canadiennes de grande qualité, ce qui implique des émissions dans les deux langues officielles et des émissions produites par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.
- Améliorer la capacité des secteurs de la production et du système de radiodiffusion canadiens à produire et à distribuer des émissions de télévision.
- Favoriser la création d'emplois.

Le sommaire du rapport mentionne ce qui suit :

Dans l'administration du programme, le FCT est tenu d'opérer des compensations et de maintenir un équilibre, nécessités qui se présentent souvent comme des impératifs concurrents. Le gouvernement n'a pas établi de priorité dans ses objectifs. Au fil du temps, l'accent a été mis sur une tentative de toucher à des priorités culturelles et industrielles multiples, avec une insistance croissante sur le soutien de la production d'émissions distinctement canadiennes. Il est difficile de savoir si ce qui s'est produit a été le résultat d'un besoin de rationaliser l'allocation de ressources limitées, de reconnaître que le financement ne peut se justifier que par des motifs culturels, ou encore si c'est parce que le soutien de productions spécifiquement canadiennes est réellement une priorité de première importance.

Conformément à la recommandation du rapport, on a accordé beaucoup plus d'importance à l'objectif culturel du Fonds qu'à sa fonction industrielle. En 2001, l'objectif de la contribution du ministère du Patrimoine canadien au FCT a été défini comme suit :

Favoriser la création et la diffusion d'émissions canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute³, qui sont culturellement significatives et produites dans les deux langues officielles et qui appartiennent aux catégories des dramatiques, des émissions de variétés, des émissions pour enfants, des documentaires et des émissions des arts de la scène. Le Fonds canadien de télévision a aussi comme mandat : (i) de maintenir un mécanisme approprié permettant d'appuyer les types d'émissions admissibles en langues autochtones; (ii) de fournir un tiers du soutien restant aux émissions de langue française et (iii) d'encourager la production d'émissions dans les deux langues officielles tant par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques⁴.

Ces objectifs sont considérés comme les résultats « directs » et « finaux » du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) joint aux accords. Le modèle logique du CGRR (voir la figure 1) comprend également un « résultat final » particulièrement lié aux

² *Rapport d'examen du Fonds canadien de télévision*, 23 mars 2000 (<http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/fct-ctf/pubs/report-rapport/francais.html>).

³ Le FCT définit normalement les heures de grande écoute comme étant de 19 h à 23 h. Certaines exceptions portent sur des genres et des catégories de productions précis.

⁴ Modalités du FCT : Contributions visant à appuyer le Fonds canadien de télévision, 2001.

auditoires rejoints. La présente évaluation devait donc également porter sur la mesure par laquelle ce résultat a été atteint.

Figure 1 : Modèle logique du Programme du Fonds canadien de télévision (PFCT)

ACTIVITÉS DU PFCT	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS DU PFCT	RÉSULTATS DIRECTS DU FCT	INCIDENCE FINALE DU FCT
<p>PCH offre, par l'entremise d'un accord de contribution, de l'aide financière à la SFCT pour appuyer la production d'émissions télévisuelles typiquement canadiennes adaptées à la culture.</p>	<p>La SFCT supervise deux programmes en établissant des lignes directrices et des procédures d'aide, en faisant rapport sur les activités et en publiant une liste annuelle des productions financées.</p> <p>La SFCT offre de l'aide aux projets de développement admissibles.</p> <p>La SFCT offre de l'aide pour appuyer des productions admissibles dans ses deux programmes (PPC-PDD) au moyen de participation au capital, de subvention ou de contribution ou de toute combinaison de ceux-ci dans le PPC et d'une contribution correspondante directement liée aux droits de licence du télédiffuseur dans le PDD.</p>	<p>Les lignes directrices et les procédures sont préparées et publiées, les programmes du FCT sont administrés, les demandes sont traitées avec diligence raisonnable, les rapports provisoires intégrés et les plans d'affaires intégrés sont présentés à PCH et un rapport annuel intégré est rendu public par le FCT.</p> <p>Les projets de développement sont financés pour aider les producteurs à élaborer entièrement leur projet avant le début de la production, ce qui améliore les chances de réussite du projet.</p> <p>Les productions admissibles les mieux cotées sont appuyées en fonction des ressources financières disponibles selon les critères publiés.</p>	<p>Les producteurs canadiens créent davantage d'émissions de télévision typiquement canadiennes de grande qualité, particulièrement au chapitre des dramatiques, des émissions de variétés, des émissions pour enfants, des documentaires et des émissions des arts de la scène, dans les deux langues officielles et dans les langues autochtones.</p> <p>Les télédiffuseurs canadiens autorisent et placent à l'horaire davantage d'émissions de télévision canadiennes de grande qualité dans les genres admissibles du FCT aux heures de grande écoute.</p> <p>Les Canadiens continuent de rechercher des émissions canadiennes à la télévision et des émissions financées par le FCT.</p> <p>La production régionale, la production en langue minoritaire officielle et la production en langues autochtones dans les genres admissibles du FCT continuent d'obtenir du soutien.</p>

1.2 Évaluation

La présente évaluation sommative évalue :

- la pertinence du Programme du FCT dans un contexte de production et de télédiffusion d'émissions télévisuelles canadiennes qui évolue constamment;
- l'incidence du FCT selon un éventail de mesures de rendement clés;
- la rentabilité du Programme au moyen d'un examen de sa conception et de sa structure d'exécution actuelle, compte tenu d'autres méthodes possibles.

1.2.1 Questions d'évaluation

Pour évaluer la pertinence, la réussite et la rentabilité du Programme, on a examiné les questions suivantes :

- **Pertinence.** Le Programme répond-il à un besoin réel et concorde-t-il toujours avec les priorités ministérielles et gouvernementales?
- **Réussite.** Dans quelle mesure le FCT atteint-il ses objectifs et les résultats escomptés?
- **Rentabilité.** Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs, compte tenu d'autres approches de conception et d'exécution?

1.2.2 Collecte de données

L'évaluation a utilisé diverses méthodes de collecte de données : des entrevues menées auprès de personnes clés, un examen exhaustif de la documentation, une analyse des dossiers des projets du FCT et de Téléfilm, et une recherche et une analyse de l'auditoire.

1.2.2.1 Entrevues

On a mené des entrevues en personne et par téléphone avec des personnes ressources clés, dans les deux langues officielles. Parmi les personnes interrogées, on compte 47 hauts dirigeants et professionnels d'organisations de producteurs et de télédiffuseurs, du secteur créatif, des EDR, du FCT, de Téléfilm Canada, du ministère du Patrimoine canadien et d'autres organismes publics. Les personnes interrogées ont été choisies en consultation avec le ministère du Patrimoine canadien, et sélectionnées pour leur connaissance du FCT et leur expérience du Programme.

1.2.2.2 Examen de la documentation

L'examen de la documentation visait à recueillir de l'information qualitative et des données quantitatives afin que l'on puisse aborder les questions d'évaluation et de recherche élaborées pour l'étude. L'examen comprenait un certain nombre d'approches : recherche sur les constatations et les résultats d'évaluations antérieures et d'autres études, examen des documents sur les politiques et programmes pertinents et d'autres sources de recherche, y compris des recherches sur l'opinion publique et le regroupement de renseignements statistiques tirés des données du Programme et d'autres sources.

1.2.2.3 Analyse des dossiers des projets

On a principalement analysé les dossiers des projets pour déterminer si les activités de financement du FCT correspondaient aux objectifs établis du Programme. Le rendement du FCT par rapport à ses objectifs a été évalué au moyen d'un ensemble de statistiques sur ses activités. Une analyse supplémentaire des dossiers des projets, a permis l'évaluation de la mesure par laquelle le FCT approuve des projets qui respectent les objectifs, l'esprit et l'intention du Fonds. Les projets financés par le FCT et excédentaires, ont été comparés aux projets non financés par le FCT et retirés.

1.2.2.4 Recherche sur l'auditoire

Les recherches sur l'auditoire, visent à aborder des questions concernant le rendement du FCT en ce qui a trait aux auditoires à rejoindre pour les exercices 1998-1999, 2000-2001 et 2002-2003. La Direction de la recherche de Radio-Canada a utilisé pour sa recherche, son unique base de données structurée, comportant toutes les émissions visionnées ou accessibles pour visionnement énumérées selon l'origine et le type. On a recueilli les données sur l'écoute à l'aide du panel audimétrique de Nielsen Media Research. La recherche était fondée sur un échantillonnage de 42 jours représentatif d'une année entière de télédiffusion. La marge d'erreur équivalait à plus ou moins 3 %, 19 fois sur 20. Les évaluateurs ont consigné et analysé les tendances de l'auditoire pour divers genres et selon les groupes et régions du Canada. Les répercussions des résultats ont été examinées en fonction de la réussite des émissions financées ou non par le FCT.

1.2.3 Contraintes et limites

Pendant la planification de l'évaluation et la réalisation des recherches, on s'est rendu compte que la gouvernance du FCT était un problème important. Toutefois, le ministère du Patrimoine canadien menait déjà une consultation distincte et un exercice décisionnel sur la question. Pour cette raison, la gouvernance a été exclue du mandat de l'évaluation. Toutefois, les évaluateurs en ont tenu compte dans la mesure où cette question semblait directement liée à la rentabilité globale du Programme.

Le fait que la recherche sur l'auditoire menée pour l'évaluation a utilisé une méthodologie différente de celle instaurée récemment par le FCT, représente une limite inhérente de l'évaluation. L'écart explique certaines des différences dans les résultats liés à l'auditoire, signalés dans l'évaluation et dans le rapport annuel de 2003-2004 du FCT. La méthodologie utilisée pour l'évaluation était fondée sur un échantillon de 42 jours représentatif d'une année de télédiffusion entière; tandis que les données du rapport annuel du FCT portaient sur certaines périodes de l'année seulement (automne/hiver) et excluaient certaines sources de visionnement. De plus, les données présentées dans l'évaluation concernaient les heures de grande écoute de 19 h à 23 h, alors que les données du rapport annuel du FCT concernaient la journée tout entière. En raison des méthodologies différentes, une comparaison des deux séries de résultats était impossible.

2 Résultats de l'évaluation

2.1 Pertinence

On évalue d'abord la pertinence en déterminant si le Programme du FCT est toujours nécessaire et s'il respecte les objectifs et priorités ministériels et gouvernementaux.

2.1.1 Nécessité du Programme du FCT

Pour évaluer si le Programme est toujours nécessaire, on a entrepris un examen des circonstances entourant sa création, et déterminé de quelle façon la situation a changé. On a également tenu compte des perspectives des intervenants et de l'opinion du public canadien, tel que mentionné dans la recherche sur l'opinion publique portant sur des sujets connexes.

2.1.1.1 *Besoin initial du FCT*

Le soutien du gouvernement fédéral pour la création et la radiodiffusion du contenu canadien est assujéti à la *Loi sur la radiodiffusion* (modifiée pour la dernière fois en 1991), ainsi qu'à une longue série de décisions réglementaires prises par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Ces décisions visent à améliorer la façon dont les télédiffuseurs canadiens respectent les obligations liées au contenu canadien.

À l'origine, la réglementation sur le contenu canadien était constituée de vastes dispositions quantitatives; dans le cas des télédiffuseurs conventionnels privés, 50 % du contenu total devaient être canadiens, cette proportion augmentant à 60 % de 18 h à minuit. Cette approche n'a pas réussi à faire augmenter de façon significative le nombre de dramatiques, d'émissions pour enfants, de documentaires et d'émissions de variétés canadiens (faisant partie des catégories de programmation « sous-représentées ») produits et diffusés par les télédiffuseurs canadiens aux heures de grande écoute (de 19 h à 23 h). Outre les nouvelles, l'information et les émissions de sport, le contenu canadien de langue anglaise se limitait généralement aux périodes creuses de temps d'antenne. En ce qui concerne la télévision de langue française, la programmation habituelle aux heures de grande écoute était constituée soit d'émissions américaines doublées soit de téléromans à petit budget. En général, les télédiffuseurs préféraient, pour des raisons économiques, une programmation peu coûteuse aux heures creuses comme moyen de respecter les exigences en matière de contenu canadien.

Pour régler ce problème, le Conseil a imposé des conditions lorsque les grands groupes et réseaux de chaînes conventionnelles renouvelaient leurs licences. Les grands télédiffuseurs devaient engager plus de ressources pour la production de dramatiques et d'autres catégories de programmation sous-représentées, et diffuser une partie de ces émissions aux heures de grande écoute.

De plus, le Conseil a augmenté l'investissement dans la production canadienne en imposant d'importantes obligations aux télédiffuseurs qui faisaient l'acquisition d'autres télédiffuseurs autorisés. Au cours de ses Audiences publiques portant sur la structure de l'industrie en 1993⁵,

⁵ Voir <http://www.crtc.gc.ca/archive/fr/Notices/1993/PB93-74.htm>.

le CRTC est devenu convaincu que la programmation canadienne avait besoin de financement supplémentaire. Le résultat des audiences combiné avec les recommandations des entreprises de câblodistribution, fut la création du Fonds de télévision et de câblodistribution. Ce dernier exigera éventuellement des câblodistributeurs qu'ils investissent 5 % de leurs recettes de la télédiffusion dans le financement de la programmation. Sous l'égide du CRTC, un conseil d'intervenants a été chargé de superviser la répartition des fonds; cette responsabilité de surveillance publique est finalement passée du CRTC au ministère du Patrimoine canadien.

Lorsque la société du FCT a été créée en 1996, le Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision de Téléfilm (50 millions de dollars) et le Fonds de télévision et de câblodistribution (44 millions de dollars) ont été regroupés. Des fonds correspondants de 100 millions de dollars provenant du gouvernement fédéral, ont doublé le montant disponible pour la programmation aux heures de grande écoute des genres sous-représentés. Deux tendances convergentes ont appuyé cette nouvelle approche :

- La demande pour des émissions canadiennes dans des genres sous-représentés augmentait en réponse aux obligations réglementaires imposées aux télédiffuseurs conventionnels privés. En d'autres termes, l'augmentation de la demande était axée non pas sur le marché, mais bien sur les politiques.
- Des compressions budgétaires ont obligé la Société Radio-Canada à respecter ses exigences en matière de programmation canadienne dans les catégories sous-représentées en collaborant avec des producteurs indépendants. Sans un soutien extérieur, les chaînes française et anglaise de Radio-Canada n'auraient pu se permettre de produire ou de commander autant d'émissions dans les genres sous-représentés que par le passé.

Le financement supplémentaire devait être temporaire. Au bout de quelques années, on a cru que le système de production et de télédiffusion était prêt à financer sa propre programmation, et que les contributions annuelles des EDR augmenteraient et remplaceraient graduellement le financement gouvernemental.

2.1.1.2 Une nécessité constante

La production et la télédiffusion d'émissions de télévision canadiennes dans les genres sous-représentés a-t-elle toujours besoin d'un important financement public?

Tendance au chapitre de la demande d'émissions canadiennes

À la suite de l'apparition des services de télévision spécialisés devant respecter des engagements de contenu canadien importants, les demandes de financement du FCT ont augmenté. Une étude menée en 2003 pour le ministère du Patrimoine canadien⁶ a révélé que les exigences relatives à la programmation canadienne aux heures de grande écoute de ces services avaient presque triplé de volume de 1996-1997 à 2002-2003. L'augmentation a été plus grande dans le cas des services spécialisés de langue anglaise, atteignant 31 % par année.

⁶ Wall Communications Inc., *Study of the Demand for Canadian Programming within the Canadian Broadcasting Industry*, septembre 2003.

Selon l'étude, les télédiffuseurs ont supposé que les incitatifs financiers du FCT, permettraient aux producteurs de respecter l'exigence du CRTC à l'égard de la programmation canadienne. De 1997-1998 à 2002-2003, les télédiffuseurs canadiens (des chaînes tant conventionnelles que spécialisées) ont collectivement augmenté leurs dépenses au chapitre de la programmation canadienne à un taux de 10 % par année. Toutefois, au cours de cette période, leurs heures de contenu canadien exigées ont augmenté de 20 % par année, passant de 33 000 heures en 1996 à plus de 90 000 heures en 2003. La demande a donc dépassé l'offre de financement du FCT, ce qui a été interprété comme une « rupture » entre les orientations politiques prédéterminées et les mécanismes de financement du gouvernement.

Comme les dépenses que doivent engager les services de télévision spécialisés analogiques sont étroitement liées à leurs ventes, les besoins en programmation augmenteront avec le temps. De plus, les nouveaux réseaux numériques (chaînes de télévision spécialisées offertes uniquement par les volets numériques d'EDR) augmenteront également leur programmation originale au fur et à mesure de leur croissance. Les demandes de financement du FCT augmenteront en conséquence.

Tendances inverses dans les dramatiques de langue anglaise

Même si des changements apportés au système de télédiffusion ont augmenté la demande totale d'heures de programmation originale dans des catégories sous-représentées, plusieurs facteurs ont mené à la réduction de la production de dramatiques de langue anglaise :

- La politique sur la télévision de 1999 a éliminé les engagements au chapitre des dépenses des télédiffuseurs conventionnels privés. D'un point de vue réglementaire, ceux-ci furent donc moins intéressés à produire des dramatiques pour la télévision canadienne anglaise.
- Malgré des frais relativement élevés, les télédiffuseurs peuvent obtenir la licence du diffusion d'émissions américaines pour lesquelles l'intérêt de l'auditoire est déjà acquis. Ils tirent également profit des dispositions de substitution simultanée de la diffusion canadienne d'émissions présentées par des chaînes frontalières américaines. Dans certains cas, les télédiffuseurs conventionnels sont forcés de se conformer aux horaires des chaînes frontalières américaines. Ils ne peuvent donc se permettre sur le plan économique, d'offrir un horaire conforme à la programmation canadienne.
- La demande pour des émissions de télé-réalité a augmenté au détriment des dramatiques et des émissions de comédie. Les télédiffuseurs privés ont maintenant une solution de rechange aux dramatiques, ce qui les incite moins à en produire et à en diffuser.
- Même si les chaînes de télévision spécialisées présentent une programmation originale dans la catégorie dramatique, leurs budgets de production sont inférieurs. L'essentiel de la demande des services spécialisés porte sur les émissions pour enfants et les documentaires dans la programmation tant anglophone que francophone.

Ces facteurs n'ont pas eu le même degré d'incidences sur la télédiffusion conventionnelle française. En général, l'auditoire de la programmation canadienne aux heures de grande écoute en français est stable; beaucoup de gens passent d'un réseau à l'autre selon la qualité de l'émission, les goûts et la capacité des réseaux de promouvoir de façon efficace leurs

émissions. Dans les années 90, les télédiffuseurs conventionnels de langue française ont intéressé à nouveau l'auditoire à la programmation canadienne, par rapport aux émissions américaines doublées en produisant et en diffusant des séries dramatiques coûteuses (séries lourdes). Ils ont commencé ensuite à produire des dramatiques moins coûteuses mais toujours populaires (mi-lourdes) et des téléromans, ce qui a fait augmenter leurs profits. La production de dramatiques et d'émissions de comédie de langue française n'a pas diminué, mais le type de dramatiques a évolué. Face à la compétition de la télé-réalité et des nouveaux services spécialisés et aux restrictions du financement, les producteurs sont davantage sensibles aux coûts et aux goûts de l'auditoire (p. ex. en produisant moins d'épisodes ayant un dénouement plus rapide).

Capacité de l'industrie de la production, de financer des émissions de grande qualité aux heures de grande écoute

La capacité financière de l'industrie au chapitre de la production, a diminué au cours des dernières années, pour un certain nombre de raisons :

Baisse du financement étranger. Le financement étranger de la production d'émissions à fort contenu canadien a rapidement chuté, particulièrement en ce qui concerne les dramatiques de langue anglaise. Dans une étude portant sur 20 pays répartis sur trois continents menée par le ministère du Patrimoine canadien en 2003⁷, les émissions nationales figuraient presque toutes parmi les 10 émissions les plus écoutées – sauf au Canada. Il s'agit d'un changement important au cours des dernières années, l'augmentation de la valeur des émissions nationales dans ces pays ayant permis d'attirer un plus large auditoire. La première perte a été la programmation « à l'américaine » s'adressant à des auditoires internationaux; une spécialité canadienne consistant à produire des dramatiques qui obtiendraient de six à huit points sur l'échelle du BCPAC de dix points, pour un contenu canadien. Il y a encore de la place pour ce genre de projet canadien, mais le marché a énormément diminué⁸. Selon l'Association canadienne de production de film et de télévision, l'investissement étranger a diminué de moitié par rapport à ce qu'il était en 1999-2000⁹, où il a connu un sommet. Cette chute du marché international n'a pas affecté la programmation de langue française, car elle a toujours dépendu du marché québécois pour le financement. En ce qui concerne les émissions pour enfants et les documentaires (programmation de langue française et anglaise), au cours des dernières années, nous avons remarqué une augmentation des coproductions internationales comme moyen d'obtenir du financement étranger. Souvent, ces coproductions canadiennes minoritaires sont moins susceptibles d'être admissibles à du financement du FCT ou ont droit à du financement uniquement pour une petite partie de leur budget.

