RÉVISION DE LA POLITIQUE RELATIVE AU CANAL COMMUNAUTAIRE

MÉMOIRE DU

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS DU QUÉBEC

AU

CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES

TÉLÉCOMMUNICATIONSCANADIENNES

Avis public CRTC-2001-19

7 mai 2001

Québec, le 7 mai 2001

Madame Ursula Menke
Secrétaire générale
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Madame la Secrétaire générale,

Dans le cadre de **l'Avis public 2001-19** du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le ministère de la Culture et des Communications du Québec présente un mémoire portant sur la politique relative au canal communautaire.

Veuillez agréer, Madame la Secrétaire générale, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre,

ORIGINAL SIGNÉ PAR

Adélard Guillemette

À l'œuvre
depuis 40 ans!

La diversité des voix : au cœur de la présente réflexion

Dans l'avis public 2001-19, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) considère: « …qu'il serait peut-être approprié de développer une approche de politique intégrée pour les entreprises de programmation axées sur la collectivité afin de garantir au niveau local une plus grande diversité des voix et des choix au sein du système de radiodiffusion». La télévision communautaire est au cœur même de cette réflexion menée par le Conseil, réflexion qui vise à réviser, entre autres, la politique relative au canal communautaire.

Le ministère de la Culture et des Communications du Québec trouve pertinent que l'examen de cette politique se fasse dans la perspective d'assurer une plus grande diversité des voix et des choix dans l'environnement immédiat des citoyens et partage la préoccupation du Conseil à l'égard du pluralisme des médias. L'Assemblée nationale du Québec, par l'entremise de la Commission de la culture, a d'ailleurs récemment examiné cette question et consulté la population québécoise sur les impacts des mouvements de propriété dans l'industrie des médias et des télécommunications sur la qualité, la diversité, la circulation de l'information et la culture québécoise.

Dans la présente consultation, le Conseil s'interroge sur les répercussions de la forte consolidation des médias, de la propriété croisée de plusieurs d'entre eux et de la création d'entreprises intégrées de radiodiffusion sur la composante régionale et locale du système québécois et canadien de radiodiffusion. La formation de grands groupes par fusions ou acquisitions, tant en télévision qu'en distribution, à l'échelle nationale comme régionale, a aussi un effet sur la diversité des voix que le Conseil souhaite examiner. Ces préoccupations sont aussi celles du ministère de la Culture et des Communications (MCC) qui ne peut que se réjouir de constater que le Conseil semble maintenant prêt à y apporter une attention particulière.

Depuis quelques années, le MCC observe un effritement de la programmation télévisuelle locale et régionale. La place de plus en plus grande qu'a accordée le Conseil à la concurrence dans sa gestion des systèmes québécois et canadien de radiodiffusion a entraîné des effets négatifs, en particulier sur le reflet des communautés locales et régionales à la télévision. Le début de cette dégradation est d'abord attribuable à l'abandon par le Conseil, en 1991, des exigences qu'il imposait jusqu'alors en matière de production locale d'émissions de télévision. On se souviendra que les télédiffuseurs privés devaient prendre des engagements quantitatifs à cet effet. Seules les exigences quantitatives en matière de nouvelles ont été maintenues.

Au début des années 90, la fermeture de quelques stations régionales de Radio-Canada au Québec a également contribué à l'affaiblissement de la programmation télévisuelle émanant de certaines régions.

La déréglementation adoptée par le Conseil en 1998 à l'égard du canal communautaire est la dernière mesure ayant porté atteinte au reflet des communautés locales et régionales à la télévision, en particulier au Québec qui se distingue par la présence de plus d'une cinquantaine de télévisions communautaires autonomes, les TVC, qui n'ont pas d'équivalent dans le reste du Canada. Cette déréglementation, qui dispense les câblodistributeurs d'offrir un service de télévision communautaire et d'y souscrire financièrement, a entraîné le désengagement du plus important câblodistributeur du Québec, Vidéotron, vis-à-vis d'un certain nombre de corporations autonomes de télévision communautaire pour privilégier son propre canal, Canal Vox.

