

# Publications: CRTC and Government Filings

---

Le 15 septembre 2000

Monsieur Jean Guérette  
Directeur général  
Politique de la radiodiffusion et innovation  
Ministère du Patrimoine canadien  
3<sup>e</sup> étage, 15, rue Eddy  
Hull (Québec) K1A 0M5

Monsieur,

Je remercie la Direction générale de la politique de la radiodiffusion du ministère du Patrimoine canadien d'avoir entrepris ces consultations à grande échelle sur l'orientation future du Fonds canadien de télévision (FCT). L'Association canadienne de production de film et télévision (ACPFT) vous sait gré de cette occasion de vous faire connaître son point de vue. Comme nous représentons plus de 300 cinéastes et producteurs de télévision et que

nous siégeons nous-mêmes au conseil d'administration du Fonds, nous croyons parler en connaissance de cause et être en mesure d'offrir une évaluation fondée du rendement du Fonds à ce jour et de faire des suggestions utiles quant à son orientation future.

## **Aperçu**

Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un moment critique pour l'avenir du FCT, puisque le gouvernement est à revoir les réalisations du Fonds, dans le but de réévaluer la nature et l'importance de l'appui qu'il lui apporte et, éventuellement, de le modifier. L'analyse des activités du Fonds et les recommandations contenues dans les rapports préparés au cours de la dernière année par la société KPMG et par MM. François Colbert et David Silcox, de même que le suivi continu de ces activités par le Ministère, fournissent tous un bon point de départ pour discuter de l'orientation qui devrait être celle du Fonds et ont, en fait, déjà donné lieu à un débat constructif. Le gouvernement doit procéder en 2001 au renouvellement de sa contribution au Fonds. C'est donc le moment tout indiqué de réfléchir au mandat, aux objectifs et à la structure du Fonds et de prêter l'oreille aux points de vue des divers intervenants des secteurs public et privé, dans toutes les régions du pays, afin d'apporter les modifications qui peuvent être nécessaires. Il nous fait plaisir, à l'ACPFT, de participer à la discussion.

## **Rôle du Fonds**

Nous nous devons d'abord, dans le contexte de cette discussion, d'exprimer notre vive satisfaction face aux réalisations du Fonds à ce jour. Non seulement le FCT a-t-il été un puissant catalyseur de la production d'émissions de télévision canadienne de grande qualité, c'est aussi une attestation éloquente du succès d'une approche nouvelle adoptée par le gouvernement pour l'élaboration de ses politiques. Le concept de base, confiant la responsabilité de la coordination de deux importantes sources de financement de la production télévisuelle à un conseil d'administration unique, constitué de représentants des secteurs public et privé, dénotait inventivité et perspicacité. Ce n'était sans doute pas la solution politique la plus facile pour laquelle opter, mais cela a été une décision importante, qui a démontré que le gouvernement reconnaissait que l'industrie peut aider à guider la mise en œuvre de la politique officielle et aider le Fonds à atteindre ses objectifs.

Le modèle du Fonds et la structure de son conseil sont clairement une admission, de la part du gouvernement, que la télévision canadienne ne saurait prospérer dans un contexte où la concurrence mondiale se fait chaque jour plus vive, à moins que les principaux intervenants de l'industrie ne l'aident, lui, à faire en sorte que les mécanismes de financement offerts soutiennent la réalisation de cet objectif. Les intérêts dans la production, la distribution, la télévision générale et spécialisée, la câblodistribution et la transmission par satellite tendant à converger, le conseil d'administration du FCT offre, étant donné son mandat, un lieu tout

trouvé où débattre les questions de financement du contenu canadien et où arrêter les objectifs de politiques réalistes à l'égard du financement de la production. Bref, il est devenu à la fois le représentant de l'industrie et un moyen d'assurer qu'on atteindra ses objectifs et ceux du gouvernement grâce à des stratégies de financement ingénieuses.

## **Résultats du Fonds**

Le FCT a un excellent dossier, qui parle de lui-même. Nous joignons sous pli un document qui a été préparé par la direction du Fonds et résume ses réalisations. Mandaté d'accroître la production d'émissions canadiennes de grande qualité dans toutes les régions, de même que la capacité de l'industrie et l'emploi, le Fonds s'est bien acquitté de sa tâche, sous tous les rapports. En 1999-2000, il a facilité la production de plus de 2 000 heures de programmation nouvelle, évaluées à 617 millions de dollars. Sa contribution à la création d'emplois est estimée à quelque 20 000 postes au cours de cette période. Enfin, une certaine fluctuation annuelle mise à part, les réalisations qu'il a appuyées se répartissaient parmi toutes les provinces, ainsi que parmi les marchés francophones et anglophones, et ont été diffusées par une vaste gamme de télédiffuseurs généraux et spécialisés.

Le FCT a, de toute évidence, aidé à répondre à une énorme demande d'émissions canadiennes dans un secteur de la radiodiffusion en pleine expansion, et les émissions réalisées grâce à lui ont obtenu des

cotes d'écoute impressionnantes. Or, à l'heure où les canaux numériques et les services de télévision spécialisée et payante ne cessent de se multiplier, où les possibilités de diversification des plateformes et les applications nouveaux médias augmentent, cette demande ira grandissant. À notre avis, le Fonds a clairement démontré sa valeur pour les milieux de la production et de la télévision et est devenu essentiel pour assurer la présentation d'émissions canadiennes de qualité. Son importance capitale, dans sa forme actuelle, ne fait pas de doute et, au moment de décider s'il maintiendra sa participation, le gouvernement n'a, à vrai dire, à s'interroger que sur les moyens de le rendre encore meilleur.