Les figures 2 et 3 montrent la nécessité du financement du FCT dans la structure financière de la production d'émissions de langues anglaise et française. En ce qui concerne la production d'émissions de langue anglaise, le financement étranger (même s'il est moins accessible

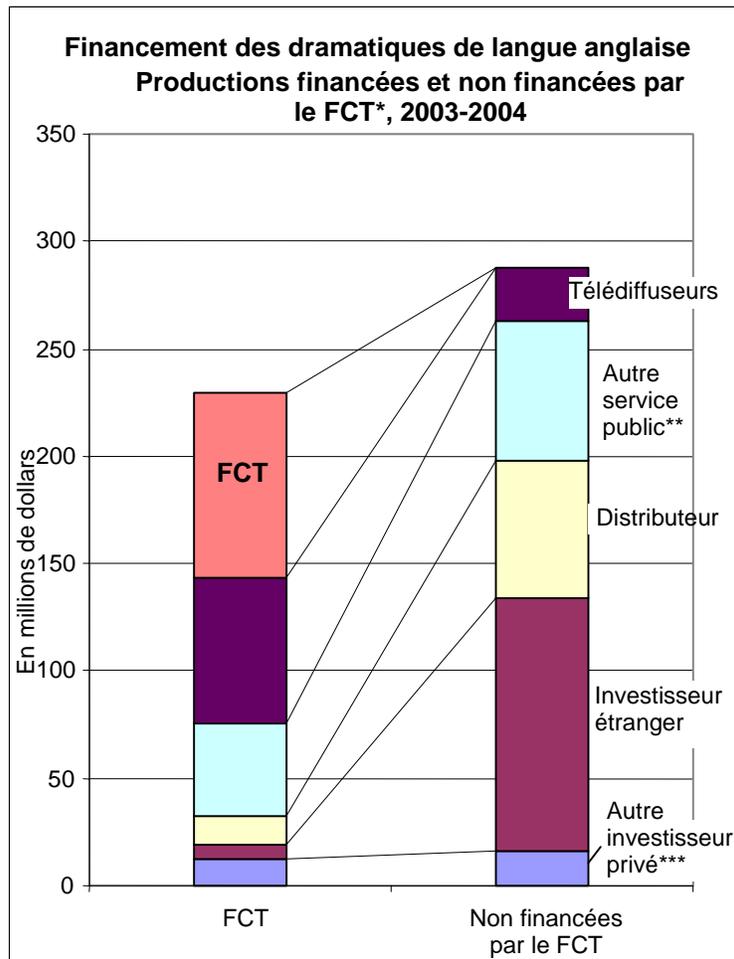
⁷ Le Groupe Nordicity Ltée, « Summary of Broadcasting Regulations and TV Viewing for Selected Foreign Countries », préparé à l'intention du ministère du Patrimoine canadien, 2003.

⁸ À quelques exceptions près, il n'existe plus de préventes internationales ou d'avances de distribution pour les dramatiques. Par exemple, *Da Vinci's Inquest* avait l'habitude de toucher 175 000 \$ l'épisode pour des marchés étrangers, mais ses ventes étrangères sont maintenant minimes.

⁹ Voir l'Association canadienne de production de film et de télévision, profil 2005 : *Rapport économique sur la production cinématographique et télévisuelle au Canada*, Ottawa, 2005 (http://www.cftpa.ca/newsroom/pdf_profile/profile2005-french.pdf).

qu'auparavant) est toujours essentiel au financement d'une grande partie de la production de dramatiques. Lorsque ce financement n'est pas accessible, le FCT comble l'écart. De toute évidence, le financement étranger est accessible uniquement pour des projets qui s'adressent à un marché étranger, ce qui élimine bon nombre des productions canadiennes de dix points. Pour le marché de langue française, les possibilités de financement étranger sont très minces. Par conséquent, le montant de la production de dramatiques de langue française qui n'est pas financé par le FCT, ne représente qu'une fraction du total financé par le FCT. Sur le marché de langue française, la programmation de dramatiques dépend beaucoup du FCT.

Figure 2 : Financement des dramatiques de langue anglaise, productions financées par le FCT par rapport à celles non financées par le FCT, 2003-2004



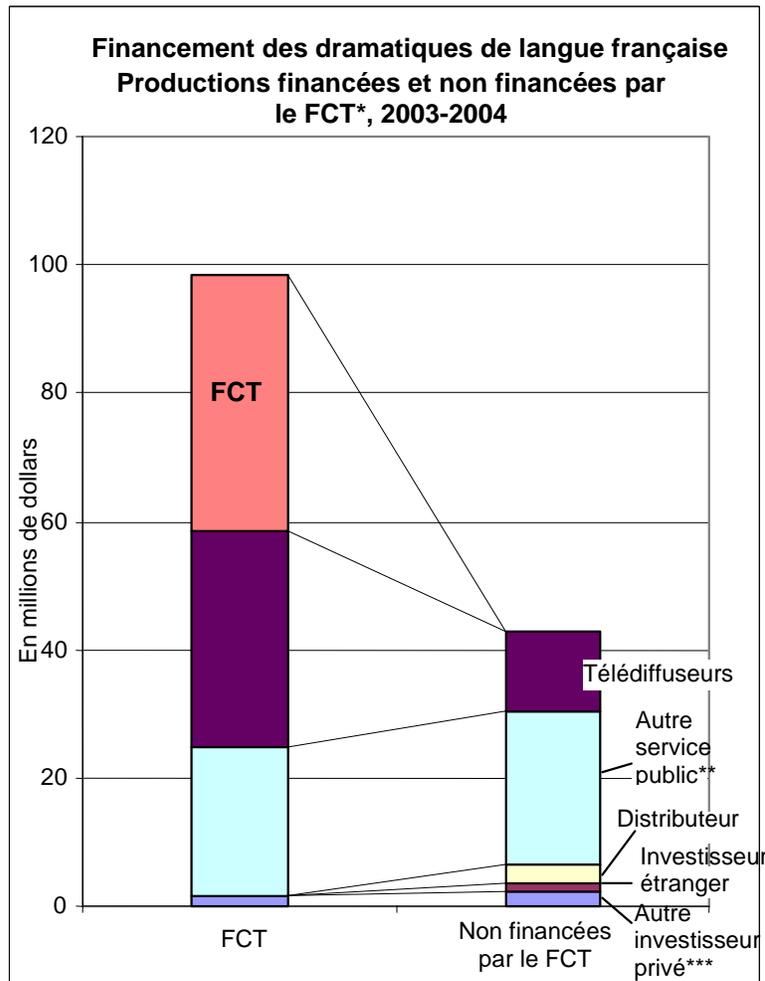
¹ Comprend toute production certifiée par le BCPAC sans financement du FCT, ayant six points ou plus à l'échelle du BCPAC, principalement tournée pour la télévision.

² Comprend le financement à l'aide de crédits d'impôt, d'autres sources du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

³ Comprend du financement de sociétés de production, de fonds de production commerciale et d'autres investisseurs privés.

Source : Calculs du Groupe Nordicité, fondés sur les données des rapports annuels de FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

Figure 3 : Financement des dramatiques de langue française, productions financées par le FCT par rapport aux productions non financées par le FCT, 2003-2004



Augmentation des coûts de production de la programmation canadienne de langue anglaise. Les coûts de production de la programmation canadienne de langue anglaise ont augmenté au fur et à mesure que la concurrence des émissions de télévision est devenue plus forte. Comme la concurrence vient des émissions américaines aux heures de grande écoute, il faut continuellement augmenter la valeur des productions canadiennes de langue anglaise. Les producteurs de langue française et anglaise font pratiquement face aux mêmes pressions financières. Toutefois, en réponse aux pressions exercées par la concurrence et les compressions financières, les producteurs de langue française ont réussi à réduire les coûts. En dépit de l'augmentation de la concurrence des chaînes spécialisées, de la télé-réalité et du divertissement hors programmation (p. ex. jeux), les télédiffuseurs de langue française ont réussi à maintenir ou à accroître les recettes publicitaires touchées par la programmation du FCT par l'entremise d'une forte publicité croisée, du placement de produits et du vedettariat.

Durée déterminée du financement exigé par la réglementation. À la suite de décisions du CRTC concernant des avantages importants liés au transfert de contrôle des licences de

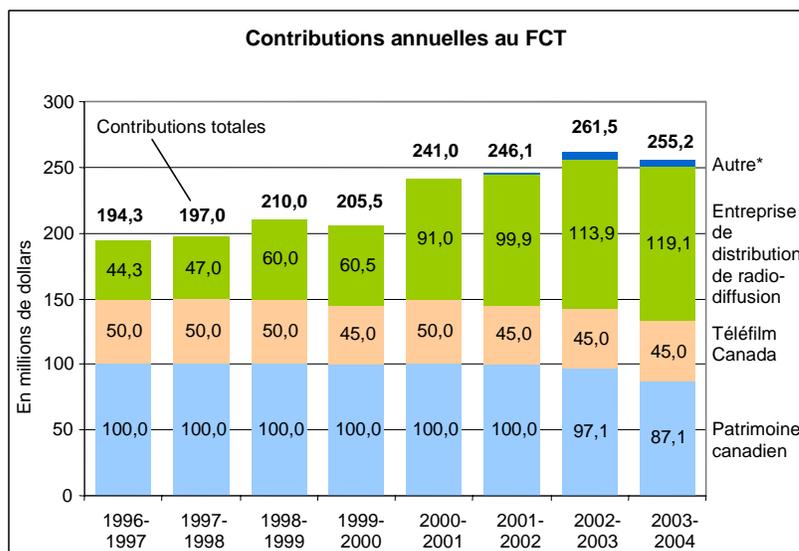
télédiffuseurs, plusieurs petits fonds de production ont vu le jour. Les fonds soutenus par des EDR sont permanents; les fonds financés par les télédiffuseurs ont une durée limitée en fonction des obligations des télédiffuseurs à les financer. CTV a dû essentiellement s’engager à financer de la programmation canadienne de grande qualité, comme l’émission très populaire *Corner Gas*, à la suite de son acquisition par BCE. Toutefois, cet engagement se terminera dans quelques années. Il y aura probablement davantage d’acquisitions de télédiffuseurs, mais le financement maintenant accessible pour des émissions comme *Corner Gas* (qui aurait été admissible au FCT) et *Canadian Idol* (qui ne l’aurait pas été) prendra fin.

Le financement public est donc toujours nécessaire, pour appuyer la création et la diffusion aux heures de grande écoute d’émissions à contenu canadien de grande qualité. Les principes économiques de base du financement de projet n’ont pas énormément changé. En fait, sans la composante étrangère, les droits de licence de télédiffusion et les crédits d’impôt sont moins en mesure d’atteindre les exigences de financement des productions canadiennes aux heures de grande écoute.

Tendance au chapitre du financement offert par le FCT

Au cours de la même période, le financement total auquel a eu accès le FCT, a connu une hausse. En raison de la croissance des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe, la contribution des EDR a augmenté énormément au cours des dernières années, comme le montre la figure 4.

Figure 4 : Contributions annuelles au FCT



Depuis l’arrivée des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe à la fin des années 90, la part des EDR est passée de 23 % à 47 % du total du financement. La contribution des entreprises de distribution par SRD par souscripteur est supérieure à celle des câblodistributeur (5 % c. 3 % des recettes réglementées, car les grands câblodistributeur dépensent généralement les 2 % qui restent pour leur propre chaîne communautaire). Le FCT

connaît donc une croissance plus rapide si les entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion, enlèvent une part du marché à la câblodistribution. Toutefois, la forte demande a neutralisé cette croissance. En fait, la contribution fédérale plus faible en 2003-2004, a immédiatement mis en danger plusieurs projets de langue anglaise de grande envergure. Les compressions ont moins d'incidence sur l'horaire aux heures de grande écoute des émissions télédiffusées de langue française, même si la nature de la programmation a changé.

Capacité de répondre à la demande

Malgré l'augmentation du financement total et les critères d'admissibilité plus stricts (les projets doivent être visiblement canadiens et obtenir 10 points sur le barème établi par le BCPAC), la demande a continué d'être supérieure à l'offre de fonds de 33 % en moyenne en 2002-2003 et en 2003-2004. Ce taux de demande excédentaire montre bien que des millions de dollars d'émissions de télévision typiquement canadiennes n'ont pas reçu le soutien du FCT et, dans la plupart des cas, n'ont pas réussi à se retrouver sur les écrans de télévision canadiens. Des statistiques tirées des rapports d'activités du FCT révèlent que les demandes excédentaires sont courantes tant pour le Programme de droits de diffusion que pour le Programme de participation au capital, dans les deux langues officielles et dans tous les genres.

Figure 5 : Demandes excédentaires présentées au FCT, selon le nombre de demandes, 2002-2003 et 2003-2004

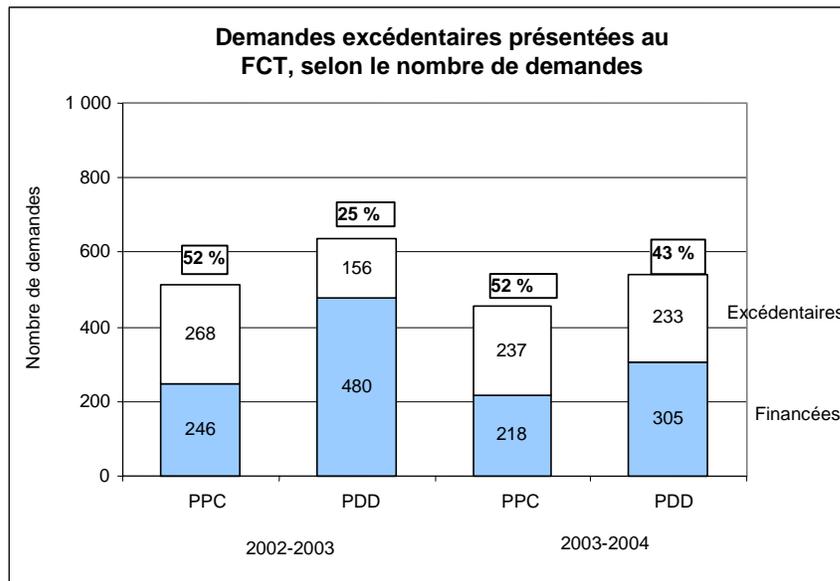
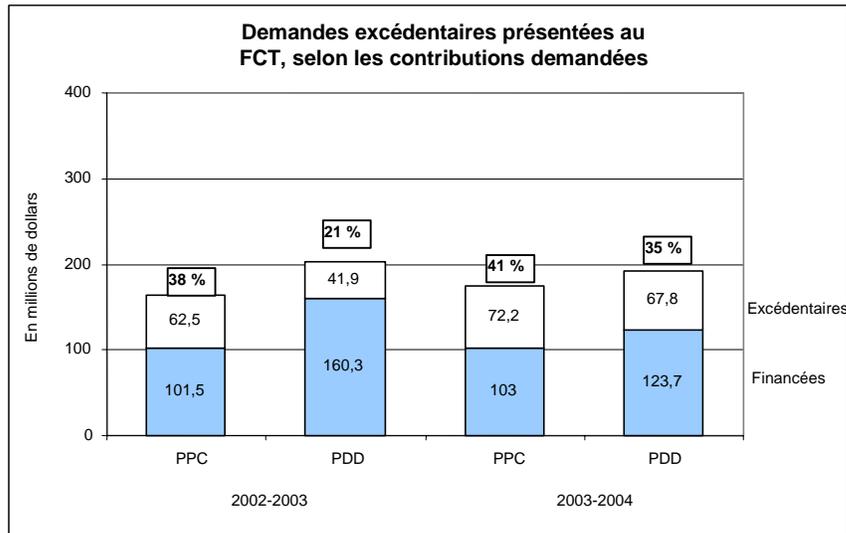


Figure 6 : Demandes excédentaires présentées au FCT, selon les contributions demandées, 2002-2003 et 2003-2004



Au cours des deux dernières années, le seul cas où l'offre a dépassé la demande était dans la catégorie des émissions pour enfants de langue française, en 2003-2004.

L'analyse des dossiers a révélé que les projets non financés n'étaient pas prioritaires pour les télédiffuseurs. Grâce à la mise en œuvre du Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur, les demandes excédentaires officielles devraient disparaître, à une exception près : les dramatiques de langue anglaise, catégorie qui est toujours fondée sur les demandes présentées à Téléfilm selon le système de sélection.

2.1.1.3 Perspectives des intervenants et du public

On a également tenu compte des perspectives des intervenants et du public en général pour déterminer la pertinence des objectifs du Programme.

Opinion publique canadienne

Des sondages de l'opinion publique montrent constamment que les Canadiens veulent des émissions de télévision canadiennes de grande qualité et sont en faveur du soutien du gouvernement.

- Quelque 78 % des Canadiens estiment que la programmation et le contenu canadiens sont importants en général, et 73 % estiment qu'il est important d'aider à bâtir et à maintenir la culture et l'identité canadiennes¹⁰.
- Ces résultats concordent avec ceux d'autres recherches, selon lesquels 78 % des Canadiens estiment qu'il est important d'avoir accès à des émissions faites par des Canadiens¹¹.

¹⁰ Ipsos-Reid (2004), *Broadcasting Issues and Canada-US Relations*, mai 2004.

- Les Canadiens accordent moins d'importance à la force des médias canadiens qu'à d'autres besoins comme les soins de santé, l'environnement et les relations canado-américaines. Toutefois, 57 % d'entre eux estiment toujours que c'est important ou extrêmement important¹².

Même si ces sondages n'étudient pas séparément les émissions financées par le FCT, ils montrent que l'appui accordé depuis longtemps aux émissions canadiennes de qualité demeure élevé.

Les Canadiens se préoccupent du fait que le volume des médias étrangers au Canada menace de diluer les voix canadiennes, et estiment que le gouvernement a un rôle à jouer dans l'établissement d'un certain équilibre dans le système.

- Quelque 61 % des Canadiens, s'entendent pour dire que le volume de médias américains ou internationaux, provenant de sources comme Internet et les services par satellite, menacent de diluer les voix canadiennes¹³.
- Quelque 73 % des Canadiens, s'accordent pour dire que la baisse du financement pour le contenu canadien fera diminuer la capacité des radiotélédiffuseurs de retracer des histoires canadiennes¹⁴.
- Quelque 88 % des Canadiens, estiment qu'il est important que le gouvernement canadien cherche à maintenir et à bâtir une culture et une identité distinctes de celles des États-Unis¹⁵.

Intervenants de l'industrie et du gouvernement

Les intervenants étaient peu intéressés à déterminer si les objectifs du FCT étaient industriels ou culturels. Ils ont établi un consensus sur la nature culturelle des objectifs, mais que leur réalisation dépendait d'un fondement industriel solide et de la dynamique du marché. Cette opinion est différente de celle exprimée au cours de l'évaluation de 2000.

Bien des intervenants ont relevé des conflits dans la série d'objectifs du FCT. Selon certains, l'objectif de produire des émissions canadiennes de grande qualité qui suscitent l'intérêt des auditoires canadiens, ne favoriserait pas le soutien des producteurs de langue française à l'extérieur du Québec ou (dans une certaine mesure) des producteurs à l'extérieur des principaux centres de production. Certains intervenants estiment qu'il y a beaucoup trop d'objectifs ou qu'il devrait y avoir un seul objectif global (p. ex. le développement de la culture populaire canadienne) ou que le soutien des parties sous-développées du système (p. ex. les émissions pour les Autochtones) est louable, mais devrait faire partie d'un budget différent. Plusieurs personnes interrogées ont fait part de leurs commentaires sur la signification d'émissions canadiennes de « grande qualité ». La valeur des productions

¹¹ Strategic Inc. (2003), *Canadian Television-Audience Attitudes/Brand Attitudes*, préparé pour le Fonds canadien de télévision, juillet 2003.

¹² Decima Research Inc. (2003), *Attitudes envers les médias canadiens, rapport final*, préparé pour l'Association canadienne des radiodiffuseurs et l'Association canadienne des journaux, novembre 2003.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ipsos-Reid.

(évaluée selon le budget du projet) était considérée comme importante. Certaines personnes étaient d'avis que les quatre « exigences fondamentales » faisaient obstacle aux cotes d'écoute.

2.1.2 Rajustement du PFCT en fonction des objectifs du Ministère et des priorités du gouvernement

Le gouvernement fédéral a exprimé ses priorités en ce qui concerne l'industrie télévisuelle par l'entremise de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, de rapports de comités parlementaires et de réponses du gouvernement à ceux-ci, ainsi que de déclarations d'intention du gouvernement (p. ex. les discours du Trône).

2.1.2.1 La *Loi sur la radiodiffusion*, une expression des objectifs du gouvernement

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, énonce la politique du gouvernement en matière de radiodiffusion au Canada. La *Loi* prévoit notamment la nature bilingue du système de radiodiffusion et déclare que le système de radiodiffusion devrait :

(i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,

(ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien,

(iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones.