Le Conseil avait affirmé au moment de déréglementer le canal communautaire qu'il ne jugeait plus nécessaires les obligations imposées jusqu'alors aux câblodistributeurs, étant persuadé que le canal communautaire serait vu par ces derniers comme un avantage concurrentiel, ce qui en garantirait la pérennité. C'était là omettre la situation particulière qui prévalait au Québec. Cette décision a eu pour effet de fragiliser les corporations autonomes de télévision communautaire qui existaient alors au Québec.

Le MCC a manifesté à maintes reprises et sous différentes formes son opposition à cette mesure de déréglementation. Au moment de son adoption à la fin de 1997, à l'instigation de la ministre de la Culture et des Communications alors en fonction, une première motion a été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale du Québec pour mettre en garde le Conseil des effets de cette déréglementation sur la survie du modèle québécois de télévision communautaire autonome. Une lettre de la ministre était également acheminée à son homologue fédérale pour l'alerter à ce sujet.

Deux ans plus tard, après qu'une dizaine de télévisions communautaires autonomes aient dû cesser leurs activités faute d'accès aux infrastructures de distribution de Vidéotron ou par manque de moyens financiers, une seconde motion a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec pour demander au Conseil de procéder à la révision du règlement régissant les entreprises de distribution, précisément en ce qui a trait à la déréglementation du canal communautaire. Une autre lettre de la ministre de la Culture et des Communications informe la ministre fédérale des effets négatifs de cette déréglementation sur la télévision communautaire au Québec et en demande la révision.

Parmi ces effets négatifs, en plus des TVC autonomes qui ont dû cesser leurs activités, plusieurs autres ont vu leurs heures de programmation réduites et souvent diffusées à des moments peu propices à l'écoute, de telle sorte qu'elles peuvent difficilement être le reflet des communautés qu'elles desservent. Parmi celles qui ont survécu, plusieurs sont donc dans une situation précaire.

La télévision communautaire : un média qui contribue à la diversité des voix

Avec l'introduction de la concurrence entre les diverses entreprises de distribution, l'industrie du câble, ne détenant plus le monopole de la distribution des chaînes de télévision, a cherché de plus en plus à se consolider, à intégrer d'autres activités reliées au développement de contenus adaptés aux nouvelles technologies. En outre, de par ses réseaux de communication, cette industrie est de plus en plus convoitée par des entreprises voulant se positionner dans la nouvelle économie. Des câblodistributeurs se retrouvent ainsi au sein de conglomérats de communications. Comme certains des plus importants câblodistributeurs québécois sont maintenant des entreprises consolidées et intégrées, les télévisions communautaires autonomes, telles qu'elles existent au Québec, constituent en partie une réponse au maintien d'une certaine diversité des voix.

Parce qu'elles sont accessibles aux communautés, parce qu'elles sont proches des réalités socio-économiques et parce qu'elles sont axées sur la démocratie et l'information locale et régionale ainsi que sur le service à la population, les télévisions communautaires autonomes donnent une grande place à l'expression locale.

En outre, la structure de propriété collective et la gestion démocratique confèrent à ces télévisions un rôle particulier à l'égard du pluralisme et de la diversité des voix dans les médias. Pierres d'assise du modèle québécois des médias communautaires, tant en télévision, radio et presse écrite, ces deux caractéristiques constituent des éléments indispensables à la diversification des voix d'expression. On peut donc affirmer que les TVC autonomes se trouvent, par leur structure de propriété collective, par leur gestion ouverte et par leur enracinement dans un milieu déterminé, à multiplier les voix d'expression au Québec, en particulier à l'échelle plus locale, et contribuent à accroître le pluralisme dans les médias au Québec.

Le caractère communautaire : déterminant dans le soutien apporté par le Québec

Depuis plus de 25 ans, le MCC a fait sienne la préoccupation à l'égard de la diversité des sources d'accès à l'information et à l'importance de l'expression locale et communautaire.

