

**RÉVISION DE L'APPROCHE DU CONSEIL CONCERNANT LES AVANTAGES
TANGIBLES ET LA FAÇON DE DÉTERMINER LA VALEUR DE LA
TRANSACTION**

AVIS DE CONSULTATION DE RADIODIFFUSION CRTC 2013-558

MÉMOIRE

DU

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS

AU

**CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES**

13 janvier 2014

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|---|
| Introduction | 1 |
| La télévision | 2 |
| L'allocation aux fonds | 2 |
| Les télévisions communautaires autonomes..... | 3 |
| Suivi et rapport des avantages tangibles | 4 |
| Les critères s'appliquant aux projets discrétionnaires | 4 |
| La radio | 5 |
| MUSICACTION et le Fonds Radiostar | 5 |
| Le Fonds canadien de la radio communautaire (FCRC) | 6 |
| Exemptions à l'obligation de verser des avantages tangibles | 7 |
| Répartition de la valeur de la transaction | 8 |

INTRODUCTION

1. Depuis la révision de sa politique télévisuelle en 1999 (Avis public 1999-97), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) exige lors des transferts de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision traditionnelle, payante, à la carte et spécialisée, que l'acquéreur consacre 10 % de la valeur de la transaction en avantages tangibles qui doivent profiter à la collectivité desservie par l'entreprise qui fait l'objet de la transaction de même qu'à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion.

2. Entre 1999 et 2012, les transferts de propriété survenus dans l'industrie de la télévision privée ont généré plus de 1,28 G\$ investis par les acquéreurs à titre d'avantages tangibles, dont seulement 67 M\$ dans le marché francophone¹.

3. Dans le secteur de la radio, le cadre actuel prévoit que les avantages tangibles liés au transfert d'entreprises de radio commerciale doivent représenter au moins 6 % de la valeur de la transaction.

4. Entre 1998 et 2012, les transferts de propriété survenus dans l'industrie de la radio commerciale ont généré 242 M\$ investis par les acquéreurs à titre d'avantages tangibles, dont 42,7 M\$ dans le marché francophone².

5. Le 27 juin 2013, le CRTC a approuvé la vente des services de télévision payante et spécialisée, des stations de télévision traditionnelle et des stations de radio d'Astral Media inc. (Astral) à BCE inc. (BCE). Le CRTC a exigé que BCE investisse 246,9 M\$ en avantages tangibles au cours des sept prochaines années, soit 175,4 M\$ à des initiatives liées au secteur de la télévision et 71,5 M\$ à des initiatives liées au secteur de la radio.

6. Le 5 novembre 2013, le CRTC a tenu une audience afin d'étudier, entre autres, une demande de Corus Entertainment Inc. (Corus) en vue d'acheter certaines chaînes de télévision et trois stations de radio présentement détenues par Bell Media Inc.

7. Dans ces deux récentes instances, le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCC) a constaté qu'il était difficile de distinguer, parmi les nombreux projets proposés, ceux qui offrent au système de radiodiffusion des avantages supplémentaires de ceux qui constituent des coûts normaux associés à la programmation. Aussi, le respect de la répartition des contributions entre les marchés francophone et anglophone a soulevé quelques questionnements, particulièrement dans le cas des avantages tangibles liés au rachat des services Télétoon par Corus.

8. Le MCC désire donc profiter de cet avis de consultation pour faire part de ses commentaires sur l'approche du CRTC concernant les avantages tangibles.

¹ CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, août 2009 et septembre 2013.

² Ibid.

LA TÉLÉVISION

L'ALLOCATION AUX FONDS

9. Les enjeux décrits en introduction ne sont pas nouveaux puisque le MCC a déjà, dans le passé, fait part au CRTC de certaines de ses préoccupations relatives aux avantages tangibles.

10. En 2006 notamment, dans le cadre de l'examen de certains aspects du cadre réglementaire de la télévision en direct (Avis d'audience publique 2006-5), le MCC avait déploré qu'une partie des investissements réalisés à titre d'avantages tangibles se soit retrouvée à l'écran même des services télévisuels concernés par les transferts de propriété ou de contrôle, plutôt que d'être retournés à l'ensemble du système de radiodiffusion et à ses composantes locales. Afin de remédier à ces difficultés, il avait recommandé au CRTC de s'assurer que la majeure partie des investissements versés par les acquéreurs à titre d'avantages tangibles soit versée au Fonds canadien de télévision, prédécesseur du Fonds des médias du Canada (FMC).