La *Loi* fait également mention de la contribution du secteur de la production indépendante et de la nécessité que la programmation reflète les cultures autochtones du Canada.

L'article 3 précise également que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne ». On y précise également que « les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient [...] contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne ».

L'objectif du FCT – favoriser la création et la diffusion d'émissions canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute, qui sont culturellement significatives – est donc en totale conformité avec les dispositions de la *Loi*.

2.1.2.2 Réponse du gouvernement au rapport « Lincoln »¹⁶

Dans sa première réponse au rapport « Lincoln », le gouvernement reconnaît ce qui suit :

La nécessité d'établir des mandats clairs pour les organismes et les programmes grâce auxquels il appuie la radiodiffusion canadienne, et de les harmoniser et intégrer dans la réalisation des objectifs du système de radiodiffusion¹⁷.

Selon cette réponse ainsi que les résultats d'évaluation et les recommandations antérieurs¹⁸, la mission du Fonds a été clairement définie comme étant non pas industrielle, mais bien culturelle.

La première réponse a énoncé l'objectif du gouvernement selon lequel il ne faut pas se contenter de favoriser la création du contenu pour rejoindre les téléspectateurs canadiens ou rendre le contenu canadien accessible. On y mentionne que : « pour ce faire, il ne suffit pas de donner aux foyers canadiens accès à un contenu canadien¹⁹ ».

Dans sa deuxième réponse au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, à la page 9, le gouvernement a fixé les priorités stratégiques suivantes :

- **rejoindre les auditoires** en assurant une chaîne d'approvisionnement en continu du créateur au citoyen, afin qu'un contenu canadien soit offert et accessible aux Canadiens;
- **représenter notre société** en reflétant la riche diversité linguistique, ethnoculturelle, autochtone et régionale du Canada en tant que citoyenneté partagée et valeurs communes;
- **investir dans l'excellence** en privilégiant l'excellence culturelle et en récompensant les succès;
- **exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies** en adoptant une approche proactive à l'égard des changements technologiques afin de tirer pleinement profit de leurs avantages;
- **rejoindre le monde** en ouvrant des marchés internationaux afin de partager les talents et la culture du Canada.

En reconnaissant explicitement que le FCT aide à atteindre ces priorités, le gouvernement a mentionné que le Fonds est « un élément essentiel du système de radiodiffusion » et « l'outil le plus approprié pour soutenir une programmation typiquement canadienne et de grande

¹⁶ Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, novembre 2003 (http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/ri-bpi/pubs/lincoln/index_f.cfm); Renforcer notre souveraineté culturelle – Fixer les priorités du système canadien de radiodiffusion – la deuxième réponse au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, avril 2005 (http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/ri-bpi/pubs/lincoln2005/Renforcer_Notre_Souverainete_Culturelle.pdf). Le rapport du Comité permanent, intitulé *Notre souveraineté culturelle : Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne* (<http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/HERI/Studies/Reports/herirp02-f.htm>) a été déposé en juin 2003.

¹⁷ Voir p. 2 de la Réponse (http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/ri-bpi/pubs/lincoln/03_f.cfm).

¹⁸ Ministère du Patrimoine canadien, *Rapport d'examen du Fonds canadien de télévision*, 2000 (<http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/fct-ctf/pubs/report-rapport/francais.html>).

¹⁹ Voir la p. 2 de la Réponse (http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/ri-bpi/pubs/lincoln/03_f.cfm).

qualité dans cinq genres : les dramatiques, les documentaires, les émissions pour les enfants et les jeunes, les variétés et les arts de la scène, dans les deux langues officielles et dans les langues autochtones²⁰ ».

2.1.2.3 *Discours du Trône, octobre 2004*

Le 5 octobre 2004, dans le discours du Trône, le gouvernement a mentionné une seule fois la culture, comme suit :

Le dynamisme et la créativité de nos collectivités tiennent à la qualité de leur vie culturelle. Le gouvernement encouragera les institutions et les politiques culturelles qui aspirent à l'excellence, qui reflètent une société diversifiée et multiculturelle, qui relèvent les nouveaux défis de la mondialisation et de l'économie numérique, et qui favorisent la pluralité des opinions et des expressions culturelles au Canada et à l'étranger²¹.

Cette citation pourrait être interprétée comme l'expression du soutien des politiques qui aident la production et la présentation d'émissions de télévision typiquement canadiennes et de grande qualité.

2.1.2.4 *Résultats stratégiques ministériels*

Les résultats stratégiques suivants, sont mentionnés dans l'Architecture des activités de programme du ministère du Patrimoine canadien :

- Les Canadiens et Canadiennes expriment leurs expériences culturelles diversifiées et les partagent entre eux et avec le monde;
- Les Canadiens et Canadiennes vivent dans une société inclusive fondée sur la compréhension interculturelle et la participation des citoyens.

Le Programme du FCT renvoie directement au premier résultat stratégique en ayant comme objectif de favoriser la création et la diffusion d'émissions canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute, qui sont culturellement significatives et produites dans les deux langues officielles. Il contribue ainsi aux trois objectifs suivants de la Direction générale de la politique de la radiodiffusion et de l'innovation :

- Présenter une programmation canadienne qui reflète la société canadienne;
- Miser sur la capacité du système de radiodiffusion canadien;
- Garantir un accès à la diversité du contenu canadien.

D'un point de vue plus général, en atteignant ses objectifs, le FCT se conforme à l'activité de programme suivante : « création de contenu canadien et excellence des performances ».

²⁰ *Renforcer notre souveraineté culturelle*, p. 9.

²¹ *Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-huitième législature du Canada*, p. 11 (http://pm.gc.ca/grfx/docs/sft_f.pdf).

Il semble également appuyer à tout le moins de façon générale, le deuxième résultat stratégique du Ministère, qui est mentionné dans l'objectif sur la diversité de la Direction générale. Ce dernier est particulièrement important compte tenu de la proportion croissante de la population appartenant à une minorité visible et (ou) née à l'extérieur du Canada. Toutefois, on ne mentionne pas explicitement cet aspect des résultats stratégiques du Ministère dans les dispositions de l'accord de contribution régissant la composante fédérale du FCT.

Les objectifs du FCT n'ont pas officiellement abordé un autre aspect des priorités ministérielles. En raison de l'arrivée sur le marché de la télévision haute définition (TVHD), on se préoccupe de plus en plus au Ministère (opinions exprimées au cours des entrevues) du fait que l'industrie de la production devrait produire une plus grande partie de son contenu en format numérique. Malgré les coûts de production supplémentaires, le conseil du FCT n'a pas tenté d'aborder la question de la TVHD, par exemple, en élaborant des lignes directrices. Cette lacune représente un autre écart possible entre les objectifs du gouvernement et les résultats escomptés par le Programme.

2.2 Réalisation des objectifs

Dans quelle mesure le ministère du Patrimoine canadien a-t-il atteint ses objectifs à l'aide de sa contribution au FCT? Selon le CGRR et les accords de contribution, les objectifs sont les suivants :

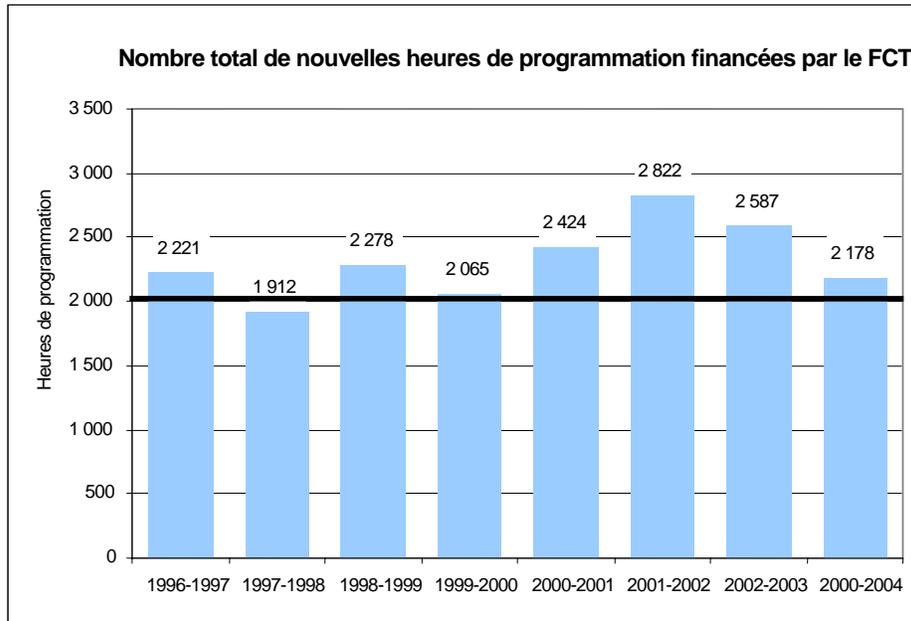
- appuyer une programmation de quantité et qualité satisfaisantes qui répond aux objectifs de répartition du soutien entre certaines catégories de langue, de genre et de groupe de producteurs;
- s'assurer de procéder à une certaine évaluation de l'auditoire montrant la mesure dans laquelle les Canadiens recherchent des émissions de télévision canadiennes et particulièrement celles financées par le FCT.

2.2.1 Réalisation des objectifs de production

À l'exception de 1997-1988, le FCT a appuyé plus de 2 000 heures de nouvelles émissions de télévision²² au cours de chaque exercice depuis 1996-1997, malgré une baisse au cours des deux dernières années (voir figure 7).

²² Par nouvelle émission de télévision, on entend une émission de télévision originale ou nouvellement filmée par rapport à une reprise.

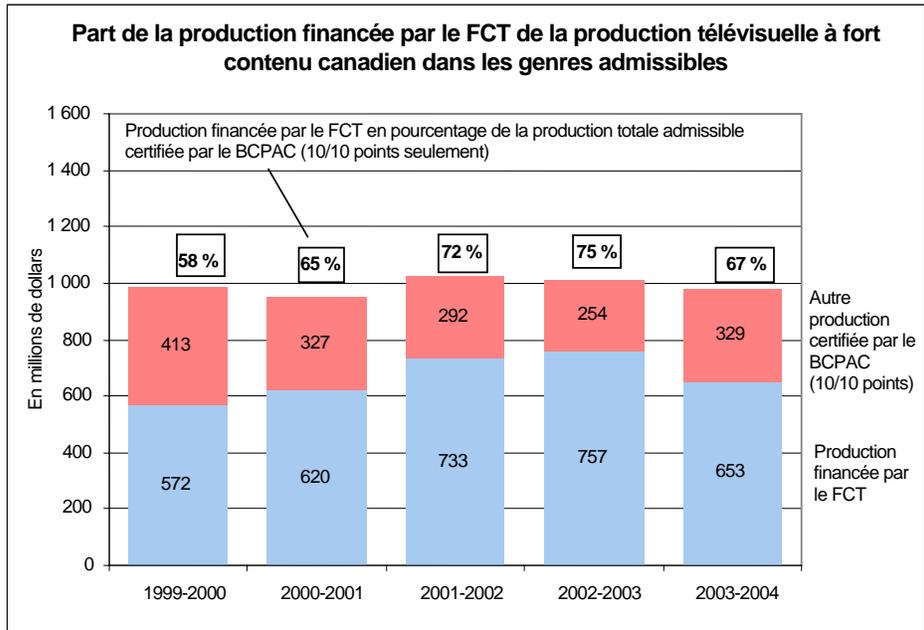
Figure 7 : Nombre total de nouvelles heures de programmation financées par le FCT



Source : Rapports annuels du FCT.

Dans l'ensemble, la production financée par le FCT (à l'exception des longs métrages) représentait les deux tiers de la production certifiée par le BCPAC admissible en 2003-2004. Depuis 1999-2000, seulement le tiers de la production télévisuelle canadienne ayant obtenu la cote de 10 sur 10 a été réalisée sans le financement du FCT.

Figure 8 : Part de la production financée par le FCT de la production télévisuelle à fort contenu canadien dans les genres admissibles



Source : Calcul du Groupe Nordicité, fondé sur des données tirées des rapports annuels du FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

On examine maintenant la mesure par laquelle les heures financées correspondent à des « émissions canadiennes de grande qualité, qui sont culturellement significatives » et si elles font partie des catégories ciblées.

2.2.1.1 Émissions de télévision de grande qualité, qui sont culturellement significatives

La qualité de la programmation des émissions de télévision peut être déterminée par une série de caractéristiques, y compris la valeur des productions, l'accueil de la critique et l'intérêt de l'auditoire.

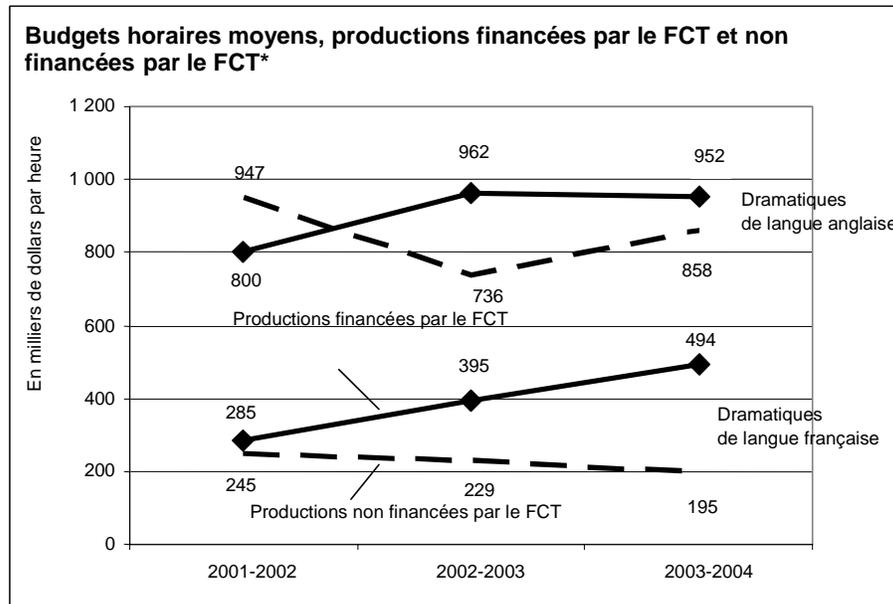
Coûts de production

Pour évaluer la qualité de la programmation du FCT en ce qui concerne la valeur des productions, on a comparé les budgets de production moyens par heure de programmation du FCT aux budgets de programmation similaire non financée par le FCT. Par exemple, les dramatiques financées par le FCT, ont été comparées à d'autres dramatiques de télévision certifiées par le BCPAC (séries, mini-séries, films tournés pour la télévision) qui ont obtenu 10 points sur 10 sur le barème établi par le BCPAC pour le contenu canadien.

Au cours des trois dernières années, la valeur des productions était dans la plupart des cas supérieure pour les dramatiques financées par le FCT par rapport aux dramatiques non financées par le FCT ayant un contenu canadien semblable (maximum de points au chapitre

du contenu canadien). La seule exception était les dramatiques de langue anglaise en 2000-2001.

Figure 9 : Budgets horaires moyens, productions financées par le FCT et non financées par le FCT



* Les productions non financées par le FCT comprennent uniquement les productions télévisuelles qui ont demandé une certification du BCPAC et qui ont obtenu dix points sur dix sur le barème établi par le BCPAC pour le contenu canadien.

Selon le coût moyen par heure, la valeur des productions des émissions financées par le FCT s'est quelque peu améliorée, si l'on suppose que le coût de production est un indicateur de la valeur de la production. Le coût moyen est passé de presque 300 000 \$ par heure en 1999-2000, à 340 000 \$ en 2003-2004. Le coût moyen par heure varie toutefois énormément selon le genre et la langue. Par exemple :

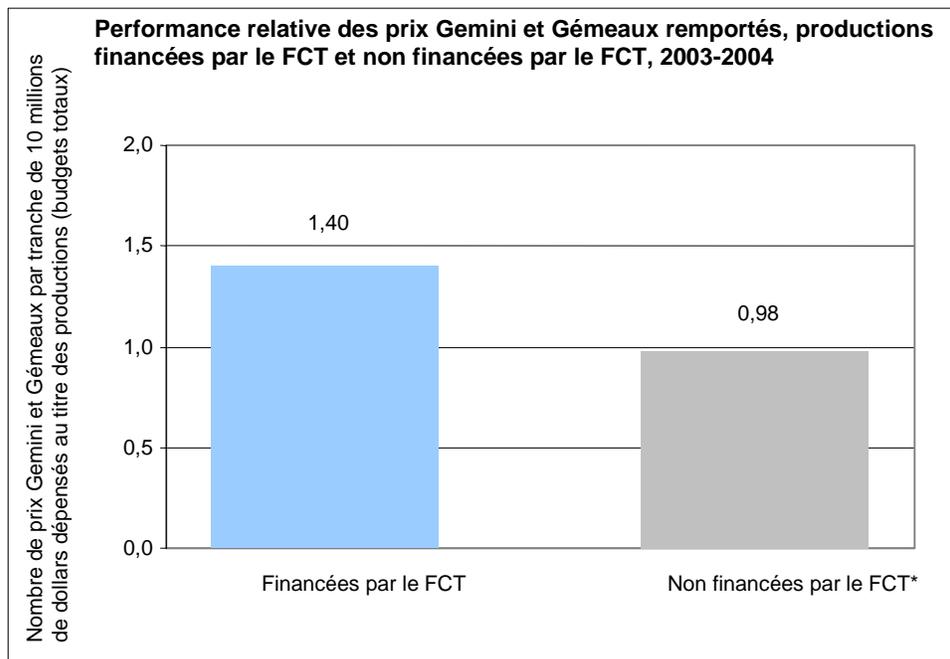
- En anglais, en 2003-2004, le coût moyen par heure d'une dramatique financée par le FCT s'élevait à 952 000 \$, comparativement à 252 000 \$ pour un documentaire financé par le FCT.
- En français, en 2003-2004, le coût moyen par heure d'une dramatique financée par le FCT s'élevait à 494 000 \$, comparativement à 122 000 \$ pour une émission pour enfants financée par le FCT.

Accueil de la critique

La qualité de la programmation du FCT encensée par la critique a été évaluée en fonction du nombre de prix Gemini et Gémeaux remportés par des productions financées par le FCT. En 2003-2004, les productions financées par le FCT ont remporté la plupart des prix canadiens de télévision dans les catégories auxquelles ces productions sont admissibles. Les productions financées par le FCT ont remporté 103 prix sur une possibilité de 181.

Pour évaluer l'accueil réservé par la critique aux productions financées par le FCT, nous avons également examiné la performance avec laquelle le FCT a remporté ses prix canadiens de télévision. Même si les productions financées par le FCT ont remporté la plupart des prix auxquels elles étaient éligibles en 2003-2004, elles constituaient également la majorité des émissions canadiennes de télévision produites dans les genres admissibles. Un indicateur comme le « nombre de prix par tranche de 10 millions de dollars de dépenses au chapitre de la production » peut servir à mesurer différents niveaux de volume total de production. En 2003-2004, pour chaque tranche de 10 millions de dollars dépensée au titre des productions, les productions financées par le FCT ont remporté 1,4 prix comparativement à 0,98 prix pour les productions qui ne sont pas financées par le FCT.

Figure 10 : Performance relative des prix Gemini et Gémeaux remportés, productions financées par le FCT et non financées par le FCT, 2003-2004



Intérêt du public

Les données sur l'opinion publique peuvent mettre en lumière l'intérêt global que la programmation canadienne suscite chez son auditoire cible.

Les opinions des Canadiens sont partagées quant à la qualité de la programmation canadienne :

- Quelque 40 % des Canadiens estiment que la programmation canadienne est de moins bonne qualité que la programmation étrangère, tandis que 41 % estiment qu'elle est de qualité égale²³.

²³ Goldfarb Report (2003), livre 1, vol. 1.

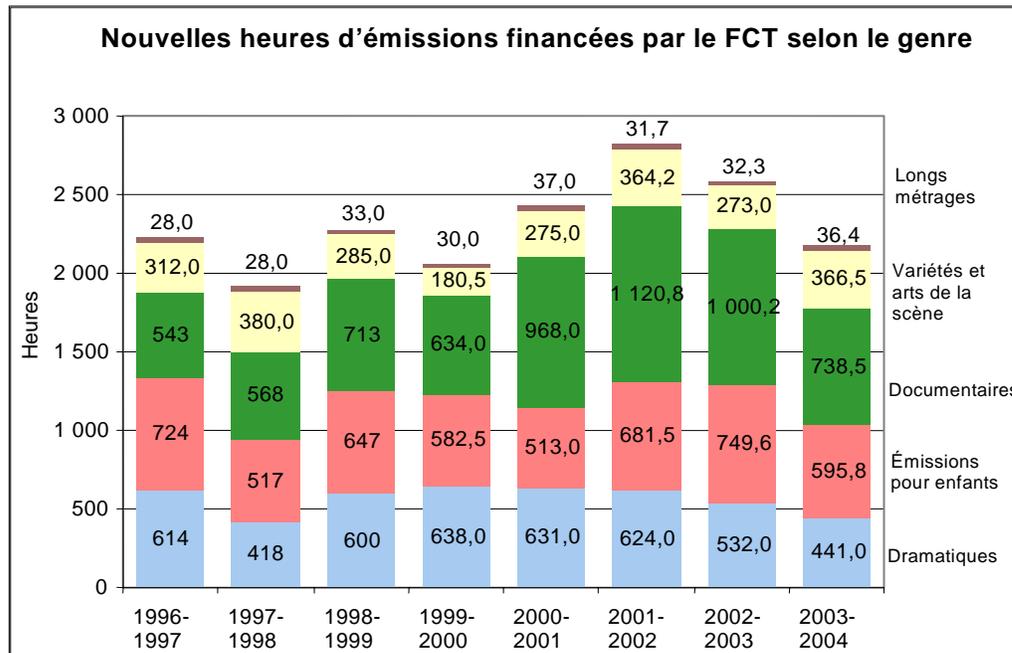
- On apprécie de plus en plus la qualité technique des émissions canadiennes de divertissement, mais pas toujours leur valeur ou leur attrait²⁴.

