

## Commentaires de l'ADISQ sur la proposition de Décret donnant des instructions au CRTC (cadre réglementaire durable et équitable pour la radiodiffusion)

### Commentaire général

Le 8 juin dernier, le gouvernement du Canada a présenté dans la Gazette du Canada (*Partie I, volume 157, numéro 23*) son projet de Décret visant à la conception et à la mise en œuvre d'un nouveau cadre réglementaire en matière de radiodiffusion, pour lequel il sollicite les commentaires des Canadien.nes et de toutes les parties intéressées. Cette consultation fait suite à l'adoption, le 27 avril dernier, de la *Loi sur la diffusion continue en ligne*. Une fois adopté, ce décret donnera « *des instructions contraignantes et de haut niveau au CRTC dans la mise en œuvre de la Loi sur la diffusion continue en ligne* ». Il fournit à l'organisme de réglementation un cap tout en permettant au législateur de préciser ses intentions.

Avant toute chose, l'ADISQ souhaite rappeler qu'elle est membre de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC) et qu'à ce titre, elle appuie l'ensemble des propositions faites par celle-ci. Cela dit, nous souhaitons également insister sur certains éléments que nous jugeons particulièrement importants pour le milieu musical indépendant francophone.

Rappelons que la *Loi sur la radiodiffusion* est une loi culturelle qui participe à la construction et à la valorisation de l'identité des personnes, dans leur diversité, vivant au Canada. L'un des objectifs principaux de la réforme de la *Loi sur la radiodiffusion* est d'obliger « *les diffuseurs en ligne à contribuer à la création de musique, de séries et de films canadiens, et à les mettre en valeur. Ceux-ci devraient dorénavant payer leur juste part pour soutenir les artistes canadiens, tout comme les diffuseurs traditionnels.* »<sup>1</sup> Grandement attendue, cette réforme a été particulièrement saluée par le milieu musical — comme celui de l'audiovisuel d'ailleurs.

Pour cause, depuis une vingtaine d'années, le secteur musical est affecté par de profondes transformations liées à la numérisation des contenus et aux évolutions des modalités de consommation de la musique. Alors que créateurs et producteurs doivent composer avec

---

<sup>1</sup> Patrimoine Canadien (02/02/2022), *Le gouvernement du Canada présente un projet de loi qui aidera la prochaine génération d'artistes et de créateurs canadiens*, <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/nouvelles/2022/02/le-gouvernement-du-canada-presente-un-projet-de-loi-qui-aidera-la-prochaine-generation-dartistes-et-de-createurs-canadiens.html>

un processus de destruction de la valeur lié notamment à l'effondrement des ventes d'albums, ces nouveaux intermédiaires, d'iTunes à TikTok, captent une partie de la valeur créée par notre industrie, en utilisant la musique pour vendre des appareils, des services, de la publicité ou des données, sans participer à la prise de risque qu'impliquent la création et la production. En étant positionnées en bout de chaîne, c'est-à-dire au niveau de la diffusion, les plateformes disposent d'un important pouvoir, puisque ce sont elles qui décident des modalités d'accès du public à la musique et donc de la façon dont elle est diffusée et consommée. N'ayant aucune obligation liée à la *Loi sur la radiodiffusion*, ces intermédiaires n'ont pas intégré dans leur fonctionnement la contribution au modèle culturel dont le Canada s'est doté. Cela se matérialise par une baisse des contributions aux fonds chargés de soutenir la création orale et musicale, et une baisse de l'exposition de nos musiques.

Dans le cadre du processus de réforme du cadre réglementaire de système de radiodiffusion, le présent décret constitue une étape essentielle. L'ADISQ a défini le 27 avril comme un jour historique. Toutefois, il est important que les apports majeurs que nous anticipons liés à l'adoption de la *Loi sur la diffusion continue en ligne* ne soient pas gâchés, ce qui nous ramènerait en arrière. À ce titre, le décret d'instructions ne doit pas avoir pour effet l'affaiblissement des objectifs énoncés dans la *Politique canadienne de radiodiffusion*. Il devrait également éviter de limiter la portée d'action du CRTC en guidant trop précisément son action.