Quelques années à peine après sa création en 1969, le ministère des Communications du Québec mettait sur pied, en 1973, un programme d'aide aux médias communautaires dans lequel les télévisions communautaires étaient largement représentées. Dès le début des années 1970, des communautés locales du Québec avaient commencé à expérimenter de nouvelles formes de médias, à caractère communautaire, dans le secteur de la radio, de la télévision et de la presse écrite. Le Ministère a alors pris la décision non seulement d'accompagner et de soutenir ceux qui existaient déjà mais également d'en favoriser l'émergence dans les différentes régions du Québec.

Dans le cas de la télévision, là où il n'y avait pas de TVC autonomes, les câblodistributeurs du Québec se sont dotés, à l'intérieur de leurs entreprises, de services de programmation communautaire avec mission de couvrir la réalité locale. Ils se conformaient ainsi à la politique du Conseil relative au canal communautaire, comme l'ont d'ailleurs fait les câblodistributeurs du reste du Canada. Dans les territoires où avaient émergé des corporations autonomes, les câblodistributeurs leur ont donné accès à leurs infrastructures, ce qui leur permettait de répondre aux obligations de la politique du Conseil.

Le Québec s'est donc retrouvé avec un système mixte de télévisions communautaires, unique au Canada : les TVC autonomes, issues de la population et soutenues par le gouvernement du Québec et les TVC de câblodistributeurs appartenant à ces derniers et gérées par eux. Dans certains cas, les câblodistributeurs produisent entièrement leur programmation communautaire, dans d'autres, ils en laissent la responsabilité aux TVC autonomes, leur apportant un certain soutien financier, technique et/ou humain. Certains câblodistributeurs ont plutôt décidé de partager cette responsabilité avec les TVC autonomes, produisant une partie seulement de la programmation du canal communautaire, l'autre partie étant du ressort des corporations autonomes.

On peut cependant affirmer que les médias communautaires constitués en corporations autonomes, de par leur structure particulière, favorisent davantage l'accessibilité et la participation des citoyens puisqu'ils leur appartiennent et sont gérés par eux. Libres à eux donc de se les approprier et de s'y engager activement. C'est ce caractère communautaire qui les distingue des médias appartenant à des intérêts privés et qui façonne leur programmation, collée sur les préoccupations du milieu**.**

Soutenus par la population parce qu'ils rendent compte et analysent les divers enjeux qui l'intéressent et qui l'interpellent, les médias communautaires sont considérés comme des outils de développement local et régional essentiels. Le contenu qu'ils diffusent ou publient reflète donc leur degré d'enracinement et témoigne de la solidité de la structure communautaire.

Bien que les formes d'aide se soient modifiées au cours des années et au gré des contraintes budgétaires, le caractère communautaire a toujours été l'élément central du soutien gouvernemental dans ce secteur des communications.

En 2000, le ministère de la Culture et des Communications a entrepris une réflexion sur son intervention auprès des médias communautaires. Le *programme de Soutien aux médias communautaires* (PAMEC) a été revu en profondeur à la lumière des commentaires de l'ensemble des intervenants.

Le renforcement du caractère communautaire des médias en constitue la principale modification. En effet, les exigences à cet égard ont été resserrées : nécessité d'être de propriété collective, d'avoir une gestion démocratique et un conseil d'administration composé de membres représentatifs de la collectivité, obligation de tenir une assemblée générale annuelle et une campagne de recrutement de membres. Les

critères d'admissibilité sont également plus exigeants en ce qui concerne la production et la diffusion d'information locale et régionale axée sur des sujets reflétant la vie politique, sociale, culturelle et économique de la communauté. Considérant qu'il existe un seuil sous lequel un média communautaire ne peut plus jouer un rôle valable dans sa communauté, le programme impose aux médias des minimums en terme de contenu produit pour et par cette communauté (ci-joint en annexe le programme de Soutien aux médias communautaires 2000-2001).

Un coup de barre s'impose

Dans un contexte de mondialisation et de concentration accrues où les entreprises québécoises et canadiennes doivent de plus en plus rivaliser avec des entreprises étrangères, il est prévisible qu'elles mettent l'accent sur une programmation de plus en plus éloignée de la réalité locale et régionale.