2.2.1.2 Répartition selon le genre, la langue ou le groupe de producteurs

Émissions financées par le FCT selon le genre

Les genres ciblés par le FCT sont les dramatiques, les émissions pour enfants, les documentaires, les variétés et les arts de la scène. La figure 11 montre le nombre total de nouvelles heures de programmation pour chaque catégorie par année.

Figure 11 : Nouvelles heures d'émissions financées par le FCT selon le genre



Source : Rapports annuels du FCT.

La figure révèle un certain nombre de tendances :

- Le financement des heures de dramatique a récemment chuté. Le nombre annuel d'heures de dramatiques financées a été stable pendant plusieurs années jusqu'en 2001-2002. Au cours des dernières années, l'engouement est passé des séries télévisées aux mini-séries et aux films tournés pour la télévision, ce qui a contribué à la baisse du nombre total d'heures financées au chapitre des dramatiques.
- Le nombre annuel d'heures d'émissions pour enfants a été très changeant, augmentant puis diminuant au cours des huit dernières années.

²⁴ Strategic Inc. (2003).

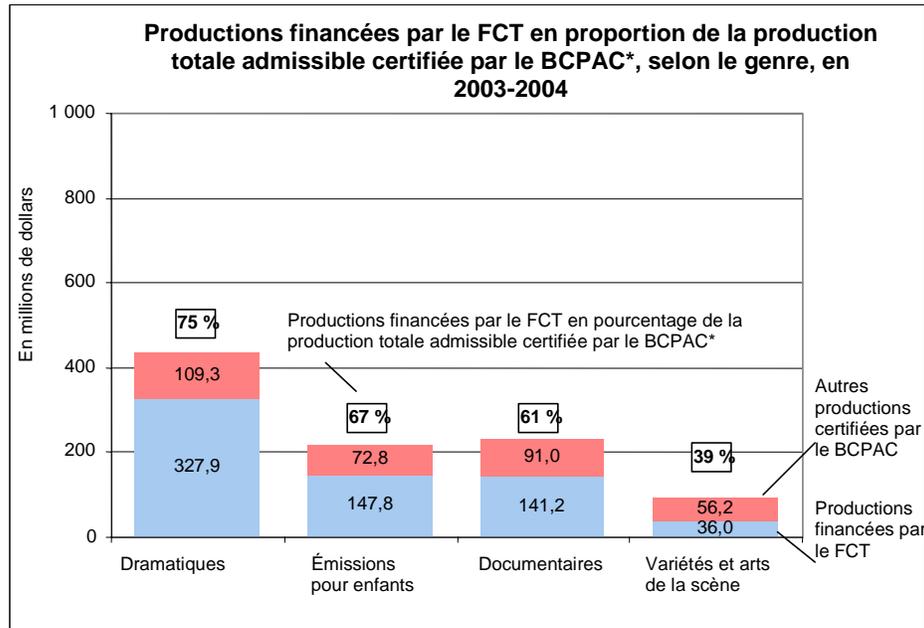
- Le nombre annuel d'heures de documentaires a chuté abruptement depuis 2001-2002. Cette baisse s'expliquerait notamment par la diminution du financement du FCT pour ce genre, le fait que les télédiffuseurs y accordent une priorité moindre et la nouvelle popularité au cours des dernières années des documentaires comportant un seul épisode et ayant un budget horaire plus élevé au détriment des séries télévisées.
- Comme pour les émissions pour enfants, le nombre annuel d'heures de variétés et d'arts de la scène a considérablement fluctué d'une année à l'autre.

Pour mieux comprendre l'incidence du FCT, on devrait examiner ces chiffres en fonction du montant total en dollars des productions admissibles certifiées par le BCPAC²⁵. En général, au cours des dernières années, la part de la production annuelle du FCT est passée de 58 % à 75 % des productions certifiées par le BCPAC.

- En ce qui concerne les dramatiques, les productions financées par le FCT possédaient un budget total de 327,9 millions de dollars en 2003-2004, soit 75 % des productions admissibles certifiées par le BCPAC dans ce genre.
- En ce qui concerne les émissions pour enfants, les productions financées par le FCT possédaient un budget total de 147,8 millions de dollars en 2003-2004, soit 67 %.
- Dans le cas des documentaires, les productions financées par le FCT possédaient un budget total de 141,2 millions de dollars en 2003-2004, soit 61 %.
- En ce qui concerne les variétés et les arts de la scène, les productions financées par le FCT possédaient un budget total de 36,0 millions de dollars en 2003-2004, soit seulement 39 %.

²⁵ C'est-à-dire les émissions de télévision ayant obtenu une note de 10 sur 10 selon le barème établi par le BCPAC pour le contenu canadien.

Figure 12 : Productions financées par le FCT en proportion de la production totale admissible certifiée par le BCPAC, selon le genre, en 2003-2004

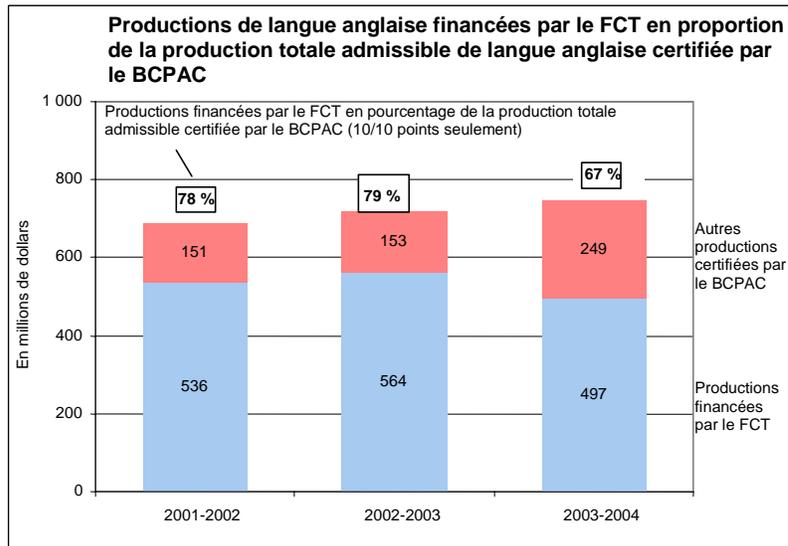


Source : Calcul du Groupe Nordicité, fondé sur des données tirées des rapports annuels du FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

Émissions financées par le FCT dans les deux langues officielles

Comme la figure 13 le montre, le FCT a financé l'équivalent de 497 millions de dollars (budget total) de productions télévisuelles de langue anglaise en 2003-2004, ce qui représente 67 % des productions totales admissibles de langue anglaise certifiées par le BCPAC pour cette année-là. Ce chiffre représente une baisse par rapport aux deux années précédentes, ce qui nous porte à croire que les émissions financées par le FCT en pourcentage de toutes les productions certifiées par le BCPAC ont diminué, même si elles demeurent importantes dans la plupart des genres. La tendance reste à confirmer, car la contribution du ministère du Patrimoine canadien en 2003-2004, a été ramenée à 87,1 millions de dollars.

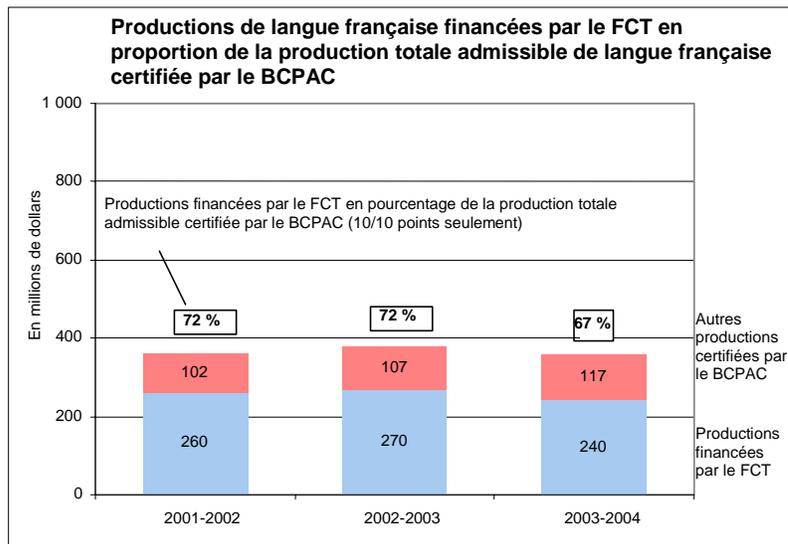
Figure 13 : Productions de langue anglaise financées par le FCT en proportion de la production totale admissible de langue anglaise certifiée par le BCPAC



Source : Calcul du Groupe Nordicité, fondé sur des données tirées des rapports annuels du FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

En ce qui concerne le marché des productions de langue française, le FCT a financé l'équivalent de 240 millions de dollars de productions télévisuelles en 2003-2004, soit deux tiers des productions admissibles de langue française certifiées par le BCPAC.

Figure 14 : Productions de langue française financées par le FCT en proportion de la production totale admissible de langue française certifiée par le BCPAC



Source : Calcul du Groupe Nordicité, fondé sur des données tirées des rapports annuels du FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

Selon les objectifs du PFCT, le FCT doit fournir le tiers de son financement total (déduction faite des sommes consenties pour les productions autochtones) aux productions de langue

française. Au cours des trois dernières années, le FCT a consenti une moyenne de 33,9 % de ses contributions totales au marché des productions de langue française.

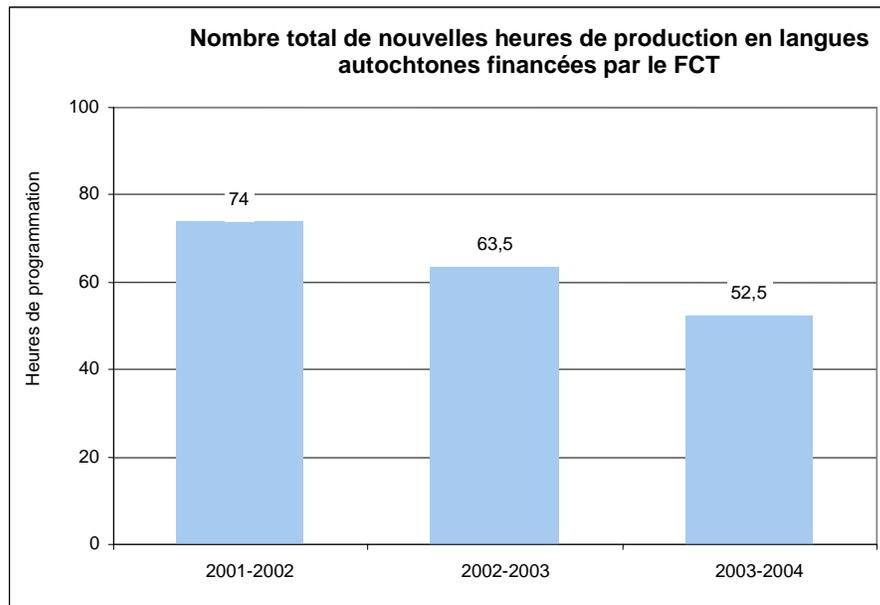
Programmation financée par le FCT en langues autochtones

Selon les objectifs du PFCT, le FCT doit « maintenir un mécanisme approprié permettant d'appuyer les types d'émissions admissibles en langues autochtones ». Le FCT appuie la production d'émissions de langue autochtone ainsi que le développement de la télévision autochtone.

Selon son accord de contribution, le FCT met de côté un montant fixe pour la programmation en langues autochtones, de sorte que le financement est demeuré stable au cours des dernières années. Toutefois, comme on finance de plus en plus des productions à gros budget, le nombre annuel d'heures produites a diminué.

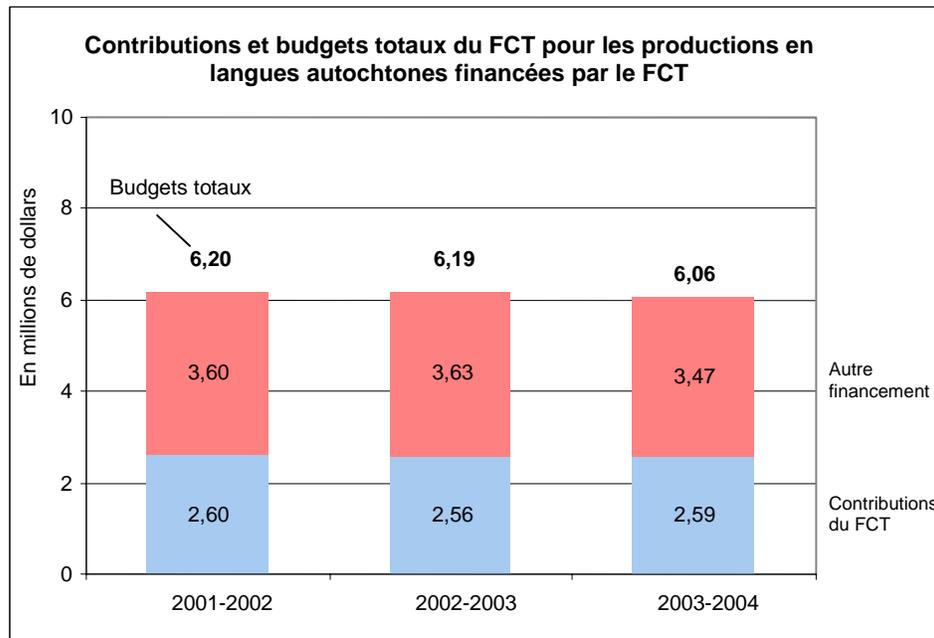
- En 2003-2004, le FCT a financé la production de 52,5 heures d'émissions de télévision originales en langues autochtones.
- En 2003-2004, le FCT a fourni 2,59 millions de dollars aux budgets totaux de 6,06 millions de dollars pour les émissions de télévision de langue autochtone.

Figure 15 : Nombre total de nouvelles heures de production en langues autochtones financées par le FCT



Source : Rapports annuels du FCT.

Figure 16 : Contributions et budgets totaux du FCT pour les productions en langues autochtones financées par le FCT



En ce qui concerne les fonds du FCT, un groupe de producteurs autochtones est maintenant considéré comme « intervenant » qui peut générer du financement supplémentaire de fonds privés et de services de télévision spécialisés. Les producteurs autochtones ont réussi à améliorer la qualité de la production et à produire d’autres genres que les émissions pour enfants et les documentaires.

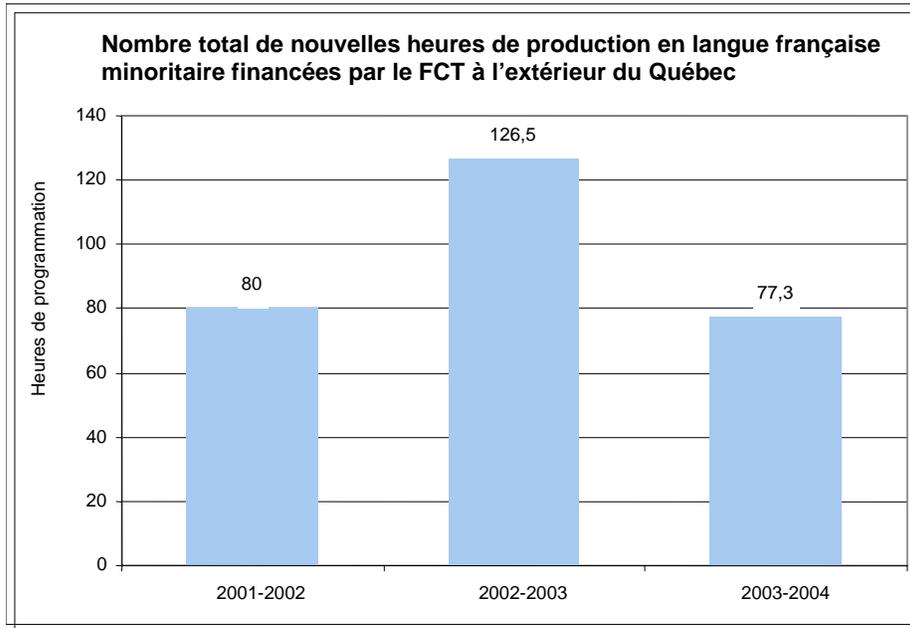
Soutien des langues officielles minoritaires

Conformément aux objectifs du PFCT, le FCT doit encourager la production dans les deux langues officielles minoritaires.

Au cours des trois dernières années, le FCT a consacré 26,2 millions de dollars à la production de plus de 283 heures d’émissions de télévision de langue française faites par des producteurs de l’extérieur du Québec.

Le financement du FCT aide à accroître la capacité des producteurs de langue française minoritaire, qui peuvent maintenant faire des productions dans d’autres genres que les émissions pour enfants et les documentaires. Le financement du FCT leur a donné l’aide financière dont ils avaient besoin pour approcher les télédiffuseurs québécois. Ils peuvent maintenant avoir accès à d’autres sources de financement privées qu’ils n’avaient pas à leur disposition par le passé.

Figure 17 : Nombre total de nouvelles heures de production en langue française minoritaire, financées par le FCT à l'extérieur du Québec



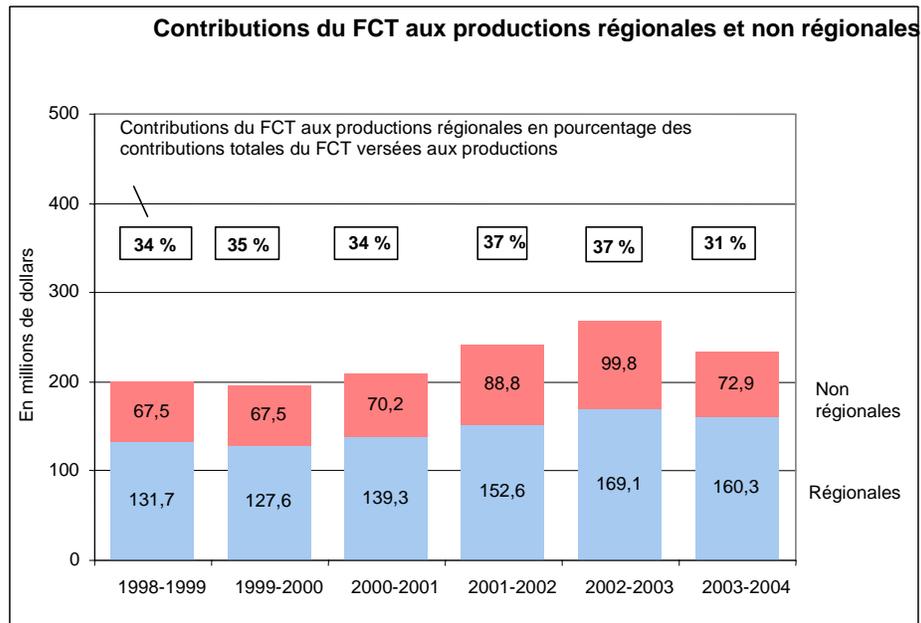
Source : Rapports annuels du FCT.

Soutien offert aux productions régionales

Selon son accord de contribution avec le Ministère du Patrimoine canadien, le FCT doit inclure des incitatifs pour les productions régionales. Grâce à la mise en œuvre d'un nouveau système d'enveloppe, la production régionale n'est plus un facteur d'évaluation du projet. Toutefois, le recours à des producteurs régionaux est pris en considération dans le calcul de l'enveloppe des télédiffuseurs.

En 2003-2004, le FCT a distribué 72,9 millions de dollars, soit 31 % de ses contributions totales pour la production à des producteurs situés à l'extérieur du Grand Toronto et de la région métropolitaine de Montréal.