L'ADISQ salue l'approche du gouvernement qui a choisi, comme on peut le lire dans le titre du projet de décret, de mettre l'équité et la durabilité au centre du processus. Nous considérons toutefois que certains changements pourraient être apportés afin que cet objectif soit pleinement atteint. Les commentaires formulés ici visent à contribuer à la réflexion pour que le décret réponde au mieux aux objectifs de législateur, notamment un meilleur soutien aux créateurs et aux producteurs du secteur, l'épanouissement d'une programmation canadienne de haute qualité, un traitement équitable de l'ensemble des joueurs et une modernisation de la surveillance et de l'application de la loi.

Les éléments surlignés en jaune sont des propositions d'ajout et les éléments barrés sont des propositions de suppression.

## **Article 1 : Définition du créateur de médias sociaux**

- Proposition de modification

Créateur pour les médias sociaux

Personne **physique** qui crée des émissions principalement destinées à être distribuées en ligne en tant qu'émissions téléversées par les utilisateurs **individuels** au moyen de services de médias sociaux. (social media creator)

- Justification

Afin de refléter, au mieux, la volonté du gouvernement d'exclure les « *consommateurs qui téléchargent des émissions d'amateurs ou qui naviguent sur les médias sociaux* »<sup>2</sup>, la définition de créateur de médias sociaux devrait être précisée. Créateur de médias sociaux devrait désigner une personne physique qui crée des programmes principalement destinés à la distribution en ligne en tant que programmes téléchargés par les utilisateurs via des services de médias sociaux. Cette définition protégera à la fois les créateurs à titre individuel, tout en évitant à des entreprises ayant des effets importants sur le système de radiodiffusion de s'en prévaloir.

## Article 4 : Soutien de la programmation canadienne

- Proposition de modification

4 Il est ordonné au Conseil d'imposer aux entreprises de radiodiffusion des exigences faisant en sorte que le système canadien de radiodiffusion — qui doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle et qui comprend des entreprises de radiodiffusion étrangères qui fournissent également de la programmation aux Canadiens — contribue fortement au soutien d'une très large programmation canadienne et des créateurs canadiens. Ces exigences, financières et autres, doivent être équitables compte tenu de la taille et de la nature des entreprises de radiodiffusion et doivent également être équitables entre les entreprises en ligne étrangères et les entreprises de radiodiffusion canadiennes. Les exigences doivent avoir pour objectif d'augmenter de façon **significative le volume d'émissions canadiennes originales de grande qualité dans le système de radiodiffusion.**

- Justification

L'un des objectifs principaux de la *Loi sur la diffusion continue en ligne* est de rétablir l'équité au sein du système de radiodiffusion en assujettissant les entreprises en ligne à la *Loi sur la radiodiffusion*. Cet assujettissement doit avoir pour effet d'augmenter la visibilité et le soutien au contenu canadien.

Le rétablissement de l'équité peut donner lieu à diverses interprétations, et certains acteurs déjà soumis à des obligations pourraient réclamer des assouplissements importants. Dans le cadre des consultations que mène actuellement le CRTC, en particulier l'*avis de radiodiffusion CRTC 2023-138* sur l'imposition d'une contribution annuelle de base pour les entreprises en ligne, des demandes de ce type ont déjà été faites. La recherche de

---

<sup>2</sup> Patrimoine canadien (02/02/2022), *Le gouvernement du Canada présente un projet de loi qui aidera la prochaine génération d'artistes et de créateurs canadiens*, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/le-gouvernement-du-canada-presente-un-projet-de-loi-qui-aidera-la-prochaine-generation-d-artistes-et-de-createurs-canadiens-875294223.html>

conditions justes et équitables entre les services ne doit pas entraîner un nivellement par le bas des exigences imposées aux entreprises de radiodiffusion traditionnelles, cela affaiblirait le système de radiodiffusion.