11. Les dernières transactions entre BCE, Astral et Corus ont montré que les arguments avancés par le Ministère en 2006 sont encore pertinents aujourd'hui.

12. Ainsi, le MCC estime qu'acheminer la majorité des contributions à des fonds gérés par des tiers permettrait de s'assurer que les sommes allouées entraîneront des dépenses supplémentaires par rapport aux dépenses normales des acheteurs et que ces contributions ne seront pas versées à des services directement ou indirectement liés à l'acquéreur.

Recommandation 1

Le MCC réitère donc sa recommandation de l'époque et appuie la proposition du CRTC selon laquelle la majorité des avantages tangibles découlant d'un changement de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision devraient être acheminés à des fonds gérés par des tiers.

13. Avec un budget de plus de 360 M\$ en 2013-2014, le FMC joue un rôle prépondérant dans le financement de la production télévisuelle indépendante en assurant un appui à une grande variété de programmes dans toutes les régions du pays, alors que les fonds de production indépendants certifiés (FPIC) soutiennent des secteurs plus ciblés.

14. Le Ministère tient néanmoins à souligner que, depuis 2011, les contributions des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) au FMC plafonnent. Cette année, ces contributions ont même diminué pour la première fois, passant de 218,2 M\$ en 2012 à 216,7 M\$ en 2013³.

15. Le taux déjà très élevé de foyers abonnés à des services de distribution de radiodiffusion et l'attrait grandissant des services de programmation par contournement devraient confirmer cette tendance dans les prochaines années. Les sommes disponibles pour le financement de la production indépendante pourraient donc stagner, alors que les coûts de production ont, quant à eux, de fortes chances de continuer d'augmenter.

³ Fonds des médias du Canada, *Rapport annuel 2012-2013*.

Recommandation 2

Dans ce contexte, le MCC appuie la proposition du CRTC d'allouer au moins 64 % des avantages tangibles au FMC et au plus 16 % à un ou plusieurs FPIC, à condition que :

- a. ces contributions soient versées uniquement aux programmes convergents de ces fonds, puisque ce sont les seuls qui appuient la création d'émissions de télévision;**
- b. les avantages tangibles acheminés au FMC soient alloués en respectant la répartition actuelle du financement de celui-ci entre les marchés de langue française (un tiers) et de langue anglaise (deux tiers).**

16. Le MCC est conscient que la récupération par le FMC d'une plus grande partie des avantages tangibles liés aux transactions dans le secteur de la télévision ne garantit aucunement la stabilité dans son financement, compte tenu de la nature ponctuelle de ces transactions et du niveau déjà relativement élevé de la concentration dans le secteur de la télévision.

17. Le Ministère estime donc que cet apport supplémentaire ne constitue pas une solution aux problèmes de financement du FMC.

LES TÉLÉVISIONS COMMUNAUTAIRES AUTONOMES (TVCA), PARTIE INTÉGRANTE DU SYSTÈME CANADIEN DE RADIODIFFUSION

18. Le MCC a toujours accordé une très grande importance à la production locale, en particulier à l'information produite localement, et de manière plus générale, au développement des médias de proximité ancrés dans leurs communautés. À ce titre, il considère que les médias communautaires jouent un rôle essentiel et c'est pourquoi il a mis en place, dès 1973, un programme d'aide auquel étaient admissibles les télévisions communautaires autonomes.

19. D'ailleurs, le Ministère tient à rappeler que les médias communautaires font partie intégrante du système canadien de radiodiffusion, tel que le stipule la *Loi sur la radiodiffusion* (Art. 3(1)b)).

20. Les TVCA constituent une source importante d'information locale et régionale pour les communautés qu'elles desservent. Elles présentent également des émissions d'intérêt public qui abordent des sujets tels que le développement socio-économique, le fonctionnement des institutions et le déroulement des activités sociales et culturelles de leur communauté.

21. Les TVCA jouent aussi un rôle incontournable en matière de formation. Elles offrent la possibilité à des personnes intéressées à faire carrière dans les médias électroniques d'acquérir une première expérience de travail qui ne leur serait peut-être pas offerte ailleurs.