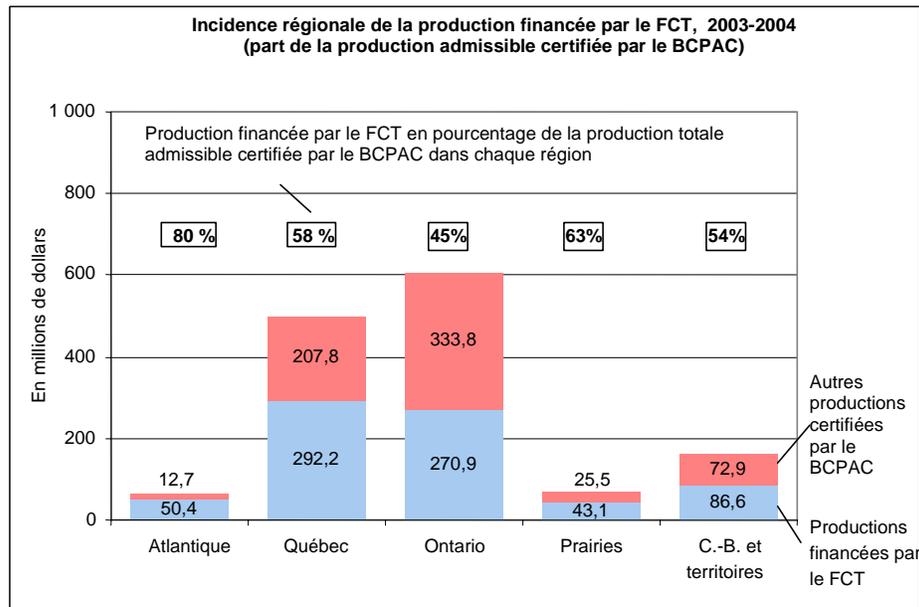
Figure 18 : Contributions du FCT aux productions régionales et non régionales



À titre de plus grands centres de production du Canada, le Québec et l'Ontario bénéficient le plus du FCT en termes absolus.

Toutefois, en termes relatifs, le Canada atlantique et les provinces des Prairies bénéficient davantage du FCT. En 2003-2004, 80 % de la production admissible certifiée par le BCPAC au Canada atlantique, a reçu le soutien du FCT. Dans les provinces des Prairies, cette part s'élevait à 63 %.

Figure 19 : Incidence régionale de la production financée par le FCT, 2003-2004 (part de la production admissible certifiée par le BCPAC)



Source : Calcul du Groupe Nordicité, fondé sur des données tirées des rapports annuels du FCT, de l'ACPFT et du BCPAC.

2.2.2 Cotes d'écoute des émissions financées par le FCT

Pour évaluer la réussite du Programme, il faut également tenir compte de la mesure par laquelle les Canadiens continuent de rechercher des émissions de télévision canadiennes et particulièrement celles financées par le FCT. Pour ce faire, on a examiné les résultats d'une recherche sur l'auditoire commandée pour l'évaluation²⁶, et analysé les dix émissions les plus écoutées.

2.2.2.1 Cote d'écoute totale aux heures de grande écoute

Les cotes d'écoute aux heures de grande écoute des émissions financées par le FCT, sont relativement faibles par rapport aux émissions étrangères, aux nouvelles et aux émissions de sports canadiennes. Toutefois, elles sont importantes, compte tenu de la façon dont les émissions de divertissement canadiennes, aux heures de grande écoute, s'en tirent globalement.

- Les émissions canadiennes de langue anglaise obtiennent de façon constante environ 25 % du total des cotes d'écoute aux heures de grande écoute. À l'extérieur du Québec, les émissions canadiennes de langue française connaissent un meilleur rendement et

²⁶ Comme on l'a mentionné dans la section 1.2.3 (p. 7), la méthodologie était différente de celle utilisée récemment par le FCT. Il était impossible d'effectuer une comparaison rigoureuse des deux séries de résultats.

obtiennent 63 % du total des cotes d'écoute aux heures de grande écoute²⁷. Pendant les heures de grande écoute, les émissions canadiennes dans les genres sous-représentés (émissions pour enfants, documentaires, dramatiques/comédies, variétés et arts de la scène), représentent 41 % des cotes d'écoute des émissions canadiennes en anglais et 51 % des cotes d'écoute des émissions canadiennes en français. Ces résultats concordent avec des modèles historiques établis depuis longtemps. En 1992-1993, les téléspectateurs d'émissions canadiennes représentaient 27 % des téléspectateurs de la télévision de langue anglaise aux heures de grande écoute, et 66 % des téléspectateurs de la télévision de langue française.

- Dans le cas des cotes d'écoute aux heures de grande écoute des émissions canadiennes dans les genres sous-représentés, les émissions financées par le FCT correspondaient à 32 % du total des émissions canadiennes à l'extérieur du Québec et à autant pour les émissions canadiennes de langue française au Québec.

2.2.2.2 Part des émissions financées par le FCT des cotes d'écoute totales

Les tableaux 3 et 4 montrent bien que la part relative des cotes d'écoute totale obtenues par les émissions financées par le FCT n'a pas augmenté ou ne s'est pas maintenue face à l'élargissement des choix :

- Les cotes d'écoute des émissions de langue anglaise financées par le FCT aux heures de grande écoute, dans les genres sous-représentés, sont passées de 4,0 % en 1998-1999 à 3,3 % en 2002-2003.
- Les cotes d'écoute d'émissions de langue française financées par le FCT aux heures de grande écoute, dans les genres sous-représentés, sont passées de 13,3 % en 1998-1999 à 10,1 % en 2002-2003.

Tableau 3 : Part de l'auditoire aux heures de grande écoute – télévision de langue anglaise

		1998-1999	2000-2001	2002-2003
Émissions canadiennes	Émissions financées par le FCT : genres sous-représentés (émissions pour enfants, documentaires, dramatiques, variétés, arts de la scène)	4,0 %	3,2 %	3,3 %
	Émissions non financées par le FCT : genres sous-représentés (émissions pour enfants, documentaires, dramatiques, variétés, arts de la scène)	6,0 %	6,9 %	6,9 %
	Autres émissions canadiennes (nouvelles, sports, information)	13,1 %	15,5 %	14,7 %
	Total des émissions canadiennes	23,1 %	25,6 %	24,9 %
Émissions étrangères	Total des émissions étrangères	76,9 %	74,4 %	75,1 %
Total		100 %	100 %	100 %

²⁷ Selon le rapport annuel du FCT de 2003-2004, à l'automne et à l'hiver de 2003-2004, 40 % des heures totales d'écoute des émissions de langue anglaise étaient consacrées à la programmation canadienne. La différence (25 % contre 40 %) pourrait s'expliquer par le fait que les données générées pour la présente évaluation comprennent uniquement les cotes d'écoute aux heures de grande écoute. Dans le cas de la télévision de langue française, les pourcentages semblent similaires (63 % contre « plus des deux tiers de tous les téléspectateurs francophones »).

Tableau 4 : Part de l'auditoire aux heures de grande écoute – télévision de langue française

		1998-1999	2000-2001	2002-2003
Émissions canadiennes	Émissions financées par le FCT : genres sous-représentés (émissions pour enfants, documentaires, dramatiques, variétés, arts de la scène)	13,3 %	12,1 %	10,1 %
	Émissions non financées par le FCT : genres sous-représentés (émissions pour enfants, documentaires, dramatiques, variétés, arts de la scène)	21,4 %	20,6 %	21,9 %
	Autres émissions canadiennes (nouvelles, sports, information)	30,3 %	29,4 %	30,9 %
	Total des émissions canadiennes	65,0 %	62,1 %	62,9 %
Émissions étrangères	Total des émissions étrangères	35,0 %	37,9 %	37,1 %
Total		100 %	100 %	100 %

Les projets financés par le FCT n'ont pas suivi le marché en ce qui concerne les heures totales de programmation accessibles. Même si les émissions financées par le FCT ont augmenté à 2 822 heures originales en 2000-2001, leur nombre a été ramené à 2 178 heures en 2003-2004. Au cours d'une période similaire, de 1998-1999 à 2002-2003, on a remarqué une augmentation de 50 % de l'offre d'émissions à la télévision de langue anglaise et de 42 % à la télévision de langue française. La différence au chapitre des cotes d'écoute peut être attribuable, en partie, à la différence importante dans le volume de la programmation accessible, qui est en soi le résultat de l'instauration de nouveaux services de télévision spécialisée et la possibilité de déplacement d'horaires (dédoublage des signaux conventionnels dans des fuseaux horaires différents) accessibles par SRD. Les émissions financées par le FCT, représentent un petit noyau d'émissions originales dans le système; elles font concurrence à un large éventail d'émissions, qui sont principalement des reprises ou des produits déjà disponibles.

2.2.2.3 Cotes d'écoute, selon le genre

Dans le cas des émissions pour enfants de langue anglaise, les émissions financées par le FCT représentent 46 % des cotes d'écoute des émissions pour enfants canadiennes. La situation est très différente pour les émissions de langue française car les émissions financées par le FCT représentent seulement 15 % des cotes d'écoute des émissions pour enfants canadiennes.

Dans le cas des documentaires, les émissions financées par le FCT sont tout aussi importantes en anglais qu'en français, obtenant 36 % (anglais) et 35 % (français) des cotes d'écoute des documentaires canadiens.

Dans le cas des dramatiques, la situation diffère entre l'anglais et le français. Les émissions financées par le FCT représentent 38 % des cotes d'écoute des dramatiques canadiennes en langue anglaise, mais 52 % des cotes d'écoute des dramatiques canadiennes en langue française. L'écart s'explique par l'existence de financement étranger pour certains produits de

langue anglaise, ce qui augmente les possibilités de création de dramatiques non financées par le FCT.

Dans le cas des variétés et des arts de la scène, les émissions financées par le FCT obtiennent une très faible proportion des cotes d'écoute des émissions canadiennes. La différence entre ce genre et les autres, particulièrement en français, s'explique par le fait que le marché peut souvent soutenir cette programmation, le FCT jouant un beaucoup plus petit rôle dans ce cas-ci que dans les autres genres.

Tableau 5 : Part de l'auditoire aux heures de grande écoute – selon le genre

		Anglais	Français
Émissions pour enfants	% des cotes d'écoute	0,6 %	0,2 %
	% du genre au Canada	46,0 %	15,0 %
Documentaires	% des cotes d'écoute	0,4 %	0,7 %
	% du genre au Canada	36,0 %	35,0 %
Dramatiques/comédies	% des cotes d'écoute	2,1 %	8,7 %
	% du genre au Canada	38,0 %	52,0 %
Variétés et arts de la scène	% des cotes d'écoute	0,2 %	0,5 %
	% du genre au Canada	9,0 %	4,0 %
Total	% des cotes d'écoute	3,3 %	10,1 %
	% du genre au Canada	32,0 %	32,0 %

L'analyse de l'auditoire révèle de très faibles cotes d'écoute des émissions financées par le FCT de langue française produites par des producteurs de l'extérieur du Québec en 2003-2004. Une série en quatre épisodes a attiré près de 500 000 spectateurs à la chaîne française de Radio-Canada et une autre a dépassé la marque de 100 000 spectateurs (à TVA). Toutefois, la plupart des émissions ont été diffusées sur des chaînes spécialisées et ont attiré moins de 10 000 spectateurs.

2.2.2.4 Analyse des dix émissions les plus écoutées

Une comparaison des émissions les plus écoutées révèle que la plupart des dix émissions de langue anglaise les plus écoutées sont des émissions étrangères, tandis que les émissions étrangères sont pratiquement inexistantes à la télévision de langue française. Au chapitre des dramatiques et des comédies, les résultats sont très différents pour la télévision de langue anglaise et celle de langue française.

- La télévision de langue anglaise compte deux émissions financées par le FCT qui se classent parmi les dix émissions les plus écoutées : *Shattered City* (Radio-Canada anglais) et *Men of the Deep*s (documentaire). *Shattered City* a obtenu les meilleures cotes d'écoute pour une émission spéciale toutes dramatiques ou comédies confondues, y compris les

émissions étrangères. Parmi les dix séries dramatiques et comiques canadiennes les plus écoutées, trois d'entre elles ne sont pas financées par le FCT (deux sont des comédies à la chaîne anglaise de Radio-Canada et l'autre s'intitule *Corner Gas* et est financée par une contribution importante de CTV); toutefois, la plupart des autres émissions les plus écoutées sont financées par le FCT. Seulement deux des dix émissions spéciales dramatiques et comiques de langue anglaise les plus écoutées sont financées par le FCT.

- En ce qui concerne la télévision de langue française, toutes les séries dramatiques et comiques les plus populaires à la télévision française ont obtenu du financement du FCT et sept des dix émissions spéciales dramatiques, ont également obtenu du financement du FCT. Cette constatation laisse entendre que le FCT semble être pratiquement la seule source possible de financement pour les séries dramatiques et comiques aux heures de grande écoute.

2.2.2.5 *Nouvel engouement pour les services spécialisés*

Au cours des quatre dernières années, on a remarqué un nouvel engouement pour les services spécialisés.

- En anglais, les cotes d'écoute des chaînes spécialisées ont augmenté, passant de 31,6 % en 1998-1999 à 40,8 % en 2002-2003.
- En français, cette hausse a été encore plus prononcée, la part d'écoute des chaînes spécialisées passant de 15,5 % de 1998-1999 à 30,8 % en 2002-2003.

Les services spécialisés obtiennent maintenant une plus grande part des cotes d'écoute des émissions canadiennes que la télévision conventionnelle de langue anglaise, mais ce n'est pas encore le cas à la télévision de langue française. Les cotes d'écoute des émissions canadiennes des chaînes spécialisées dénotent le nouvel engouement pour les services spécialisés.

- En 1998-1999, la programmation canadienne de langue anglaise, obtenait 8,9 % des cotes d'écoute, comparativement à 14,3 % pour la télévision conventionnelle. Quatre ans plus tard, on remarque l'inverse. En 2002-2003, les émissions des chaînes spécialisées obtenaient 13,2 % des cotes d'écoute des émissions canadiennes, et les émissions à la télévision conventionnelle, 11,7 %.
- La télévision conventionnelle domine toujours les cotes d'écoute des émissions canadiennes de langue française, mais sa part a été érodée par les chaînes spécialisées. En 1998-1999, la télévision conventionnelle obtenait 56,2 % des cotes d'écoute des émissions canadiennes, comparativement à 8,8 % pour la télévision spécialisée. En 2002-2003, les émissions canadiennes de la télévision conventionnelle obtenaient toujours 46,7 % des cotes d'écoute aux heures de grande écoute, mais la part d'écoute des chaînes spécialisées avait augmenté, pour passer à 16,1 %.

Même si la part totale d'écoute des émissions canadiennes est demeurée relativement stable, on remarque un nouvel engouement important pour les chaînes spécialisées par rapport aux chaînes conventionnelles.

La télévision conventionnelle obtient 61 % des cotes d'écoute des émissions financées par le FCT; les chaînes spécialisées, 39 %. La répartition du soutien du FCT a également changé : les services spécialisés obtiennent une part croissante, compte tenu de l'augmentation des cotes d'écoute.

Tableau 6 : Part de l'auditoire aux heures de grande écoute – télévision de langue anglaise

		1998-1999	2002-2003
Cotes d'écoute totales	Télévision spécialisée	31,6 %	40,8 %
	Télévision conventionnelle	68,4 %	59,2 %
	Total	100,0 %	100,0 %
Cotes d'écoute canadiennes totales	Télévision spécialisée	8,9 %	13,2 %
	Télévision conventionnelle	14,3 %	11,7 %
	Total	23,1 %	24,9 %
Cotes d'écoute des émissions financées par le FCT totales	Télévision spécialisée	1,1 %	1,4 %
	Télévision conventionnelle	2,9 %	2,0 %
	Total	4,0 %	3,3 %

Au Québec, les cotes d'écoute de la télévision conventionnelle (nationale et étrangère) ont diminué pour s'établir à 69 %, imitant la tendance du reste du Canada. Toutefois, un large auditoire choisit toujours les émissions canadiennes (47 % contre 12 % en anglais). La part des cotes d'écoute de 16 % des chaînes spécialisées canadiennes est comparable à la part de 13 % de ces chaînes de langue anglaise. Comme dans le cas de la télévision de langue anglaise, le financement du FCT tient compte de cette répartition des cotes d'écoute.

Tableau 7 : Part de l'auditoire aux heures de grande écoute – télévision de langue française

		1998-1999	2002-2003
Cotes d'écoute totales	Télévision spécialisée	15,5 %	30,8 %
	Télévision conventionnelle	84,5 %	69,2 %
	Total	100,0 %	100,0 %
Cotes d'écoute canadiennes totales	Télévision spécialisée	8,8 %	16,1 %
	Télévision conventionnelle	56,2 %	46,7 %
	Total	65,0 %	62,9 %
Cotes d'écoute des émissions financées par le FCT totales	Télévision spécialisée	0,7 %	1,5 %
	Télévision conventionnelle	12,6 %	8,5 %
	Total	13,3 %	10,1 %

2.3 Rentabilité et solutions de rechange

La présente section examine l'efficacité des moyens utilisés pour atteindre les objectifs par rapport à d'autres approches de conception et de prestation.

Pour déterminer si les activités du FCT sont effectuées de la façon la plus rentable possible, on a examiné les points suivants :

- les coûts administratifs du FCT par rapport à ceux d'autres programmes de financement;
- la structure administrative et le nouveau modèle de financement « en trois volets »;
- la politique de « recouvrement » de Téléfilm.

2.3.1 Coûts administratifs de l'exploitation du FCT

Les coûts d'administration du FCT ont augmenté au cours des années, de 5,3 % du total des contributions en 2001-2002 à 6,4 % des contributions en 2003-2004, mais demeurent dans les limites établies par l'accord de contribution conclu avec le ministère du Patrimoine canadien (précisées à l'annexe A de l'accord). L'accord limite les coûts administratifs du FCT à un maximum de 7 % des contributions (coûts combinés du PPC et du PDD). Le plafond précédent n'était que de 5 %. Le ministère du Patrimoine canadien a autorisé l'augmentation des coûts administratifs, pour donner au FCT les ressources et la flexibilité nécessaires pour la mise en œuvre d'initiatives qui s'imposent pour changer l'optique du Fonds et améliorer sa gouvernance.

Les deux administrations (Téléfilm et la SFCT) ont entrepris de mettre en place un certain nombre de mesures d'amélioration afin de maintenir les coûts sous le seuil de 7 % et d'augmenter l'efficacité. Par exemple, l'an dernier, Téléfilm a mis en œuvre sa politique de recouvrement normalisée pour rationaliser le processus d'investissement en capital (et rendre le processus moins lourd pour les producteurs canadiens). De plus, Téléfilm a procédé à une refonte de ses processus et procédures pour assurer une meilleure uniformité et veiller à ce que les projets plus risqués soient les plus surveillés.

L'adoption du Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur a énormément réduit le nombre de demandes évaluées par la SFCT, ce qui a permis une économie importante des coûts. Dans ce volet, les télédiffuseurs suivent des lignes directrices préétablies pour déterminer qui devrait obtenir des fonds. Le processus de prise de décisions du FCT est donc plus prévisible, et les demandes excédentaires sont maintenant choses du passé. Selon une personne interrogée, le nombre de demandes a chuté de 900 environ à 400. La réduction de la charge de travail a permis une économie des coûts, que la SFCT évalue à environ 800 000 \$ par année. Le nombre de demandes évaluées par Téléfilm a subi une baisse encore plus marquée. En raison du système de comptabilité par activités (CPA) de l'organisme, il est devenu difficile de déterminer la réduction exacte des coûts pour un programme en particulier (par rapport à une activité); à la suite de l'instauration du système en trois volets, Téléfilm a toutefois pu souligner une réduction de 25 employés à temps plein – même si certains ont été réembauchés pour appuyer d'autres programmes, comme la coproduction internationale. De

plus, Téléfilm est toujours responsable des dramatiques de langue anglaise à forte main-d'œuvre et du Volet des initiatives spéciales (émissions autochtones et francophones produites à l'extérieur du Québec). De plus, tous les projets qui ont une composante de participation par capital exigent toujours la surveillance administrative de Téléfilm afin qu'ils respectent la politique de recouvrement normalisée de l'organisme.

Le volet de l'enveloppe est plus efficient pour les utilisateurs, car il répond à un cycle de production qui est fonction du financement et du développement d'un projet plutôt que d'une date limite artificielle. En d'autres termes, les projets sont entamés dans le cadre du volet de l'enveloppe lorsqu'ils sont prêts, plutôt qu'au moment de la date limite de la demande.

Les coûts administratifs sont plus élevés pour les initiatives spéciales (p. ex., les émissions autochtones et francophones produites à l'extérieur du Québec) que pour les autres types de production. Par exemple, les représentants de Téléfilm ont mentionné que des deux millions de dollars consentis à la production autochtone, près d'un million de dollars servaient à l'administrer. Certains utilisateurs du FCT laissent entendre que la nouvelle structure n'a pas encore permis de réaliser de réelles économies administratives à Téléfilm, car les mêmes ressources administratives travaillent à un volume plus petit de demandes, qui sont simplement soumises à une surveillance plus étroite.

2.3.1.1 Analyse comparative

L'évaluation a comparé le coût administratif du Programme à d'autres fonds dans l'industrie télévisuelle et programmes fédéraux semblables.