Dans sa décision concernant le renouvellement des licences de la Société Radio-Canada (*décision de radiodiffusion CRTC 2022-165*), le Conseil a d'ailleurs choisi d'emprunter cette voix en assouplissant les obligations des services de télévision linéaires de la Société. Considérant que la décision allait à l'encontre de plusieurs objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, plusieurs organisations du secteur culturel ont fait appel au Gouverneur en conseil de la décision pour demander que celle-ci soit renvoyée au CRTC pour y être réexaminée. Cette demande a été entendue. La décision a alors été infirmée, ce qui illustre la volonté du gouvernement de maintenir un système de radiodiffusion où l'ensemble des éléments offre un soutien approprié à la programmation canadienne. Afin d'éviter que cette situation de ne se représente, le Gouvernement peut clarifier cette volonté que les services traditionnels ne soient pas dérégulés dans le décret.

## **Article 6 : Découvrabilité et mise en valeur**

- Proposition de modification

### **Découvrabilité et Mise en valeur et recommandation**

6 Il est ordonné au Conseil de tenir compte à la fois des moyens établis et émergents de mise en valeur et de recommandation afin de permettre la découverte ~~découvrabilité et de mise en valeur pour promouvoir~~ d'un large éventail d'émissions canadiennes. Il est ordonné au Conseil, dans la prise de règlements ou l'imposition de conditions liées aux exigences ~~de découvrabilité et de mise en valeur~~ **et de recommandation**, de favoriser une approche axée sur les résultats. ~~qui réduit la nécessité pour les entreprises de radiodiffusion de modifier leurs algorithmes informatiques qui ont un effet sur la présentation des émissions.~~

- Justification

### **Mise en valeur et recommandation**

L'objectif de la *Loi* qui concerne les entreprises en ligne en matière de diffusion de programmation canadienne (et sa mise en valeur), soit l'alinéa 3 (1) r) n'utilise pas le mot découvrabilité : « *les entreprises en ligne doivent clairement mettre en valeur et recommander la programmation canadienne, dans les deux langues officielles ainsi qu'en langues autochtones, et veiller à ce que tout moyen de contrôle de la programmation génère des résultats permettant sa découverte* » (nous soulignons).

Pour cet objectif, le législateur a donc opté pour un vocabulaire clair et précis. Il est important que la formulation retenue dans le décret adopte cette clarté et laisse peu de place à l'interprétation comme avec le terme découvrabilité. Nous souhaitons donc que le terme

découvrabilité, trop flou, encore sujet à débat et absent de l’alinéa 3(1)r), soit remplacé par recommandation.

L’alinéa 3(1)r) fixe comme objectif une atteinte de résultats. Les concepts de découverte de la programmation canadienne, via sa mise en valeur et sa recommandation, sont facilement mesurables, notamment avec des données comme la part de musique canadienne et francophone consommée au sein d’un service de musique de ligne en continu.

### **Suppression de l’allusion aux algorithmes**

En ce qui concerne le passage sur les algorithmes, nous estimons que la précision « *qui réduit la nécessité pour les entreprises de radiodiffusion de modifier leurs algorithmes informatiques qui ont un effet sur la présentation des émissions* » n’est pas nécessaire.

En premier lieu l’alinéa 9(1)(8) de la Loi précise déjà que « *L’alinéa (1) e) n’autorise pas le Conseil à prendre une ordonnance qui exige l’utilisation d’un algorithme informatique ou d’un code source particulier.* »

Ensuite, cette précision va à l’encontre de l’approche par résultats préconisée dans le même article, indiquant déjà comment ces résultats doivent — ou ne doivent pas — être atteints. Elle va également à l’encontre du principe de neutralité technologique, essentiel à la pérennité du cadre réglementaire.