22. Comme le CRTC mentionne dans sa proposition que « sa politique sur les avantages tangibles doit continuer à combler les besoins de ceux qui créent du contenu, en français comme en anglais, et soutenir la production locale, régionale et nationale⁴ », le MCC croit

⁴ Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558, p.4, par.13.

qu'une partie des avantages tangibles découlant d'un changement de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision devrait bénéficier aux TVCA.

23. Il importe de mentionner que les TVCA ne bénéficient actuellement que d'une très faible partie des sommes dédiées aux canaux communautaires par les EDR. Depuis plusieurs années, ce n'est qu'entre 5 % et 7 % du total versé à l'expression locale par les EDR au Québec qui va aux TVCA⁵. Les sommes additionnelles découlant des avantages tangibles leur permettraient de consacrer plus de ressources à la réalisation de leurs activités.

24. D'ailleurs, dans le secteur de la radio, le Conseil a estimé que le versement d'avantages tangibles au Fonds canadien de la radio communautaire (FCRC) bénéficiait au système canadien de radiodiffusion. En effet, on constate que pour les avantages tangibles liés aux transferts d'entreprises de radio commerciale, une part de 0,5 % sur les 6 % d'avantages tangibles exigés (soit environ 8 % du total des avantages tangibles) doit aller au FCRC.

25. Le MCC considère qu'il serait approprié d'exiger une proportion équivalente pour les TVCA lors de transferts d'entreprises de télévision puisqu'elles aussi font partie et contribuent au système canadien de radiodiffusion.

Recommandation 3

Le MCC recommande donc au CRTC de créer un fonds dédié spécifiquement à la programmation communautaire d'accès et d'exiger qu'un minimum de 5 % des avantages tangibles découlant d'un changement de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision soit versé dans ce fonds.

SUIVI ET RAPPORT DES AVANTAGES TANGIBLES

26. Enfin, le MCC croit que l'allocation de la majeure partie des investissements versés par les acquéreurs à titre d'avantages tangibles à des fonds devrait faciliter la collecte d'information sur la manière dont les sommes associées aux avantages sont dépensées.

Recommandation 4

C'est pourquoi, le MCC recommande au CRTC d'intégrer les rapports sur les avantages tangibles découlant d'un changement de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision dans son Rapport de surveillance des communications annuel, de la même façon qu'il le fait déjà pour le secteur de la radio.

LES CRITÈRES S'APPLIQUANT AUX PROJETS DISCRÉTIONNAIRES

27. De manière générale, le MCC est en accord avec la proposition du CRTC selon laquelle les projets discrétionnaires devraient être des dépenses supplémentaires et désintéressées ainsi qu'avec l'obligation de les encadrer par des paramètres précis.

28. Cependant, selon l'approche générale du CRTC qui prévaut actuellement, environ 85 % des avantages tangibles doivent servir à générer des émissions à l'écran, alors que 15 % peuvent constituer des avantages sociaux.

⁵ Données compilées par le MCC.

29. Dans son approche révisée, le CRTC propose qu'un maximum de 20 % des avantages tangibles soit laissé à la discrétion de l'acheteur.

30. Le MCC considère que la proposition d'allouer un maximum de 20 % des avantages tangibles à des projets discrétionnaires est en contradiction avec le but poursuivi par le CRTC tel que mentionné par le conseiller Raj Shoan, c'est-à-dire de simplifier le processus⁶.

31. Le MCC ne pense pas que le fait d'augmenter de 5 % la proportion admissible à des projets discrétionnaires, par rapport à la proportion actuelle de 15 % qui peut constituer des avantages sociaux, pourrait répondre à cet objectif.

Recommandation 5

Le MCC recommande donc au CRTC que la part des avantages tangibles découlant d'un changement de propriété ou de contrôle d'entreprises de télévision pouvant être alloués à des projets discrétionnaires soit limitée à un maximum de 15 %.

LA RADIO

32. Conformément à la politique réglementaire de radiodiffusion 2010-499, les avantages tangibles liés au transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radio commerciale doivent être répartis selon ces proportions : 3 % au Fonds Radiostar ou au Radio Starmaker Fund, 1,5 % à MUSICACTION ou à la FACTOR, 1 % à un projet de développement du contenu canadien admissible et 0,5 % au FCRC.