Comme on l'a vu précédemment, les câblodistributeurs participent eux aussi à cette délocalisation de leurs infrastructures. Le Canal Vox de Vidéotron en est un exemple. Organisé en réseau, ce service, bien que recourant au personnel du câblodistributeur en région ainsi qu'à quelques bénévoles, produit un certain nombre d'émissions à Montréal pour alimenter les canaux communautaires de certains des réseaux de câble qu'il détient à travers le Québec. Il se trouve ainsi à s'éloigner de la population qu'il dessert et à homogénéiser quelque peu les productions télévisuelles présentées dans les différents canaux qu'il consacre à la programmation communautaire. Le Conseil a lui-même contribué à accentuer cette tendance au cours des dernières années, notamment par la déréglementation du canal communautaire.

C'est ainsi que les câblodistributeurs, pour qui la première raison d'être est de desservir localement un territoire, demeurent maintenant libres d'y distribuer ou pas un canal communautaire et sont par ailleurs contraints, du moins pour les plus grosses entreprises, de retourner une plus grande proportion de leurs revenus à un fonds national de production plutôt que de l'investir dans les régions dont les citoyens abonnés contribuent par ailleurs aux bénéfices de ces entreprises.

Il ne s'agit pas ici de nier l'environnement concurrentiel dans lequel œuvrent les entreprises québécoises de communication. L'adoption de mesures en vue de positionner les entreprises québécoises dans le secteur des médias et du multimédia ainsi que les contenus qu'elles véhiculent pour leur permettre un plus grand rayonnement à travers le monde est certes essentielle et le ministère de la Culture et des Communications du Québec y consacre ressources et énergie. Mais il ne faut pas pour autant oblitérer la contrepartie locale sous prétexte de relever le défi de la concurrence. Le système télévisuel y perdra grandement s'il n'est plus enraciné dans son milieu immédiat.

La politique relative au canal communautaire n'est pas respectée

Adoptée il y a plus de 25 ans par le Conseil et révisée il y a 10 ans, la politique relative au canal communautaire a pour but de veiller à ce que cette composante du système de radiodiffusion en demeure un élément vital et réponde ainsi aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion.

Le dispositif réglementaire introduit par le Conseil à l'effet de ne plus obliger les câblodistributeurs à offrir ni à financer un canal communautaire ne correspond pas à cette politique et met donc en péril l'élément communautaire pourtant inscrit dans la Loi sur la radiodiffusion. Ainsi, en ce qui a trait à **l'accès aux infrastructures du câble**, cette politique affirme que : «Le Conseil estime que le rôle du canal communautaire doit être avant tout celui d'un service public qui facilite l'expression grâce à un accès libre et ouvert aux membres de la collectivité.»

La levée de l'obligation du **soutien financier au canal communautaire** entre également en contradiction avec la politique du Conseil, laquelle indique que : «La responsabilité du télédistributeur d'accorder suffisamment de ressources financières au canal communautaire reste sa principale obligation envers le public en échange du privilège de détenir une licence.»

On peut également y lire que : «Ce qui préoccupe le Conseil par-dessus tout au sujet de la rotation d'émissions et de l'interconnexion est le **maintien du cachet local du canal communautaire**.» Le réseau communautaire mis en place par Vidéotron à la suite de la déréglementation du canal communautaire, le Canal Vox, n'apporte pas, à notre avis, une réponse claire à cette préoccupation du Conseil. Tel qu'il est actuellement conçu, de par le fait qu'il est moins enraciné dans la population qu'il dessert et qu'il alimente les différents canaux communautaires de ses réseaux de câble en émissions-réseau produites à Montréal, il contribue à diluer le «cachet local» mentionné dans la politique du Conseil. La stratégie réseau du Canal Vox a en effet forcé la fermeture de plusieurs TVC autonomes qui ne disposaient plus d'une plage de diffusion convenable; d'autres TVC sont présentement fragilisées car les besoins du Canal Vox ne leur laissent plus que des contributions mineures ou des plages de diffusion insuffisantes et inadéquates, ce qui entraîne la désaffection des bénévoles et le désintérêt des téléspectateurs à l'égard de leur média communautaire.