Enfin, le cadre réglementaire se voulant flexible et adaptable, il appartient à chaque entreprise en ligne de déterminer la façon dont elle souhaite atteindre les résultats qui lui sont fixés.

## **Article 8 : Cadre réglementaire flexible et adaptable**

- Proposition de modification

8 Afin de promouvoir la flexibilité et l’adaptabilité de son cadre réglementaire **tout en veillant à ce que cela ne contrevienne pas à l’atteinte des objectifs énoncés dans la Politique canadienne de radiodiffusion**, il est ordonné au Conseil :

a) ~~de réduire au minimum le~~ **d’être sensible au fardeau administratif réglementaire sur le qui peut être imposé au** système canadien de radiodiffusion ; [...]

c) ~~de respecter le choix du public et, lorsque possible, d’~~**accroître les choix d’accroître la diversité des contenus** offerts au public ;

d) d’utiliser, lorsqu’il est **approprié** ~~opportun~~ de le faire **pour atteindre les objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion**, des outils fondés sur des incitatifs et des résultats mesurables; [...]

- Justification

Si l'ADISQ est en faveur d'un cadre flexible et adaptable, il est important de rappeler que les objectifs de la loi doivent prévaloir. Ainsi, flexibilité et adaptabilité ne doivent pas être des moyens pour contourner ces objectifs, mais pour faciliter leur atteinte par les entreprises régulées.

### **Substitution de fardeau réglementaire par fardeau administratif**

a) En introduisant des obligations nécessaires à la mise en œuvre de la *Loi*, le Conseil doit tenir compte du fardeau administratif, et non du fardeau réglementaire. Il y a une contradiction dans le fait de demander au Conseil de mettre en place des règlements afin de mettre en œuvre la *Loi sur la radiodiffusion* et de considérer que ces règlements constituent un fardeau qu'il faut minimiser. Comme on peut déjà l'observer dans les processus que le CRTC a ouverts en vue de la modernisation de son cadre réglementaire, plusieurs intervenants mobilisent ce terme de « fardeau » pour demander des exemptions.

### **Une approche basée sur l'augmentation de la diversité des contenus offerts**

c) Avec le soutien à la programmation canadienne et autochtone, en langues anglaise, française et autochtones, l'augmentation de la diversité des contenus offerts au public, et donc son choix, est un des buts à atteindre. Précisons ensuite que le CRTC n'a aucun pouvoir direct sur le choix de l'auditoire, les obligations visent la mise en valeur et la recommandation pour permettre la découverte de la programmation canadienne. Dans un contexte de forte concentration de la consommation musicale autour de quelques titres, souvent étrangers, ces mécanismes vont permettre à de nombreux Canadien.nes de se voir proposer d'autres choix. À aucun moment, le public n'est contraint de suivre ces propositions. Inscrire l'obligation de « *respecter le choix du public* » risque simplement de servir d'argument pour toute entreprise qui ne souhaite pas favoriser la découverte de contenus canadiens et autochtones.

### **Des incitatifs clairement mesurables**

d) Pour être utiles, les incitatifs ne doivent être utilisées que dans le bon contexte et produire des résultats mesurables.

## **Article 10 : Créateurs pour les médias sociaux et jeux vidéo**

- Proposition de modification

Il est ordonné au Conseil de ne pas imposer d'exigences réglementaires qui imposeraient des obligations :

a) ~~aux entreprises en ligne en ce qui concerne les émissions aux créateurs de médias sociaux ou à leurs émissions, — notamment les balados — des créateurs pour les médias sociaux;~~

~~b) aux entreprises de radiodiffusion en ce qui concerne la transmission de jeux vidéos~~

- Justification

### **Exclusion des utilisateurs à titre individuel et non des entreprises**

L'approche consistant à exclure d'exigences réglementaires des entreprises en ligne est contraire à la loi. Si l'activité des utilisateurs à titre individuel est exclue de la portée de la *Loi*, on ne peut pas exempter entièrement des services proposant une programmation, sur laquelle ils ont un certain contrôle (activité d'intermédiation), et qui sont en concurrence directe avec d'autres entreprises de radiodiffusion pour les auditoires canadiens.