33. Comme précisé par le Conseil, de façon générale, les avantages tangibles doivent permettre un accroissement de la quantité et de la qualité de la programmation canadienne ainsi que soutenir la création, la distribution et la promotion de la programmation canadienne. Pour le secteur de la radio, l'atteinte de cet objectif se réalise principalement par le financement de projets venant en aide au développement et à la promotion de contenu canadien musical et de créations orales pour diffusion.

34. Le Ministère estime que la répartition actuelle entre les différents fonds et les projets discrétionnaires est pertinente. Plus de 80 % des contributions obligatoires versées par les radiodiffuseurs est dédié à des fonds établis et reconnus pour leur bonne gestion, ce qui permet de les orienter adéquatement et de s'assurer qu'elles sont utilisées le plus efficacement possible.

MUSICACTION ET LE FONDS RADIOSTAR

35. Une proportion de 75 % de la contribution minimale des avantages tangibles liés à la radio est vouée à deux fonds de développement et de promotion de la musique canadienne, soit MUSICACTION (ou FACTOR) et le Fonds Radiostar (ou Radio Starmaker Fund). Ces fonds jouent un rôle majeur en soutenant à la fois les artistes établis et émergents ainsi que les artistes indépendants canadiens.

36. Les programmes de financement de MUSICACTION et du Fonds Radiostar permettent assurément de soutenir des projets qui contribuent à l'augmentation de l'offre

⁶ Discours de Raj Shoan à la conférence annuelle de l'Ontario Association of Broadcasters, 7 novembre 2013.

de musique canadienne diversifiée et de qualité. Le Ministère considère qu'il est essentiel d'assurer la continuité et l'approvisionnement de ces fonds.

Recommandation 6

Le MCC appuie donc la répartition actuelle des avantages tangibles liés à la radio et recommande au CRTC de maintenir la proportion des avantages tangibles qui est consacrée à MUSICACTION/FACTOR et au Fonds Radiostar/Radio Starmaker Fund.

Recommandation 7

Par ailleurs, le Ministère demande au Conseil de s'assurer que les avantages tangibles affectés au contenu musical canadien soient toujours attribués de façon équitable entre les projets de langue française et ceux de langue anglaise.

LE FCRC

37. Le FCRC a pour mandat d'appuyer le secteur de la radio de campus et communautaire au moyen de programmes de financement. Les projets soutenus par le FCRC correspondent à des domaines prioritaires, dont les nouvelles locales communautaires ainsi que le développement du talent musical local et de la relève. Une proportion de 8 % des avantages tangibles est affectée à ce fonds.

38. Le versement d'une partie des avantages tangibles du secteur de la radio au FCRC constitue un moyen approprié de s'assurer que le contenu de créations orales pour diffusion reçoit une juste part de ces contributions.

39. D'autant plus que les radios communautaires jouent un rôle unique dans leur communauté et dans le système de radiodiffusion canadien. Conformément à leur mandat, elles se distinguent des radios privées et publiques en contribuant de façon importante à la diversité des voix grâce à leur mode de gouvernance, à la variété de leur contenu musical et au nombre d'heures de programmation destinées à la diffusion d'émissions originales ainsi qu'à l'information locale et régionale. Les radios communautaires servent également de lieu de formation à de nombreux bénévoles qui désirent faire carrière dans les médias.

40. Le Ministère rappelle au Conseil que le gouvernement du Québec soutient les radios communautaires sur son territoire depuis leur émergence au milieu des années 1970 en leur accordant une aide financière visant à améliorer l'offre d'information locale et régionale, à favoriser l'accessibilité et la participation de la population aux médias ainsi qu'à contribuer au développement des régions. Pour l'année 2012-2013, le MCC a versé plus de 2,4 M\$ à 40 stations de radio communautaire québécoise, dont un grand nombre se situent dans des régions éloignées.

41. En 2010, dans la politique révisée relative à la radio de campus et à la radio communautaire, le CRTC a reconnu que ce secteur faisait face à des problèmes de financement. C'est pourquoi il a obligé le secteur de la radio commerciale à verser au FCRC une partie de sa contribution au titre du DCC, dont une partie des avantages tangibles associés aux transactions de propriété, l'objectif étant de favoriser la stabilité du financement des stations de radio communautaire et de campus. La formule des

avantages tangibles a alors été modifiée de façon à remettre au FCRC 0,5 % de la valeur d'une transaction de radio commerciale.