Autres fonds

Lorsque l'on compare les coûts administratifs à ceux d'autres programmes, on peut ainsi évaluer la rentabilité du FCT. Toutefois, cette approche comporte ses limites.

La comparaison avec les fonds du secteur privé plus petits est celle qui est la plus directe. Dans l'avis public 1999-29, le CRTC a mentionné que chacun des fonds du secteur privé qu'il a reconnus ne doit pas dépenser plus de 5 % des contributions de EDR pour l'administration du fonds. Le CRTC voulait ainsi s'assurer que le maximum de ressources était utilisé pour la production.

Certains utilisateurs du FCT ont laissé entendre que si ces autres fonds pouvaient fonctionner avec seulement 5 % des contributions pour leurs dépenses administratives, le FCT pourrait en faire de même. Toutefois, d'autres facteurs doivent être pris en considération.

- Les fonds plus petits attendent habituellement les décisions du FCT et d'autres intervenants, pour déterminer les projets dans lesquels ils investiraient (cependant, comme les télédiffuseurs ont retardé leurs décisions à l'égard des projets qu'ils entreprendront au cours de l'année, certains petits fonds ont été poussés à prendre leurs propres décisions).
- La diligence raisonnable du FCT à l'égard d'un projet est souvent considérée comme un atout pour d'autres administrateurs de fonds, et ils se fient au FCT pour la gestion des

risques. Les autres fonds assument par conséquent une plus petite part de ce travail, ce qui peut expliquer leurs coûts proportionnellement plus faibles.

- Les coûts du FCT sont également augmentés par le fait que les producteurs doivent mener des activités de sensibilisation et s'occuper d'un nombre supplémentaire de demandes dans les catégories de langues officielles minoritaires et autochtones cibles.
- La plupart des fonds du secteur privé visent un genre particulier (p. ex. les émissions pour enfants ou les documentaires) et offrent un type particulier du soutien financier (p. ex. participation au capital ou financement provisoire). Le FCT porte sur toute une gamme de genres sous-représentés et, contrairement aux autres fonds, se concentre sur des émissions typiquement canadiennes.

Programmes fédéraux semblables

Il est difficile de comparer le FCT et d'autres programmes de financement fédéraux compte tenu de leurs différences. Toutefois, deux autres programmes fédéraux ont été examinés à des fins de comparaison :

- Le Conseil des Arts du Canada (CAC), offre des subventions aux artistes canadiens par l'entremise d'un système d'examen par les pairs. Ses coûts administratifs sont beaucoup plus élevés que ceux du FCT : 15,2 % des recettes en 2003-2004 par rapport à 6,4 % des recettes du FCT. Il faut toutefois mentionner que le système d'évaluation par les pairs du CAC, est par nature, plus onéreux qu'une formule basée sur un système à critères déterminés comme celle utilisée par le FCT.
- Le programme Partenariat technologique Canada offre des participations au capital aux entreprises technologiques canadiennes. Ses coûts administratifs sont beaucoup plus faibles, soit seulement 3,3 % des contributions totales.

Ces différences peuvent être en grande partie attribuables à la taille des contrats octroyés dans le cadre d'un programme. Partenariat technologique Canada donne des sommes beaucoup plus élevées que le Conseil des Arts du Canada.

2.3.2 Conception et exécution

Même si le financement en trois volets a été mis en œuvre uniquement en 2003-2004, on a demandé aux intervenants si le nouveau modèle comportait des problèmes à l'égard de la conception et de l'exécution.

2.3.2.1 *Enveloppe des dramatiques de langue anglaise*

Les producteurs et télédiffuseurs de langue française s'entendent pour dire que le nouveau système d'enveloppe est une bonne approche et mérite de faire ses preuves, sauf, du moins pour quelques rajustements mineurs qui pourraient être apportés au cours des prochaines années. Toutefois, l'approche du FCT à l'égard des dramatiques de langue anglaise, ne concorde pas avec l'approche adoptée dans le cadre des deux autres volets. Le conseil du FCT a fait le compromis de retirer les dramatiques du volet de l'enveloppe et de les soumettre au

processus d'évaluation de Téléfilm. Les producteurs et organismes régionaux représentant les créateurs ne font pas confiance aux télédiffuseurs pour prendre des décisions, même si des lignes directrices sont précisément établies. Les producteurs régionaux plus petits ont estimé que, sans un « mécanisme d'obligation », les télédiffuseurs les excluraient des projets de dramatiques de langue anglaise. De plus, certains télédiffuseurs ont considéré l'administration par Téléfilm du volet des dramatiques de langue anglaise comme étant utile pour « corriger » certains des résultats imprévus du volet de l'enveloppe. En fait, il existe certains incitatifs encourageant la production régionale : on utilise le dossier d'un télédiffuseur à cet égard dans la formule pour déterminer la taille de son enveloppe. L'incitatif régional est devenu une composante des critères d'attribution des fonds aux enveloppes des télédiffuseurs. À l'heure actuelle, on ne sait pas encore si les préoccupations des producteurs régionaux de langue anglaise au sujet de l'approche de l'enveloppe sont justifiées. Dans le cadre de ce système d'enveloppe, les premiers résultats observés au Québec, révèlent que les producteurs régionaux obtiennent une part historique des productions.

2.3.2.2 Double administration

Malgré la réaffectation des responsabilités selon l'approche en trois volets, Téléfilm n'a pas le pouvoir de déléguer le versement des paiements à une tierce partie, comme la SFCT. La SFCT est responsable des décisions de financement du volet de l'enveloppe et prend des décisions sur les suppléments de droits de diffusion et les participations au capital de ce volet. Toutefois, Téléfilm a toujours la responsabilité d'émettre la lettre d'engagement et les chèques au producteur pour la portion des participations au capital de la contribution du FCT. De même, comme Téléfilm ne possédait pas de mandat législatif pour octroyer des subventions, ce que sont en fait les suppléments de droits de diffusion, il a délégué cette responsabilité pour ses deux volets à la SFCT. Téléfilm et la SFCT ont eu à créer un processus de « délégation » des responsabilités relatives aux droits de diffusion à la SFCT, même si c'est Téléfilm qui prend les décisions au sujet des demandes pour les deux volets sous son administration. Donc, alors qu'un nouveau modèle offre une séparation plus claire entre les deux administrations qu'avant 2004-2005, la coordination et la coopération continues sont toujours nécessaires entre les deux.

La présentation de rapports financiers uniformes et exacts, représente une autre difficulté du modèle de la double administration. La SFCT et Téléfilm utilisent des systèmes de comptabilité incompatibles – la SFCT utilise la comptabilité d'exercice, tandis que Téléfilm utilise une comptabilité de caisse. Cette incompatibilité complique la préparation des états financiers intégrés, exigés chaque année en vertu de l'accord de contribution.

2.3.2.3 Problème lié à la gouvernance

Les télédiffuseurs et les producteurs ont approuvé le système d'enveloppe du télédiffuseur de façon générale, mais certains producteurs estiment qu'il est inadmissible que des télédiffuseurs exercent des pressions sur leur budget. Les télédiffuseurs canadiens de langue anglaise semblent retarder leurs décisions jusqu'à ce qu'ils connaissent le financement que les producteurs ont réussi à obtenir pour leurs productions. Les télédiffuseurs canadiens de langue française au Québec, n'agissent pas de cette façon. Même s'il ne s'agit pas d'une question

fondamentale, elle donne une bonne indication du pouvoir exercé par les télédiffuseurs dans le système de l'enveloppe du télédiffuseur.

Toutefois, les personnes interrogées parmi les administrateurs ont certaines préoccupations au sujet du système de l'enveloppe du télédiffuseur. Ils craignent que des problèmes ne pointent à l'horizon si les télédiffuseurs et les producteurs ont pu manipuler les lignes directrices du FCT en leur faveur. Bien entendu, le conseil du FCT compte des représentants du gouvernement, y compris des fonctionnaires et d'autres personnes connaissant bien certains aspects de l'entreprise, mais les lignes directrices du financement sont effectivement établies par ceux qui sont étroitement liés à la production et à la diffusion d'émissions de télévision. C'est un système de freins et de contrepoids; après tout, les producteurs et les télédiffuseurs sont des parties distinctes qui doivent négocier entre elles. Toutefois, ils sont tout de même les bénéficiaires conjoints d'un quart de milliard de dollars de fonds gouvernementaux et produits par le gouvernement, et, dans la plupart des cas, ils déterminent les conditions précises (lignes directrices) de répartition des fonds.

On craint également que les intervenants de l'industrie n'établissent des lignes directrices qui favorisent un comportement prudent sur le plan économique. Au lieu de prendre des risques dans de grandes productions dramatiques, par exemple, on pourrait avoir tendance à octroyer des licences pour des projets qui coûtent moins cher ou qui suivent une approche déjà éprouvée. À l'opposé, on pourrait dire que peu importe la configuration de la gouvernance, le gouvernement fédéral détient toujours le pouvoir ultime à l'égard du financement et pourrait intervenir dans le processus de décision. Cependant, certains estiment que le gouvernement ou des parties indépendantes devraient avoir davantage leur mot à dire sur le processus pour compenser pour la force des télédiffuseurs et des producteurs. Cette question, s'il y a lieu, pourrait être abordée par l'entremise de l'accord de contribution, qui fixe les exigences du gouvernement et les objectifs du Programme liés au financement.

2.3.2.4 Recouvrement

Les participations au capital de Téléfilm par l'entremise du PPC, ont toujours été assorties de privilèges de recouvrement; c'est-à-dire que si le projet réussit financièrement, Téléfilm recouvre une certaine partie de son investissement. Le montant recouvré est réinvesti dans la production et se chiffre autour de neuf millions de dollars par année. Même s'il s'agit certainement d'une somme importante, certaines des personnes clés interrogées parmi les télédiffuseurs et les producteurs, ont beaucoup critiqué les politiques de recouvrement.

Ils soutiennent que les politiques de recouvrement de Téléfilm posent parfois de réels obstacles au financement, particulièrement de sources étrangères (lesquelles ne semblent pas comprendre pourquoi le positionnement financier « naturel » ne s'applique pas). La négociation du recouvrement peut entraîner des retards et certainement une réduction des retombées pour les producteurs. Comme on l'a indiqué plus tôt, dans le contexte financier plus exigeant des dernières années, la situation d'une société de production typique s'est détériorée. Téléfilm a amélioré le processus de normalisation des politiques de recouvrement, mais les projets ne semblent pas tous respecter les normes.

Les producteurs estiment que le suivi des projets sur plusieurs années, en plus d'autres aspects administratifs, demeurent très coûteux pour Téléfilm. Certains producteurs laissent entendre que Téléfilm devrait à tout le moins limiter ses intérêts dans des droits à une période déterminée, par exemple cinq ans. L'organisme mentionne que le suivi est maintenant très efficace et qu'une partie considérable du rendement global des participations au capital provient de revenus générés après cinq ans.

Le bien-fondé du recouvrement sur les participations au capital est certainement compris : l'investissement du public mérite un rendement si l'investissement est réussi. Même si le recouvrement est reconnu comme condition à plus long terme du financement de Téléfilm, il ne représente en moyenne que quelques points de pourcentage du capital total avancé. En fait, lorsque la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (l'ancêtre de Téléfilm) a été créée, elle devait renflouer ses fonds à partir des produits des participations au capital dans les films. On se demande maintenant si cette approche est toujours justifiée.

En supposant que les changements apportés aux politiques de recouvrement diminuent les sommes versées à Téléfilm de cinq millions de dollars, il faut déterminer dans quelle mesure les sociétés de production pourraient en bénéficier. Utiliseraient-elles les fonds supplémentaires pour leurs prochains projets? Pourraient-elles obtenir plus de cinq millions de dollars de sources de financement étrangères? De toute évidence, il faut examiner davantage les politiques de recouvrement et leur incidence nette sur le financement des émissions de télévision canadiennes ciblées.

2.3.2.5 Processus de demande et d'évaluation

Avant 2004-2005, le processus de demande consistait en une double structure d'administration et en un système de grille d'évaluation, qui étaient inefficaces :

- Dans le cas des projets demandant du financement du PDD ou du PPC, les producteurs devaient présenter deux demandes distinctes, qui exigeaient une certaine coordination au chapitre de la prise de décisions, laquelle faisait parfois défaut.
- Le processus de demande a imposé un échéancier uniforme aux producteurs, les obligeant à suivre le même cycle de production. Par conséquent, dû à la contrainte de temps, ils se livraient concurrence afin d'obtenir des équipes et d'autres ressources de production, ainsi que d'autres formes de financement.

Les modifications apportées à l'approche de financement du FCT en 2004-2005 a abordé ces problèmes :

- Selon le Volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur, les demandes peuvent être soumises lorsque les télédiffuseurs et producteurs estiment que leur projet est prêt ou suffisamment élaboré. Les utilisateurs du FCT estiment qu'il s'agit d'une importante amélioration.
- Le télédiffuseur connaît la taille de son enveloppe à l'avance et met de l'avant un plan de production qui ne dépasse pas sa propre enveloppe. Cette délégation de responsabilité a

éliminé la concurrence du processus de demande et réduit énormément le nombre de demandes présentées au FCT.

- Une seule demande au lieu de deux est maintenant exigée.

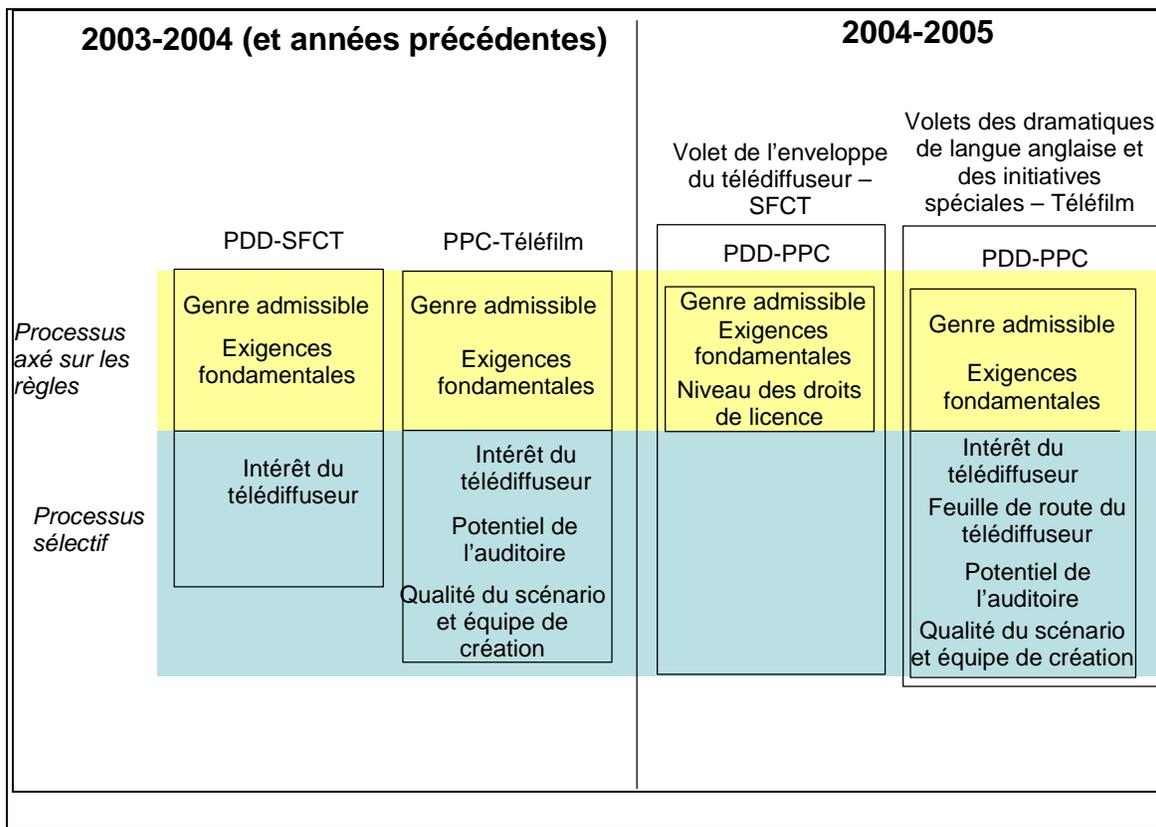
D'autres modifications devraient entraîner des répercussions positives :

- Pour son évaluation des demandes de dramatiques de langue anglaise, Téléfilm a créé une comparaison nationale, ce qui réduit les écarts régionaux dans la prise de décisions.
- Le FCT a normalisé ses méthodes d'évaluation et ses exigences de documentation. Les producteurs peuvent maintenant présenter leur demande en ligne.

Les utilisateurs du FCT estiment que les modifications ont beaucoup amélioré l'efficacité et l'efficacé.

La figure 20 présente les différences entre la nouvelle approche en trois volets et la structure PDD-PPC des années précédentes. (Pour des raisons de simplicité, les variantes des années précédentes ne sont pas toutes indiquées.)

Figure 20 : Processus d'évaluation de projets du FCT



Certaines personnes clés interrogées estimaient que le FCT était moins transparent qu'il aurait dû l'être, particulièrement dans ses critères exigeant des jugements subjectifs. Un examen du processus de demande a révélé que les gens qui ont présenté des demandes estimaient que les processus d'évaluation axés sur les règles à la SFCT et à Téléfilm (pour déterminer si un projet est admissible) étaient très transparents. La définition des genres et les quatre « exigences fondamentales » étaient clairement établies, même si leur évaluation exige une certaine subjectivité. La SFCT consulte une base de données internes de précédents si l'admissibilité du projet est limitée, et elle a recours à des procédures de remontée des paliers de décision, lorsque les cas présentent une réelle ambiguïté.

L'examen a révélé que le processus de sélection de Téléfilm était très transparent. Les Lignes directrices du FCT et les ateliers connexes, communiquent aux demandeurs les paramètres et les points de repère de la réussite. Toutefois, un examen des dossiers de projet a révélé que le processus d'évaluation pourrait être plus transparent si l'information contenue dans les Lignes directrices du FCT était plus exhaustive – par exemple, la feuille de route du télédiffuseur, le modèle utilisé pour l'évaluation de l'élément marketing de l'évaluation sélective et la cotation de la qualité du projet. Téléfilm a déjà commencé en communiquant les rendements antérieurs des télédiffuseurs au début du cycle de financement de 2005-2006.

2.3.3 Solutions de rechange

L'évaluation a examiné les chevauchements, les dédoublements et les complémentarités avec d'autres programmes administrés par d'autres organisations, agences ou ministères. Les évaluateurs devaient également déterminer si le Fonds devait encore relever du ministère du Patrimoine canadien ou s'il serait plus efficace qu'un autre ministère, une organisation provinciale ou le secteur privé en assume la responsabilité.

L'évaluation n'a pas tenu compte des structures de gouvernance, sujet qui est examiné séparément. Toutefois, la gouvernance a certaines répercussions sur les résultats de l'évaluation des solutions de rechange.

2.3.3.1 *Chevauchements, dédoublements et complémentarités*

Au fil du temps, un système complexe a évolué pour financer la création d'émissions de télévision canadiennes. En plus du soutien de la SRC, de la SFCT et de Téléfilm, il existe des crédits d'impôt fédéraux et provinciaux, des traités de coproduction internationaux, d'autres programmes de soutien audiovisuels de Téléfilm et des fonds du secteur privé établis conformément aux décisions du CRTC.

Le FCT est la source de financement unique la plus importante, qui a distribué 246 millions de dollars en 2003-2004 (financement public et privé ensemble). Il joue un rôle important dans le soutien d'une programmation typiquement canadienne qui comprend des dramatiques, des émissions pour enfants, des documentaires, des variétés et des émissions sur les arts de la scène.

Crédits d'impôt

Les crédits d'impôt provinciaux appuient et aident à créer la base industrielle de l'industrie cinématographique et télévisuelle dans chaque région du pays. Le financement provincial par capitaux propres, a pratiquement disparu.

Les crédits d'impôt fédéraux jouent en grande partie le même rôle à l'échelle nationale, notamment le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique pour la production de contenu canadien. Les producteurs soutiennent souvent que les crédits d'impôt visaient initialement à aider au financement des capitaux destinés au développement et au fonds de roulement, et on s'attend maintenant à ce qu'ils soient inclus dans la structure financière d'un projet. Les crédits sont donc devenus une composante automatique de tout projet admissible, et servent de complément au FCT. Les producteurs présentent généralement leurs projets de manière à aller chercher la combinaison optimale de toutes les sources de financement en plus des droits de diffusion du télédiffuseur et de toutes les sources étrangères qu'ils peuvent réussir à obtenir. Malgré cela, une partie ou la totalité des droits des producteurs doivent être réservés pour compléter le financement. Il est donc difficile de soutenir qu'il existe un chevauchement entre les programmes de financement du FCT et les crédits d'impôt.