Les entreprises en ligne, qu'elles se définissent comme médias sociaux ou non, se caractérisent par leur hybridité, des modèles évoluant rapidement et des frontières d'activités particulièrement mobiles et poreuses. Pour plusieurs de ces joueurs, la musique professionnelle occupe un rôle de premier plan dans leur modèle économique.

Nous craignons que cela n'ait pour effet d'exclure le contenu original non diffusé par une société enregistrée ou sous licence. Cela irait notamment à l'encontre de l'article 4.2 de la *Loi sur la radiodiffusion* et compliquerait l'atteinte de plusieurs objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

La modification proposée permettra de s'assurer que la régulation « *ne s'applique pas aux Canadiens individuellement, mais bien aux plateformes de diffusion en continu qui diffusent des émissions commerciales.* »<sup>3</sup>

### **Suppression de la mention balado**

La mention du terme balado pourrait être interprétée comme une exclusion pure est simple de ce format de création et production orale. Le balado est une production audio qui a de fortes similitudes avec la radio, notamment sur les conditions de création et de production, et la nature même du contenu produit. D'ailleurs, beaucoup d'émissions diffusées à la radio deviennent par la suite des balados. Depuis quelques années, le balado a connu une croissance fulgurante. Selon une étude<sup>4</sup> réalisée par le pôle Médias d'HEC et publiée en

---

<sup>3</sup> Patrimoine canadien (2/2/2022), *Le gouvernement du Canada présente un projet de loi qui aidera la prochaine génération d'artistes et de créateurs canadiens*, <https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/nouvelles/2022/02/le-gouvernement-du-canada-presente-un-projet-de-loi-qui-aidera-la-prochaine-generation-dartistes-et-de-createurs-canadiens.html>

<sup>4</sup> Pôle Médias d'HEC (03/2023), *Les habits neufs de la radio : La métamorphose de l'industrie de l'audio*, <https://polemedias.hec.ca/wp-content/uploads/2023/06/2023-03-30-pole-media-nouvel-ecosysteme-audio.pdf>

mars 2023, le tiers des Canadiens écoutent des balados, et cette proportion monte à 56 % chez les 18-34 ans.

Des entreprises telles que Spotify, Amazon, YouTube et SiriusXM ont investi massivement dans ce type de contenu en faisant notamment l'acquisition d'importantes maisons de production et de leurs catalogues. Ces services proposent ainsi l'accès à des balados et de la musique, qui forment une offre audio professionnelle de qualité visant à attirer une audience large et faisant directement concurrence à la radio. Il nous semble clair que dans ce cadre, le balado devrait être couvert par la loi, on ne parle pas de simple création d'un utilisateur isolé.

L'assujettissement de ce type de production à la *Loi sur la radiodiffusion* ne viendrait pas pénaliser le développement de cette industrie. Au contraire, cela contribuerait à son développement, comme la *Loi sur la radiodiffusion* a contribué au développement de l'industrie musicale francophone et canadienne. En incluant les balados dans cette réglementation, on encourage la création et la diffusion de contenus de qualité qui contribueront à une plus grande diversité des voix.

L'article mentionne déjà que le Conseil ne peut imposer des obligations aux émissions aux créateurs de médias sociaux ou à leurs émissions, ajouter le terme balado n'est pas nécessaire.