Le caractère communautaire doit être défini plus précisément

Par ailleurs, il apparaît clairement que l'exploitation du Canal Vox ne correspond pas au mode de fonctionnement des médias communautaires soutenus par le MCC qui eux appartiennent et sont gérés par la collectivité. Le Conseil devrait profiter de la révision qu'il entreprend de sa politique relative au canal comunautaire pour déterminer avec plus de précision ce qu'il entend par le caractère communautaire d'un canal.

Le ministère de la Culture et des Communications du Québec a procédé à une telle révision l'an dernier, ce qui l'a amené à renforcer le caractère communautaire des médias désireux de se prévaloir de son programme de Soutien aux médias communautaires.

Par exemple, il a décidé de définir le concept de «communauté» sur une base géographique et non pas culturelle, ethnique ou de communauté d'intérêt, estimant que dans le contexte actuel, il y avait suffisamment de médias ciblés à l'intention de groupes spécifiques (imprimés, canaux spécialisés, stations de radio et de télévision à caractère ethnique ou axées sur la langue) et que le besoin se faisait plutôt sentir du côté de l'information locale et régionale et du reflet de l'environnement immédiat des citoyens.

Selon le MCC, le Canal Vox de Vidéotron s'apparente à un canal spécialisé, de par le fait qu'il s'agit d'un réseau en partie alimenté par ses infrastructures de production à Montréal. Si, à l'exemple d'autres câblodistributeurs et comme il le faisait lui-même auparavant, Vidéotron acceptait de partager de manière significative ses infrastructures, partout où la communauté s'est dotée d'une télévision communautaire autonome, il s'agirait là d'un modèle acceptable parce que souple, adapté aux réalités locales et permettant à la fois aux TVC autonomes de remplir leur mandat et au câblodistributeur de programmer, s'il le désire, des émissions selon ses propres critères, à la condition bien entendu de respecter la politique du Conseil. Une cohabitation entre ces deux formes d'expression, une émanant d'une corporation autonome et l'autre de l'entreprise de câble, pourrait être fort valable. Évidemment, cette cohabitation nécessite toutefois une volonté de collaboration de part et d'autre.

D'autres modes de diffusion à explorer

Finalement, étant donné l'évolution toujours constante des technologies de diffusion, peut-être y a-t-il lieu d'envisager la possibilité de développer d'autres solutions permettant plus d'autonomie aux joueurs en présence, soit les entreprises de câble et les corporations autonomes de télévision communautaire. On a qu'à songer au potentiel offert par Internet. D'autres voies sont également envisageables : la télévision à faible puissance par exemple.

Facilement accessible aux citoyens qui n'ont pas opté pour la télédistribution, elle constitue une avenue intéressante qui mérite d'être examinée. Le Conseil a d'ailleurs consulté à ce sujet dans le cadre d'un précédent appel d'observations.

Il s'agit là de questions complexes, liées à l'évolution des technologies, et qui peuvent avoir des impacts importants sur les entreprises de distribution et de radiodiffusion en place, en particulier sur le plan économique.

Il apparaît donc primordial au MCC que le Conseil concentre d'abord et avant tout sa réflexion sur la mise à jour de sa politique de manière à déterminer plus précisément ce qu'il entend par la notion «communautaire». Il devrait, en parallèle, examiner en profondeur les différents aspects reliés à l'introduction de nouveaux modes de diffusion et envisager, entre autres, la possibilité de réaliser quelques projets-pilotes de télévision communautaire à faible puissance. De telles expérimentations permettraient au Conseil de mieux évaluer la faisabilité de ce mode de diffusion et d'en estimer concrètement les répercussions avant de procéder définitivement à son adoption et à l'ajustement réglementaire qui en découlerait.