Fonds privés

La plupart des divers fonds privés ont un intérêt commun : un type particulier de programmation; une production dans une région en particulier seulement; ou un certain type de soutien, comme le financement provisoire ou les garanties d'emprunt. Voici certains des fonds privés :

- Fonds de la radiodiffusion et des nouveaux médias de Bell
- Corporation du film et de la vidéo indépendants du Canada
- Fonds Cogeco de développement
- Fonds de développement du savoir
- Fonds indépendant de production
- Harold Greenberg Fund
- Fonds de financement Rogers
- Fonds de télévision Shaw
- Fonds pour la programmation locale dans les petits marchés

Du point de vue des producteurs et d'autres intervenants du FCT, les fonds privés sont loin de dédoubler le financement et améliorent plutôt le système :

- Le montant qu'un fonds peut contribuer au financement d'un projet est relativement peu élevé.
- Chaque fonds a un intérêt unique, principalement un genre d'émission. Il n'y a pas de dédoublement entre les fonds.
- Les fonds privés aident les producteurs à compléter leur financement et à soutenir toute une gamme de productions culturelles et davantage axées sur l'industrie.
- Même si certains fonds privés ont un financement sûr et continu, la plupart sont temporaires, le CRTC leur ayant octroyé un mandat pour une période précise. Comme il s'agit d'initiatives du secteur privé, le gouvernement n'a pas le pouvoir de les dissoudre et de rediriger les ressources ailleurs.

Politique canadienne du long métrage

Chaque année, le FCT fournit 15 millions de dollars de ses ressources (14,4 millions en 2003-2004) au soutien de longs métrages, administré par Téléfilm. Cette contribution remonte aux premières années du Fonds de production du câble, lorsque le financement possible pour les longs métrages était minime. En 2001, toutefois, le gouvernement a créé le Fonds du long métrage du Canada (FLMC), qui consacre maintenant plus de 80 millions de dollars chaque année au soutien de longs métrages canadiens pour améliorer la part canadienne des films en salles de cinéma. La contribution du FCT de 15 millions de dollars fait maintenant partie de la structure de financement du FLMC.

D'un point de vue administratif, il est inutile de verser un certain montant au FCT puis de le rediriger vers Téléfilm pour un programme qui ne relève pas du FCT. Si le gouvernement détermine que les 15 millions de dollars fournis par le FCT chaque année à Téléfilm pour le FLMC est une part essentielle des ressources du FLMC, il devrait offrir les fonds directement au FLMC.

2.3.3.2 Options de consolidation des fonds

On a proposé de consolider les programmes de financement privés dans le cadre du FCT pour appuyer la production télévisuelle canadienne de façon plus rentable. Compte tenu des nombreux fonds et programmes distincts et du dédoublement évident des activités administratives, une certaine consolidation pourrait bien être avantageuse pour le système.

Toutefois, presque tous les groupes d'intervenants considèrent la diversité des sources de financement comme essentielles à la bonne exploitation du secteur de la production indépendant.

Le Fonds indépendant de production (FIP) en est un exemple. Le Volet des dramatiques de langue anglaise du FCT, administré par Téléfilm, comporte toujours une date limite de présentation des demandes (1^{er} mars). Les télédiffuseurs attendent habituellement jusqu'à la dernière minute avant de déterminer ce qu'ils demanderont comme soutien au FCT. La date

limite du FIP est toutefois fixée à un mois plus tôt. Les télédiffuseurs doivent donc s'engager envers des projets de dramatiques de langue anglaise avant la date limite du FCT pour être certain d'obtenir du financement du FIP.

Les fonds du secteur privé sont plus petits et plus souples. Ils aident à combler les lacunes que le FCT ne peut combler en raison de ses exigences d'admissibilité plus ciblées et plus strictes.

Comme les fonds n'ont pas tous la même taille, le chevauchement administratif n'est pas vraiment un problème. Par exemple, le coût administratif du FCT, ayant un budget de 246 millions de dollars, s'élevait à 16,3 millions de dollars en 2003-2004. En comparaison, le coût administratif d'un fonds de cinq millions de dollars ne pourrait être plus élevé que 250 000 \$ environ. Ce fonds, établi conformément aux lignes directrices du CRTC, aurait des frais généraux limités à 5 %, soit un montant inférieur à celui du FCT. Mis à part les difficultés que comporterait une consolidation forcée des fonds, l'avantage matériel serait limité.

Finalement, tous les fonds du secteur privé sont des initiatives qui découlent du processus d'octroi de licences du CRTC ou de son processus d'approbation pour les principales propositions relatives aux avantages soumises par les télédiffuseurs en cas de transfert de propriété ou de contrôle d'éléments d'actif de télédiffusion. Le gouvernement n'a pas le pouvoir de les dissoudre ni de les rediriger.

En fait, on a proposé de réaffecter le budget du FCT aux fonds privés. Même s'ils avaient les outils nécessaires pour utiliser un montant beaucoup plus élevé de ressources, les fonds seraient plus spécialisés étant donné que la plupart d'entre eux sont axés sur un genre en particulier. Cette suggestion a un certain mérite, mais les fonds privés existants ne visent pas tous les genres et toutes les régions. De plus, il y aurait des inconvénients à réduire la masse critique du FCT comme seul partenariat privé-public ainsi que d'autres obstacles substantiels au démantèlement et à la segmentation du FCT. Enfin, il est peu sensé d'attribuer un fonds permanent à un groupe de fonds ayant divers degrés de permanence et de sécurité de financement.

2.3.3.3 Superviseur le plus approprié du PFCT

Une moitié du FCT a été initialement créée en 1995 à titre de Fonds de production du câble, une initiative privée. L'autre moitié comportait du nouveau financement gouvernemental et intégrait le Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision de Téléfilm. Il était logique que le ministère du Patrimoine canadien s'occupe du nouveau fonds, car il était déjà responsable de Téléfilm ainsi que des programmes de production cinématographique et télévisuelle.

Transfert à un autre organisme fédéral

Le FCT est une initiative publique-privée. Le ministère du Patrimoine canadien établit ses grands objectifs et niveaux de financement publics par l'entremise d'accords de contribution. Le Ministère nomme des représentants désignés au conseil, et s'occupe de la surveillance administrative. Conformément aux modalités de l'accord de contribution, le Programme est directement administré par une société privée, la SFCT.

Comme on l'a expliqué plus tôt, les intervenants reconnaissent que le mandat du FCT est culturel. La dimension industrielle est un moyen d'en arriver à une fin. En d'autres termes, elle appuie le développement d'une industrie de la production pour atteindre des objectifs culturels et utilise les forces du marché pour optimiser les résultats escomptés du Fonds. Compte tenu de ce mandat culturel, l'option de transférer le FCT à Industrie Canada est peu susceptible d'être pris en considération. En effet, aucun intervenant n'a appuyé ce transfert.

L'adoption des objectifs d'auditoire, tant pour les longs métrages que les productions télévisuelles, pourrait être interprétée comme un changement d'objectif industriel global. Toutefois, c'est le conseil du FCT qui choisit les mécanismes permettant au Fonds d'être le plus efficace possible et qui possède l'expertise appropriée. Le gouvernement a pour rôle de s'assurer que l'intention culturelle est maintenue, rôle qui est bien assumé par le ministère du Patrimoine canadien, qui est le ministère responsable de la culture.

Transfert à une administration provinciale

Le soutien provincial est considéré comme une composante nécessaire du financement de la production. Toutefois, des intervenants ont estimé qu'il était inconcevable que le FCT soit divisé en fonds provinciaux. Les provinces se sont concentrées presque principalement sur des incitatifs financiers axés sur la main-d'œuvre, et toutes, à l'exception de l'Alberta, offrent des crédits d'impôt. Chacune désire davantage d'activités de production sur son territoire, mais elles s'entendent toutes pour dire que le gouvernement fédéral joue un rôle de leader au chapitre du financement.

La logique économique de l'offre de crédits d'impôt au secteur cinématographique est relativement plus solide que la justification du gouvernement fédéral pour le financement du secteur : les crédits génèrent un rendement supérieur ou à tout le moins équivalent au trésor provincial. Si la portion fédérale du FCT était transférée aux provinces, il faudrait des dispositions pour maintenir les exigences en éléments canadiens et acquérir une expertise pour administrer un programme déjà complexe.

Dans la plupart des cas, le Québec assumerait à lui seul la responsabilité de la programmation de langue française, et il n'y aurait aucune disposition pour la programmation en langue officielle minoritaire à l'intérieur ou à l'extérieur du Québec. Aucun intervenant du Québec interrogé n'appuie cette approche.

Par sa nature même, le financement de la production a une portée nationale sur le marché. Pour la plupart des projets financés, le télédiffuseur est habituellement un réseau national, un important réseau de chaînes ou un service national de chaînes spécialisées. La réglementation de la télédiffusion relève du fédéral. En procédant à une segmentation de la source des suppléments de droits de diffusion et de la participation au capital par province et territoire, les producteurs et télédiffuseurs canadiens se retrouveraient dans une situation cauchemardesque.

Transfert à un organisme privé

Le FCT est déjà un organisme public-privé, et l'accord de contribution avec le ministère du Patrimoine canadien ainsi que des représentants désignés du Ministère au conseil du Fonds, servent l'intérêt public. Si l'organisation se privatisait davantage, il faudrait tout de même un

accord de contribution ou tout autre mécanisme approprié pour que l'on puisse s'assurer que le FCT respecte les objectifs publics.

Au lieu de privatiser davantage sa structure, on pourrait administrer le FCT par l'entremise d'un nouveau conseil du secteur privé qui serait totalement indépendant des bénéficiaires du Fonds. Par contre, on risquerait ainsi de perdre une expérience très spécifique à l'industrie.

3 Conclusions

3.1 Pertinence et raison d'être

On a évalué la pertinence et la raison d'être du Programme en examinant s'il était toujours nécessaire et s'il respectait les objectifs et priorités ministériels et gouvernementaux.

3.1.1 Nécessité constante

La nécessité du Programme du FCT est très évidente. Lorsque le Programme a été établi, on prévoyait que la contribution du ministère du Patrimoine canadien serait éliminée progressivement. Toutefois, plusieurs facteurs justifient le maintien du financement :

- Des changements structurels dans le marché de la télévision mondiale ont réduit la disponibilité des fonds privés, particulièrement de sources étrangères.
- La plus forte segmentation de l'auditoire a réduit la part de marché des télédiffuseurs de la télévision conventionnelle.
- L'octroi de licences par le CRTC à de nouvelles chaînes spécialisées canadiennes, a entraîné une croissance rapide des engagements de programmation canadiens.

Les intervenants de la télédiffusion et de la production ont reconnu la nécessité d'accroître la capacité de production en langue minoritaire, dans les régions et à l'intention des Autochtones, mais bon nombre s'opposent au financement du développement au moyen des budgets existants du FCT. Ils n'acceptent pas complètement l'engagement gouvernemental envers le rôle de développement qui détourne des fonds de la production grand public.

Les Canadiens soutiennent fortement une programmation canadienne de grande qualité et des initiatives fédérales visant à conserver et à bâtir une culture et une identité distinctes de celle des États-Unis. Selon certains sondages, environ trois quarts des Canadiens estiment que le contenu canadien est important en général et que les Canadiens devraient avoir accès à des émissions conçues par des Canadiens. Près de 90 % estiment qu'il est important que le gouvernement canadien renforce l'identité canadienne.

Les intervenants appuient totalement la justification culturelle du Programme. Au lieu de voir les objectifs culturels comme étant opposés aux objectifs industriels, ils reconnaissent que les mécanismes du marché sont les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs culturels de la programmation télévisuelle. Même s'il y a encore beaucoup de débats sur les mécanismes, les intervenants interrogés ont indiqué que la mesure des cotes d'écoute est largement acceptée comme indicateur clé du rendement. Toutefois, aucun consensus n'a encore été atteint concernant certains points comme la mesure de l'écoute totale par rapport à l'auditoire moyen par minute ou la valeur relative des cotes d'écoute des originaux par rapport aux cotes d'écoute des reprises.

3.1.2 Concordance avec les priorités ministérielles et gouvernementales

Les résultats de l'évaluation montrent sans équivoque que le FCT concorde bien avec les objectifs ministériels.

Comme on l'a mentionné à la section 2.1.2.4, l'Architecture des activités de programme du Ministère prévoit deux résultats stratégiques :

- Les Canadiens et Canadiennes expriment leurs expériences culturelles diversifiées et les partagent entre eux et avec le monde;
- Les Canadiens et Canadiennes vivent dans une société inclusive fondée sur la compréhension interculturelle et la participation des citoyens.

Le Programme du FCT renvoie directement au premier résultat stratégique en ayant comme objectif de favoriser la création et la diffusion d'émissions de télévision canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute, qui sont culturellement significatives et produites dans les deux langues officielles. D'un point de vue plus général, en atteignant ses objectifs, le FCT respecte l'activité de programme « création de contenu canadien et excellence des performances ». Même si le FCT semblerait à tout le moins appuyer en général le deuxième résultat stratégique, l'Architecture des activités de programme du Ministère ne fait pas explicitement un tel lien.

Les objectifs du FCT n'ont pas officiellement abordé un autre aspect des priorités ministérielles. En raison de l'arrivée sur le marché de la télévision haute définition (TVHD), on se préoccupe de plus en plus au Ministère (opinions exprimées au cours des entrevues) du fait que l'industrie de la production devrait produire une plus grande partie de son contenu en format numérique. Malgré les coûts de production supplémentaires, le conseil du FCT n'a pas tenté d'aborder la question de la TVHD, par exemple, en élaborant des lignes directrices. Cette lacune représente un autre écart possible entre les objectifs du gouvernement et les résultats escomptés du Programme.

Les résultats de l'évaluation ont clairement établi que le Programme concorde avec les priorités gouvernementales. Dans sa deuxième réponse au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, le gouvernement a fixé les priorités stratégiques suivantes :

- **rejoindre les auditoires** en assurant une chaîne d'approvisionnement en continu du créateur au citoyen, afin qu'un contenu canadien soit offert et accessible aux Canadiens;
- **représenter notre société** en reflétant la riche diversité linguistique, ethnoculturelle, autochtone et régionale du Canada en tant que citoyenneté partagée et valeurs communes;
- **investir dans l'excellence** en privilégiant l'excellence culturelle et en récompensant les succès;
- **exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies** en adoptant une approche proactive à l'égard des changements technologiques afin de tirer pleinement profit de leurs avantages;

- **rejoindre le monde** en ouvrant des marchés internationaux afin de partager les talents et la culture du Canada.

En reconnaissant explicitement que le FCT aide à atteindre ces priorités, le gouvernement a mentionné que le Fonds est « un élément essentiel du système de radiodiffusion » et « l’outil le plus approprié pour soutenir une programmation typiquement canadienne et de grande qualité dans cinq genres : les dramatiques, les documentaires, les émissions pour les enfants et les jeunes, les variétés et les arts de la scène, dans les deux langues officielles et dans les langues autochtones ».

3.2 Réalisation des objectifs

La réalisation des objectifs du Programme a été évaluée en fonction de deux champs d’enquête :

- L’évaluation a examiné des données administratives et des rapports pour vérifier que le Programme respectait son objectif relatif à la création et à la diffusion d’émissions canadiennes de grande qualité.
- L’évaluation a commandé une recherche analytique sur l’auditoire original pour établir la mesure dans laquelle les Canadiens continuent de vouloir des émissions canadiennes de télévision, particulièrement des émissions financées par le FCT, comme le prévoit le CGRR du Programme

3.2.1 Réalisation des objectifs du Programme

Le PFCT a comme principal objectif d’aider à la création et à la diffusion d’émissions de télévision canadiennes de grande qualité, aux heures de grande écoute, qui sont culturellement significatives. En plus de réaliser ces objectifs, il faut également atteindre les objectifs concernant la distribution du financement dans certaines catégories de programmation et de producteurs.

3.2.1.1 *Quantité*

L’évaluation a révélé que le FCT a aidé à la production et à la diffusion aux heures de grande écoute de plus de 2 000 heures de télévision chaque année pour la période de référence. On a remarqué une baisse importante du nombre d’heures financées, qui est passé de 2 822 heures, record atteint en 2001-2002, à 2 178 heures en 2003-2004. Plusieurs facteurs peuvent avoir contribué à cette baisse, y compris le passage à des budgets plus élevés, la baisse de productions documentaires et la diminution d’autres types de financement offerts. Malgré cela, la situation est préoccupante : au cours de la période de chevauchement de 1998-1999 à 2002-2003, l’offre d’émissions de télévision aux téléspectateurs canadiens, a en fait augmenté de 50 % à la télévision de langue anglaise et de 42 % à la télévision de langue française.

Il est bon de souligner que les 2 000 heures donnent simplement une indication du niveau de production atteint. Ce n’est pas un objectif ni le résultat d’une analyse du nombre d’heures nécessaires pour respecter les conditions de licence imposées par le CRTC pour les nouvelles chaînes spécialisées et les chaînes conventionnelles.

3.2.1.2 Grande qualité

La présente évaluation considère la qualité dans la programmation télévisuelle comme une série de caractéristiques comprenant la valeur des productions (mesurées selon le budget), le point de vue de la critique, l'intérêt de l'auditoire et les impressions du public.

À la télévision tant de langue française que de langue anglaise, la valeur moyenne d'un projet financé par le FCT est habituellement supérieure à celle de productions non financées par le FCT, même si la valeur a varié selon le genre. Au cours des trois dernières années, l'écart s'est élargi dans le cas de la télévision de langue française : en moyenne, le budget des productions financées par le FCT a augmenté et celui des productions qui ne sont pas financées par le FCT a diminué. Dans le cas des dramatiques de langue anglaise, la tendance est beaucoup moins marquée. En 2003-2004, toutefois, le coût moyen par heure d'une dramatique s'élevait à 952 000 \$ dans le marché anglophone et près du double du coût sur le marché francophone, soit 494 000 \$.

Les productions financées par le FCT ont tendance à gagner des prix de façon plus constante que les productions qui ne sont pas financées par le FCT. Pour tenir compte de la différence au chapitre du volume de productions entre les deux catégories, les évaluateurs ont mesuré le nombre de prix par tranche de 10 millions de dollars dépensés au titre des productions. Pour chaque tranche de 10 millions de dollars dépensés au titre des productions en 2003-2004, les productions financées par le FCT ont obtenu un facteur de succès supérieur pour l'obtention de prix, soit 1,4 comparativement à 0,98 pour les productions qui n'ont pas été financées par le FCT.

En ce qui concerne l'intérêt de l'auditoire, la programmation canadienne de langue française est plus susceptible d'être regardée que la programmation canadienne de langue anglaise : en ce qui concerne les cotes d'écoute totales aux heures de grande écoute, la part du marché est de 63 % pour la télévision de langue française et de seulement 25 % environ pour la télévision de langue anglaise. Toutefois, dans les genres sous-représentés dans les marchés de langue anglaise et française, les émissions financées par le FCT représentent le tiers des cotes d'écoute totales des émissions canadiennes aux heures de grande écoute. La programmation financée par le FCT a perdu une certaine part du marché au cours des quelques dernières années, et ce, en partie parce que sa part de l'offre totale d'émissions a diminué.

On a évalué les impressions du public comme indicateur général de la programmation canadienne dans son ensemble, en examinant les données accessibles sur l'opinion publique. Un examen des sondages d'opinion publique a révélé que les Canadiens de langue anglaise préfèrent les dramatiques et les romans-savons américains aux émissions canadiennes, tandis que les Canadiens de langue française croient que leurs émissions sont comparables aux émissions américaines. Des sondages ont également révélé que 40 % des Canadiens de langue anglaise croient que les émissions canadiennes sont de moins bonne qualité que les émissions américaines, tandis que 41 % estiment qu'elles sont de qualité égale. Des sondages ont révélé que de 70 à 75 % des Canadiens de langue française estiment que leurs dramatiques, comédies et émissions pour enfants sont de bonne ou de grande qualité. Les jeunes Québécois, en particulier, estiment que leurs émissions sont meilleures que les émissions américaines.

En ce qui concerne la qualité, les budgets ont augmenté et sont généralement supérieurs à ceux des productions non financées par le FCT; les émissions financées par le FCT sont davantage encensées par la critique; l'intérêt de l'auditoire a été démontré et les sondages révèlent une différence entre les francophones et les anglophones, les francophones ayant une meilleure opinion de leurs émissions et les anglophones étant plus ambivalents. Dans une certaine mesure, la qualité a augmenté et est supérieure à celle des émissions non financées par le FCT. Toutefois, bien des téléspectateurs anglophones croient toujours que la programmation canadienne est inférieure.

3.2.1.3 Importance culturelle

Le FCT semble revêtir une importance critique pour la production d'émissions qui obtiennent 10 points sur 10 dans le barème de points établis par le BCPAC pour le contenu canadien, peu importe le genre. Dans le cas des dramatiques, par exemple, la programmation financée par le FCT représente maintenant 75 % de tous les projets ayant obtenu dix points au barème établi par le BCPAC (selon les budgets totaux). De plus, le FCT a imposé des exigences plus strictes (les quatre « exigences fondamentales ») aux émissions pour qu'elles soient considérées comme typiquement canadiennes.