42. Cette nouvelle approche de financement du secteur de la radio communautaire et de campus rejoint la position que le Ministère a fait valoir dans un mémoire transmis au CRTC en octobre 2009 dans le cadre de l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-418. Lors de cette instance, il a notamment souligné que le FCRC représentait une opportunité intéressante pour les stations de radio communautaires de diversifier leurs sources de revenus et a indiqué sa préoccupation quant à la possibilité que le fonds ait une durée limitée puisqu'aucun radiodiffuseur ne s'était engagé à y verser une proportion de sa contribution annuelle de base au développement de contenu canadien.

43. Le FCRC est financé essentiellement par les stations de radio commerciales au moyen de contributions au titre de développement du contenu canadien. Pour l'année 2011-2012, ces contributions totalisent 1,5 M\$. De ce montant, une somme de 727 000 \$ provient des avantages tangibles liés à des modifications de contrôle ou de propriété, ce qui représente une part de 48 %⁷.

44. Le versement obligatoire d'une partie des avantages tangibles au FCRC favorise la consolidation et le développement de ses activités et la mise en place de projets radiophoniques communautaires qui ont des retombées dans les différentes communautés au Canada.

Recommandation 8

Par conséquent, le MCC recommande au CRTC de maintenir la contribution obligatoire au FCRC équivalant à 0,5 % de la valeur des transactions de transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de radio commerciale.

EXEMPTIONS À L'OBLIGATION DE VERSER DES AVANTAGES TANGIBLES

45. Selon l'approche actuelle, le CRTC n'exige pas d'avantages tangibles dans certaines situations, notamment pour les entreprises de télévision dont les revenus annuels ne dépassent pas 10 M\$ et pour les entreprises de radio commerciale qui n'atteignent pas le seuil de la rentabilité. Le CRTC peut également accepter, à l'occasion, uniquement des avantages intangibles.

46. Dans sa proposition, le CRTC est d'avis que l'obligation de verser des avantages tangibles devrait s'appliquer à tous les demandeurs qui sollicitent l'approbation de transferts de propriété ou de contrôle d'entreprises de radiodiffusion.

47. Du côté de la télévision, la multiplication ces dernières années des services de catégorie B visant un public de niche ne permet plus d'évaluer la santé financière des services de télévision sur leur seul revenu annuel, en particulier dans un petit marché comme le marché francophone. Il est à noter qu'en 2012, près de la moitié des services spécialisés francophones ont enregistré des revenus totaux inférieurs à 10 M\$⁸.

⁷ CRTC, Rapport de surveillance des communications, septembre 2013.

⁸ CRTC, *Services individuels spécialisés, payants, à la carte et de vidéo sur demande*, Relevés statistiques et financiers 2008-2012.

48. Ce plafond de 10 M\$ en revenus annuels pour exempter les entreprises de programmation de télévision de l'obligation de verser des avantages tangibles apparaît donc obsolète.

49. Dans le cas de la radio, le Ministère est d'avis qu'il n'est pas approprié de tenir compte de nouveaux critères tels que la taille du marché et le type de station pour définir les cas d'exemption à l'exigence de verser des avantages tangibles. En effet, cette façon de procéder pourrait mener à des situations où l'acquisition de stations non rentables devrait satisfaire à cette exigence tandis qu'aucun avantage tangible ne serait associé à l'acquisition de certaines stations de radio rentables. Le MCC s'interroge sur le bien-fondé de cette approche.

50. Par ailleurs, le MCC croit aussi qu'une entreprise de programmation commerciale, même non rentable, n'est achetée que si l'acheteur croit pouvoir un jour ou l'autre retirer des bénéfices de l'acquisition.

Recommandation 9

Pour toutes ces raisons, et afin que la politique du CRTC sur les avantages tangibles soit aussi prévisible, transparente et efficace que possible, le MCC recommande au CRTC d'abolir toutes les exemptions à l'obligation de verser des avantages tangibles dans le cadre de transfert de propriété ou de contrôle d'entreprises de programmation de télévision et de radio.

RÉPARTITION DE LA VALEUR DE LA TRANSACTION

Recommandation 10

Enfin, conscient de la part grandissante des plateformes non linéaires dans la consommation des contenus de radiodiffusion, le MCC appuie le CRTC dans sa volonté d'ajouter à la valeur du service autorisé la valeur de sa distribution sur d'autres plateformes, et ce, tant pour les services de radio que pour les services de télévision.

FIN DU DOCUMENT