Recommandations

Considérant **:**

- le contexte actuel de mondialisation des marchés et l'environnement fortement concurrentiel dans lesquels évoluent depuis quelque temps les entreprises québécoises et canadiennes de communication;

- l'évolution accélérée qu'a connue ce secteur au cours des dernières années et qui découle des phénomènes ci-haut évoqués, évolution caractérisée par une forte consolidation des médias, une accentuation de la propriété croisée de plusieurs d'entre eux, une plus grande intégration des entreprises de radiodiffusion et, par voie de conséquence, une diminution du nombre de joueurs;

- les répercussions engendrées par cette transformation du système québécois et canadien de radiodiffusion sur la diversité des voix et des choix télévisuels dans l'environnement immédiat des citoyens;

- le coup de barre qui s'impose actuellement pour redonner une plus grande place aux contenus locaux et régionaux au sein des médias québécois et canadiens et pour en maintenir un certain nombre bien enracinés dans leur milieu immédiat;

- l'apport des médias communautaires à la diversification des voix d'expression au Québec, en particulier à l'échelle locale, et leur contribution à l'accroissement d'un certain pluralisme dans les médias, en raison de leur structure de propriété collective et de leur proximité des citoyens;

- les efforts déployés au Québec depuis plus de 25 ans par les communautés locales et le gouvernement pour se doter d'un important réseau de médias communautaires;

- le fait que les médias communautaires s'inscrivent dans une longue pratique de communication propre au Québec et que la Loi sur la radiodiffusion reconnaît que le système de radiodiffusion de langue française peut différer de celui de langue anglaise pour répondre à des besoins spécifiques;

- les nombreuses exigences auxquelles doivent se soumettre les médias communautaires québécois, y compris les TVC autonomes, qui recourent au programme de soutien du MCC, exigences qui garantissent à un haut degré leur caractère communautaire;

- les critères d'admissibilité à ce programme qui font que dans le cas des télévisions communautaires autonomes, seules celles qui produisent et diffusent un certain nombre d'heures d'émissions d'information locale et régionale ont droit à ce soutien, garantissant ainsi qu'elles sont véritablement le reflet des communautés qu'elles desservent;

- l'importance de mettre en place des conditions susceptibles de favoriser le plein développement des TVC autonomes en leur fournissant la marge de manœuvre et les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Le ministère de la Culture et des Communications du Québec recommande au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de :

1. modifier sa politique relative au canal communautaire de manière à mieux en définir le caractère communautaire et à déterminer, en conséquence, les exigences qui s'imposent;

2. réintégrer dans la réglementation régissant les entreprises de distribution de radiodiffusion, en particulier pour les câblodistributeurs et pour les entreprises de distribution multipoints et multiplexes, l'obligation d'offrir un canal communautaire;

3. exiger de ces entreprises, là où existe une corporation autonome de télévision communautaire dans leur zone de desserte, de lui fournir un accès minimum de quatre (4) heures par semaine à leurs infrastructures et ce, à l'intérieur de cases horaires régulières en mesure de susciter une écoute significative et de contribuer à son soutien, que ce soit au moyen de ressources financières, matérielles ou humaines;

4. examiner en profondeur les différents aspects reliés à l'introduction de nouveaux modes de diffusion, notamment la télévision à faible puissance, en évaluer les impacts sur les entreprises de distribution et de radiodiffusion en place, en particulier sur le plan économique, et envisager la possibilité de réaliser quelques projets-pilotes.

De plus, le ministère demande au Conseil de faire respecter le moratoire qu'il a décrété lors de l'audience portant sur la transaction Quebecor/Vidéotron, moratoire qui empêche la résiliation de contrats avec des télévisions communautaires autonomes actuellement en opération et de le maintenir tant et aussi longtemps qu'il n'aura pas rendu sa décision à l'issue de l'actuel processus de consultation sur le canal communautaire.

Conclusion

L’espace communautaire est fondamental dans le paysage des médias au Québec, tant par la diversité des voix et des choix qu’il offre que par son enracinement dans les communautés.

Le ministère de la Culture et des Communications du Québec, qui soutient ces médias depuis plus de 25 ans, souhaite que leur survie soit assurée et qu’ils se développent de manière à ce qu’ils reflètent de plus en plus la vie des communautés locales et soient un lieu de participation collective.

****Fin du document****