## **Suppression de la référence au jeu vidéo**

Dans une perspective de neutralité technologique, le CRTC ne devrait pas exclure d'emblée les jeux vidéo qui évoluent extrêmement rapidement et deviennent des médias par l'intermédiaire desquels nos histoires et nos musiques peuvent être diffusées. Plusieurs plateformes de jeu vidéo ont par exemple diffusé des concerts. Le CRTC devrait conserver le pouvoir de se pencher sur ces questions et de se livrer à des consultations publiques qui permettront aux intervenants d'exprimer leur point vu et partager leur expertise sur ce sujet.

## **Article 11 : Règlements — article 4.2 de la Loi**

- Proposition de modification

11 Il est ordonné au Conseil, dans l'exercice de son pouvoir prévu à l'article 4.2 de la Loi, de prévoir des critères clairs, objectifs et facilement vérifiables, ~~notamment des critères qui font en sorte que seules les émissions qui ont été radiodiffusées, en tout ou en partie importante, par une entreprise de radiodiffusion qui est tenue d'être exploitée en vertu d'une licence, ou qui est tenue d'être enregistrée auprès du Conseil et ne fournit pas de service de média social, soient assujetties à la Loi.~~

- Justification

Afin de s'assurer de ne pas exclure de la portée de la *Loi* des activités ayant un impact significatif sur le système de radiodiffusion, le législateur a balisé l'exception liée aux médias sociaux. Le texte de loi prévoit trois critères dont aucun n'est prioritaire ou immuable. Or, l'article 11 entre en contradiction avec la loi puisqu'il priorise l'un des critères. Le risque serait d'exclure le contenu original non diffusé par une société enregistrée ou sous licence.

Rappelons que la *Loi* doit toujours être lue dans son ensemble. En premier lieu, l'article 4.2 est suffisamment précis. Ensuite, le Conseil doit faire preuve de souplesse et de flexibilité dans la réglementation et la surveillance du système et s'assurer d'imposer des obligations qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la *Loi*. Nous pensons en particulier aux aliéna 5(2)a.1) et 5(2)h). Enfin l'article 2.1 mentionne explicitement que les utilisateurs ne sont pas visés par la *Loi*.

## **Article 13 : Établissement d'une émission canadienne**

- Proposition de modification

13 il est ordonné au Conseil, dans l'établissement de ce qui constitue une émission canadienne: (...)

c) d'encourager la propriété canadienne de propriété intellectuelle **incluant la possession des droits ou intérêts à l'égard des émissions permettant à des producteurs indépendants canadiens de contrôler l'exploitation de celles-ci et d'en tirer profit.**

- Justification

L'ADISQ note plusieurs apports intéressants, notamment aux alinéas b), c) et f). Toutefois nous pensons que la précision apportée ici à l'alinéa c) permettra de mieux contribuer aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion notamment la sauvegarde, l'enrichissement et le renforcement de la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada et l'encouragement au recours des ressources humaines — créatrices et autres — canadiennes. Cet ajout reconnaît le rôle essentiel des producteurs indépendants canadiens dans l'écosystème et contribue à préserver localement un tissu industriel compétitif.

## **Article 19 : Mise en œuvre**

- Proposition de modification

19 Il est ordonné au Conseil d'effectuer, dans les deux ans de la date d'entrée en vigueur du présent décret, tout changement nécessaire à son cadre réglementaire pour la mise en œuvre du présent décret. Il est ordonné au Conseil, ce faisant, d'accorder la priorité à la mise en œuvre **d'importantes exigences de contribution initiale sur les entreprises en ligne conformément à l'article 4 ainsi que** des articles 13 à 16 et de veiller à ce que ces changements soient effectués aussitôt que possible et sur une base continue au cours de cette période de deux ans.

- Justification

Nous suggérons que le décret mentionne que les contributions doivent être priorisées lors de la mise en œuvre des changements au cadre réglementaire. Cette précision renforcera la légitimité du CRTC pour agir rapidement (rapidité demandée par le législateur) dans le rétablissement de l'équité au sein du système de radiodiffusion. Elle préviendra également les stratégies visant à ralentir le processus de modernisation du cadre réglementaire.