La structure financière complètement différente des projets du FCT et des projets qui ne sont pas financés par le FCT, montre bien l'importance du financement du FCT pour les dramatiques typiquement canadiennes. Les projets de langue anglaise qui ne sont pas financés par le FCT dépendent beaucoup plus des avances des distributeurs et d'autres sources étrangères; les projets financés par le FCT dépendent du FCT et de frais de licences comparativement beaucoup plus élevés des diffuseurs qui doivent respecter les exigences relatives au contenu canadien aux heures de grande écoute. Toutefois, il n'existe pratiquement aucun marché étranger pour les dramatiques canadiennes produites en français, de sorte que la structure financière semble la même pour les projets financés par le FCT et ceux qui ne sont pas financés par le FCT; il y a simplement beaucoup moins de productions à l'extérieur du cadre de soutien financier du FCT dans les genres cibles dans la télévision de langue française.

3.2.1.4 Objectifs de financement

Le FCT a largement atteint ses objectifs en ce qui concerne l'optimisation et les proportions selon les genres d'émission, les émissions en français et en anglais, les émissions autochtones et régionales et les émissions en langues officielles minoritaires.

- Le FCT contribue généralement deux dollars pour chaque dollar financé. La valeur totale de la production financée par le FCT en 2003-2004 s'élevait à 737 millions de dollars.
- Le financement a été correctement réparti (un tiers contre deux tiers) entre les productions de langues française et anglaise, pour la programmation dans les quatre genres cibles.
- La production autochtone dans les genres cibles a été stimulée, ce qui a donné lieu au financement de quelque 52,5 heures en 2003-2004, dont les budgets de production totaux s'élevaient à 6,06 millions de dollars.

- Le soutien des émissions en langues officielles minoritaires a entraîné une contribution de 26,2 millions de dollars du FCT au cours des trois dernières années, ce qui a permis la production de 283 heures de programmation.
- Le soutien de la production régionale a donné une répartition se situant entre 31 % et 37 % des contributions totales du FCT aux producteurs à l'extérieur de Toronto et de Montréal.

Ces résultats montrent que le FCT a réussi à atteindre ses objectifs, mais aucun objectif précis n'a été fixé, mis à part les proportions pour les émissions de langues anglaise et française. Les énoncés sont très larges, ce qui fait en sorte que les administrateurs du conseil du Programme du FCT prennent des décisions assez importantes sur la façon de réaliser les objectifs.

3.2.2 Cotes d'écoute

3.2.2.1 Cote d'écoute des émissions canadiennes aux heures de grande écoute²⁸

Les cotes d'écoute des émissions canadiennes de langue anglaise aux heures de grande écoute demeurent relativement faibles alors qu'elles sont relativement élevées pour celles de langue française. En anglais, les cotes d'écoute de toutes les émissions canadiennes ont connu une légère hausse, passant de 23,1 % en 1998-1999 à 24,9 % en 2002-2003; le marché étranger obtenant le reste des cotes d'écoute. Au Québec, même si les chiffres étaient beaucoup plus élevés, les cotes d'écoute de l'ensemble des émissions canadiennes ont été ramenées de 65 % à 62,9 %. Ces cotes d'écoute sont demeurées assez constantes par le passé, et ce, même avant le FCT.

En 2002-2003, les genres cibles (des émissions financées et non financées par le FCT) comptaient pour environ 40 % des émissions canadiennes de langue anglaise et pour près de 50 % pour celles de langue française. Le reste des émissions les plus écoutées comprenaient les nouvelles, les émissions de sport, les émissions d'information et d'autres catégories.

Il n'y a pas encore de mesures significatives de l'auditoire pour les émissions de langue française produites à l'extérieur du Québec ou pour des émissions autochtones. La plupart des émissions francophones hors Québec attirent un petit public, et les émissions autochtones sont très difficiles à évaluer.

3.2.2.2 Part des auditoires des émissions financées par le FCT aux heures de grande écoute

La part de l'auditoire total de la programmation financée par le FCT, a chuté de 4 % en 1998-1999 pour s'établir à 3,3 % en 2002-2003 pour la télévision de langue anglaise et est passée de 13,3 % à 10,1 % pour la télévision de langue française au cours de la même période. Dans les genres cibles, la programmation financée par le FCT représentait le tiers (32 %) des émissions canadiennes présentées aux heures de grande écoute, tant pour les francophones que pour les anglophones. Cela signifie que la programmation qui n'était pas financée par le FCT représentait le double de la part du FCT en anglais et en français pour la programmation de

²⁸ Comme on l'a mentionné à la section 1.2.3 (p. 7), la recherche sur l'auditoire effectuée pour cette évaluation a utilisé une méthodologie différente de celle mise en œuvre récemment par le FCT, de sorte qu'il est impossible de comparer avec les résultats signalés dans le rapport annuel du FCT de 2003-2004 (voir la note 27).

grande écoute dans les catégories cibles. Dans ces circonstances, le soutien du FCT est justifié par le fait que les émissions non financées par le FCT ne répondent pas aux objectifs culturels du Fonds; en d'autres termes, elles n'obtiennent pas la cote de 10 sur 10 sur le barème du BCPAC pour le contenu canadien.

De 1998-1999 à 2002-2003, l'accessibilité des émissions a connu une forte hausse, de 50,1 % en anglais et de 42,2 % en français. Cette augmentation découle de la popularité croissante d'un grand nombre de nouvelles chaînes spécialisées ainsi que de la possibilité de déplacement d'horaire offerte par les distributeurs par SRD et par la suite par les câblodistributeurs. En 1998-1999, l'accessibilité totale des émissions de langue anglaise aux heures de grande écoute était pratiquement le double de l'accessibilité des émissions de langue française; en 2002-2003, cette accessibilité des émissions de langue anglaise était 2,33 fois supérieure à l'accessibilité des émissions de langue française.

L'auditoire se tourne inexorablement vers les chaînes de télévision spécialisées. La part totale du marché de la télévision spécialisée de langue anglaise est passée de 31,6 % en 1998-1999 à 40,8 % en 2002-2003. Les cotes d'écoute des chaînes spécialisées de langue française ont passé de 15,5 % à 30,8 %, tous genres confondus, au cours de la même période. Pour le FCT, la demande d'émissions spécialisées augmentera plus rapidement que la demande d'émissions de télévision conventionnelles. Cette croissance de la demande d'émissions spécialisées se voit déjà dans les genres qui sont financés par le FCT

3.2.2.3 Les dix émissions les plus écoutées

En ce qui concerne les émissions qui plaisent au public, les dix dramatiques et comédies canadiennes de langue française les plus écoutées, étaient financées par le FCT, et sept des dix émissions spéciales/mini-séries étaient également financées par le FCT. Les trois émissions canadiennes de langue anglaise les plus écoutées, n'étaient pas financées par le FCT (deux sont des comédies à la chaîne anglaise de Radio-Canada, et l'autre s'intitule *Corner Gas* de CTV, qui est financée par une contribution importante de CTV et qui est admissible au soutien du FCT). Toutefois, la plupart des autres émissions les plus écoutées l'étaient. Seulement deux des dix émissions spéciales dramatiques et comiques de langue anglaise les plus écoutées, sont financées par le FCT. Encore une fois, ces résultats révèlent l'importance et la réussite du FCT dans le cas de la télévision de langue française. Pour ce qui est de la programmation en anglais, il y a un mélange d'émissions financées par le FCT et non financées par le FCT.

3.2.2.4 Incidence du FCT sur les auditoires pour les émissions ayant 10 points sur 10

Pour cette analyse, on peut conclure que les cotes d'écoute des émissions respectant les objectifs du FCT auraient diminué de façon plus abrupte sans le FCT. Même si la part de l'auditoire a légèrement diminué dans le cas des émissions financées par le FCT au cours des dernières années, la segmentation rapide de l'offre aurait pu entraîner une situation plus grave sans le FCT. La plupart des producteurs et télédiffuseurs canadiens interrogés croient que, sans le FCT, les télédiffuseurs devraient avoir recours à d'autres genres, à des équivalents à faible coût, à des coproductions canadiennes minoritaires et ainsi de suite.

3.3 Rentabilité et solutions de rechange

Le FCT avait initialement deux volets de financement (le PDD et le PPC) et une double administration (SFCT et Téléfilm). Cette structure a entraîné des problèmes et des lacunes liés à l'exécution du Programme. À la suite du rapport de 2003 du Comité permanent du patrimoine canadien, les administrateurs du FCT ont effectué un examen et mis en œuvre un nouveau système d'exécution, fondé sur un modèle de financement en trois volets. Toutefois, ils ont maintenu la double administration.

3.3.1 Coûts administratifs

Même si le FCT fonctionne avec ses 7 % de ressources de financement autorisées, les coûts administratifs du FCT demeurent plus élevés que ceux des fonds privés. Toutefois, la structure de coût plus élevée est largement attribuable au mandat plus vaste du Fonds, à ses responsabilités relatives à la diligence raisonnable et aux restrictions prévues par la loi imposées à Téléfilm.

En éliminant les demandes excédentaires, les enveloppes des télédiffuseurs ont considérablement réduit le coût administratif de l'exécution du Programme (800 000 \$ par année pour la SFCT seulement). De plus, les utilisateurs du FCT sont en faveur d'un calendrier plus souple pour la soumission des demandes, de la prévisibilité du processus et des procédures de demande simplifiées. L'administration de l'enveloppe des dramatiques de langue anglaise de façon sélective est également perçue comme plus rentable qu'auparavant. Les utilisateurs ont louangé la procédure de demande simplifiée, l'uniformité du traitement dans l'ensemble du pays, l'attribution de ressources à des demandes plus risquées, la réponse plus rapide aux demandes de renseignements et d'autres améliorations instaurées par Téléfilm.

Les coûts administratifs ont beaucoup augmenté en raison du rôle joué par le FCT dans le développement et du fait que ce dernier doit être accessible sur le plan régional. Le coût est proportionnellement beaucoup plus élevé pour le soutien de la production en langues minoritaires autochtone et française, les projets de développement et les bureaux régionaux, que dans le cas des demandes soumises par des producteurs expérimentés.

3.3.2 Problèmes liés à la conception et à l'exécution

Les intervenants ont relevé quelques problèmes liés à la conception et à l'exécution du nouveau modèle de financement en trois volets :

Enveloppe des dramatiques de langue anglaise. Les producteurs et télédiffuseurs de langue française s'entendent pour dire que le nouveau système d'enveloppe est une bonne approche et mérite de faire ses preuves quoique quelques rajustements mineurs puissent être apportés au cours des prochaines années. Toutefois, l'approche du FCT à l'égard des dramatiques de langue anglaise, ne concorde pas avec l'approche adoptée dans le cas des deux autres volets. Les entrevues menées auprès de personnes clés, ont révélé que les producteurs régionaux et les artistes se préoccupaient de la façon dont le système d'enveloppe était appliqué dans la production de dramatiques de langue anglaise. L'expérience antérieure avec d'autres genres de langue française devrait atténuer ces préoccupations.

Gouvernance. Même si la gouvernance a été exclue du mandat d'évaluation, les intervenants ont souligné un problème lié à la gouvernance concernant le nouveau système d'enveloppe. Le conseil du FCT est composé de représentants clés du monde de la télédiffusion et de la production, qui ont un intérêt financier direct dans les lignes directrices établies par le Fonds. Le système d'enveloppe du télédiffuseur augmente les risques de conflit d'intérêts. Dans le cadre du nouveau système, chaque télédiffuseur connaît la taille de son enveloppe à l'avance et met de l'avant un plan de production qui ne dépasse pas ce montant, selon les lignes directrices établies par le conseil du FCT. Ce processus élimine les demandes excédentaires, mais transfère un nombre considérable de décisions opérationnelles à un petit groupe d'intervenants (producteurs et télédiffuseurs), qui prennent des décisions et en bénéficient.

Recouvrement. Parmi les producteurs et les télédiffuseurs, certaines des personnes clés interrogées ont remis en question la rentabilité du recouvrement de la participation au capital de Téléfilm. Il est encore très justifié pour Téléfilm de partager ses retours sur sa participation en capital et de les réinvestir dans des productions canadiennes. Toutefois, à l'ère où le financement de projets est de plus en plus complexe, les politiques de recouvrement de Téléfilm peuvent nuire au financement étranger et indirectement à la santé corporative des sociétés de production. On ne sait pas vraiment si des modifications supplémentaires apportées aux politiques de recouvrement favoriseraient le développement de la programmation télévisuelle canadienne davantage que les pratiques actuelles.

Demande et évaluation. Certains éléments de l'administration de projet à la SFCT et à Téléfilm semblent manquer de transparence. Certains aspects des quatre « exigences fondamentales » exigent une évaluation subjective, qui n'est pas totalement transparente pour les utilisateurs. De plus, même si Téléfilm a apporté des améliorations importantes à sa prise de décisions, certains aspects de ce processus d'évaluation sélectif pourraient être plus transparents pour les utilisateurs.

3.3.3 Solutions de rechange et chevauchements

L'évaluation a examiné une série de solutions de rechange pour l'exécution du Programme, y compris un transfert de responsabilité aux provinces, une consolidation des fonds privés et le transfert de responsabilités à une organisation privée. L'administration directe du FCT peut être effectuée de bien des façons, et les intervenants ont des opinions différentes sur la façon dont le FCT devrait être structuré. Les solutions proposées sont pratiquement toutes des variantes du statu quo et du modèle d'organisation unique. Au cours de la dernière année, le ministère du Patrimoine canadien a consulté l'industrie sur des options de restructuration de la gouvernance du FCT. Le résultat de ces consultations devrait permettre de proposer une structure de gouvernance précise.

À l'origine, le FCT comptait deux volets de financement et une responsabilité administrative partagée avec Téléfilm. Cette responsabilité partagée a obligé les deux organisations et leurs conseils respectifs à relever certains défis. Les télédiffuseurs, les EDR et les producteurs sont représentés au conseil du FCT. Ils ont tous des intérêts directs dans la façon dont le financement est attribué. Il y a donc un risque de conflit d'intérêts.

Les intervenants de l'industrie estiment que le FCT et le Programme de crédit d'impôt canadien sont complémentaires. Les producteurs ont souligné que ce programme avait comme mandat initial d'aider les sociétés de production à obtenir du financement et un fonds de roulement. Toutefois, on s'attend maintenant (et même on l'exige dans les contrats avec les télédiffuseurs) à ce que les crédits d'impôt soient automatiquement inclus dans la structure financière d'un projet. Du point de vue des producteurs, les deux programmes sont de toute évidence, complémentaires.

4 Recommandations et réponses de la gestion

Compte tenu :

- de la nécessité constante du soutien du gouvernement, pour la production et la radiodiffusion d'émissions télévisuelles de grande qualité et adaptées à la culture et selon les résultats de l'évaluation;
- de l'incidence de la contribution du ministère du Patrimoine canadien sur la production d'émissions de télévisuelles adaptées à la culture de grande qualité;
- du rôle essentiel qu'a joué le FCT dans le système de radiodiffusion, comme l'a reconnu le gouvernement dans sa deuxième réponse au Rapport du Comité permanent du patrimoine canadien;
- de la contribution efficace du FCT à la réalisation des résultats stratégiques du ministère du Patrimoine canadien, notamment que « les Canadiens et Canadiennes expriment leurs expériences culturelles diversifiées et les partagent entre eux et avec le monde »;

1) Il est recommandé que le ministère du Patrimoine canadien procède au renouvellement du Fonds canadien de télévision.

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Tout d'abord, la ministre du Patrimoine canadien a annoncé à Banff, le 12 juin 2005, que l'engagement financier du gouvernement à l'égard du Fonds était prolongé en 2006-2007 et que la question touchant le financement à long terme du FCT serait abordée dans le cadre du budget de 2006.

Compte tenu :

- du fait que dans sa deuxième réponse au Rapport du Comité permanent du patrimoine canadien, le gouvernement décrit de nouvelles priorités stratégiques pour le système de radiodiffusion canadien, notamment : atteindre le plus d'auditeurs possible, représenter notre société, investir dans l'excellence, miser sur les possibilités offertes par les nouvelles technologies et faire partie intégrante du monde;
- du fait que le nombre total d'heures financées par le FCT a diminué alors que la programmation a beaucoup augmenté;
- du fait que la part globale de l'auditoire des émissions financées par le FCT aux heures de grande écoute est modeste (3,3 % de la programmation de langue anglaise et 10,1 % de la programmation de langue française);

2) Il est recommandé que le Ministère adopte une approche davantage stratégique pour son financement du SCT, conformément aux priorités stratégiques actuelles du gouvernement. Cette approche pourrait établir :

- une cible pour la part globale de l'auditoire visé par la programmation canadienne adaptée à la culture aux heures de grande écoute, afin d'assurer la durabilité de l'industrie et l'accessibilité des Canadiens au contenu canadien;
- des objectifs pour le nombre d'heures de production financées avec le FCT, selon une évaluation des exigences de contenu canadien et en fonction des fluctuations des coûts de production et de l'utilisation de la nouvelle technologie (p. ex., Télévision de Haute Définition, TVHD).

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Les responsables du Fonds sont maintenant en mesure de faire rapport sur la part d'auditoire des programmes financés par le FCT. La prochaine étape logique consiste à établir des objectifs précis pour ce qui est de la part d'auditoire que peuvent obtenir ces programmes (ventilés par langue et par genre). Les discussions à cet égard avec les responsables du FCT débuteront en 2005-2006.

Le Ministère continuera de s'attendre à ce que le FCT soutienne quelque 2 000 heures de nouvelles productions télévisuelles par année. Néanmoins, compte tenu de l'augmentation et/ou de l'évolution de la demande, cette attente pourrait changer au fil du temps. Comme deuxième étape, le Ministère lancera une étude qui permettra de recueillir des données plus précises concernant la demande pour les programmes admissibles au FCT pour pouvoir ensuite exercer une meilleure surveillance à cet égard.

En ce qui a trait à l'utilisation de la télévision haute définition, le DGPR tiendra compte de la question touchant l'aide financière qui y est associée au moment de formuler des recommandations concernant le financement à long terme du FCT.

Compte tenu des résultats et des conclusions de l'évaluation concernant la conception et l'exécution du Programme :

3) Il est recommandé que le ministère du Patrimoine canadien s'assure que :

- **le conseil d'administration du FCT étudie la possibilité de transférer les dramatiques de langue anglaise dans le volet de l'enveloppe de rendement des télédiffuseurs;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. Le conseil du FCT devrait examiner cette question au moment d'élaborer ses lignes directrices pour 2006-2007. Ce processus aura lieu à l'automne de 2005.

- **Téléfilm Canada évalue la rentabilité de sa politique de recouvrement à l'égard du financement de la programmation télévisuelle canadienne;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. En août 2005, le DGPR, en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, a lancé une étude portant sur le rapport coût-efficacité de la participation au capital dans le secteur de la télévision. Des recommandations devraient être formulées en novembre 2005. Cette étude permettra d'évaluer le rendement de la participation au capital du FCT, de définir des points de repère concernant le rendement et le taux de recouvrement de la participation au capital, d'examiner les avantages et les inconvénients liés à l'acquisition d'une participation financière et au versement d'un financement recouvrable pour la production et, enfin, de formuler des recommandations en vue d'améliorer le rendement et de réduire les irritants associés au financement recouvrable.

- **tout changement apporté à la structure de gouvernance du Fonds à la suite d'un processus entrepris en parallèle avec la présente évaluation, améliore l'efficacité du FCT, simplifie et clarifie sa structure administrative, et établit des contrôles, des pratiques et lignes directrices de gouvernance qui garantissent un bon équilibre entre les différents intérêts représentés au conseil;**

Réponse de la gestion :

Cette recommandation a été suivie de mesures. En mai 2005, Patrimoine canadien a mené de vastes consultations sur la gouvernance du Fonds auprès d'intervenants clés. De grands principes et des questions clés portant sur trois modèles de gouvernance du FCT ont été relevés :

1. Permet-elle d'optimiser l'efficacité administrative?
2. Permet-elle de simplifier l'accès aux fonds (guichet unique pour les demandeurs)?
3. Clarifie-t-elle le rôle des administrateurs du FCT?
4. Permet-elle d'accroître l'indépendance du conseil du FCT?

En juin 2005, la ministre du Patrimoine canadien a proposé une approche relativement à la gouvernance du FCT, conçue de manière à respecter ces principes : un modèle prévoyant un conseil (le conseil du FCT) et un administrateur (Téléfilm Canada) ainsi qu'un plus grand nombre d'administrateurs indépendants au conseil. Une nouvelle proposition relative à la structure de gouvernance sera élaborée en 2005-2006 et achevée à l'automne de 2006.

- **les 15 millions de dollars affectés par le FCT à la production d'œuvres cinématographiques, soient redirigés vers le Fonds du long métrage du Canada de Téléfilm, ou conservés par le FCT et utilisés pour la production télévisuelle et les activités de radiodiffusion.**

Réponse de la gestion :

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et proposera que le soutien du FCT réservé aux longs métrages soit transféré au Fonds du long métrage du Canada. Cette question sera abordée dans le cadre d'une proposition traitant du financement à long terme et du cadre de gouvernance du FCT en 2005-2006.