## **Orientation future du Fonds**

Nous limiterons nos observations aux points d'importance plus fondamentale pour nos membres et, à notre avis, pour le Ministère également. Bon nombre d'entre elles ont trait à des questions issues de l'analyse et des recommandations faites par KPMG et par MM. Colbert et Silcox, encore que nous nous en soyons tenus aux points que nous jugeons primordiaux pour le rôle du FCT dans l'avenir et sur lesquels le Ministère devrait se pencher. D'après nous, tout ce qui touche la modification des critères d'admissibilité, la répartition des sommes disponibles parmi les genres, les droits de diffusion minimums exigés ou les politiques de recouvrement devrait être laissé au bon soin du conseil d'administration et du Ministère, qui pourront en décider après que le Fonds aura été renouvelé.

## I. Mandat

À la lumière des écarts et des ambiguïtés relevés par KPMG dans les documents s'y rapportant, nous sommes d'accord qu'il faudrait clarifier le mandat premier du Fonds canadien de télévision et uniformiser le compte rendu de sa mise en œuvre. Le rôle et les objectifs du Fonds devraient être clairs et faciles à comprendre et les énoncés de politique en faisant état, facilement accessibles. Toutefois, nous ne partageons pas l'avis de KPMG sur l'utilité de préciser dans l'énoncé du mandat du FCT qu'il s'agit d'un fonds à vocation culturelle plutôt que sectorielle. Nous savons que le Fonds a graduellement mis l'accent sur le financement de productions à forte teneur canadienne, en grande partie pour répondre à la demande étant donné les impératifs du financement de productions de cette nature. Manifestement, cela doit demeurer une de ses priorités, en raison des considérations économiques entourant le financement de productions à thèmes distinctement canadiens. Nous aimerions simplement rappeler au Ministère que, en plus d'accroître la présence d'émissions de télévision canadienne de grande qualité au petit écran, le Fonds a aussi pour mission fondamentale d'« améliorer la capacité des secteurs de la production et de la télédiffusion canadiens de produire des émissions de télévision au Canada et à l'étranger ».

Quoiqu'il doive clairement s'harmoniser avec l'obligation du Fonds de promouvoir les émissions intrinsèquement canadiennes, cet objectif a lui aussi son importance, car il transforme le FCT d'un simple outil de stimulation de la production en un moyen de cerner les meilleures façons d'accroître la capacité du secteur de la production et d'élaborer les mécanismes financiers qui permettront d'arriver à cette fin. (Il vaut de souligner que KPMG signale également, dans son rapport, que le Fonds devrait considérer la nécessité de différents instruments financiers.) Cet aspect du mandat du FCT est important pour tous les producteurs qui cherchent à diversifier leurs activités de production, ainsi que pour ceux qui résident en dehors des grands centres de production comme Toronto, Vancouver et Montréal et s'efforcent d'atteindre un niveau de production viable. À notre avis, l'harmonisation des objectifs culturels et sectoriels est une saine chose, et la distinction entre ces deux aspects, plutôt artificielle. Il n'est pas rare qu'on doive avoir recours à des modes de financement commerciaux, tenant donc davantage de l'aspect sectoriel - tels des prêts, des enveloppes de production ou des marges de crédit - pour assurer la diversité d'expression culturelle souhaitée, et toute mesure qui éliminerait cet aspect du Fonds pourrait mettre ces moyens de financement hors de sa portée dans l'avenir.

Simplifier le mandat du FCT pour résoudre le problème de la demande à satisfaire au moyen du montant actuel pourrait s'avérer restrictif. Ce serait sans doute plus constructif d'examiner la gestion actuelle du Fonds d'un œil plus critique ou d'envisager d'en augmenter le montant.

Nous joignons sous pli une analyse indépendante des activités du Fonds jusqu'ici et des tendances de l'industrie, afin de faire mieux ressortir pour le gouvernement à quel point il est nécessaire qu'il augmente son apport au Fonds. Nous recommandons également de garder le mandat du FCT aussi souple que possible afin qu'il reflète les besoins divergents des secteurs de la télévision, du cinéma et des nouveaux médias. Si, comme nous le suggérons ci-après, on adopte une structure administrative unique, il importera que le mandat - et le nom - du Fonds élargi reflète ces divergences.

KPMG suggère également que le FCT devrait cesser d'encourager la production régionale et la création d'emplois et favoriser plutôt la présentation de thèmes régionaux. Nous ne sommes pas d'accord. D'après nous, l'une des meilleures façons d'assurer la diversité des récits est de stimuler la production dans toutes les régions du pays. Cela suscite des collaborations fructueuses entre les auteurs et les producteurs d'une même région et de régions différentes et aide à augmenter la capacité de production du système entier. Encourager la production régionale a aussi des retombées sur l'économie et l'emploi à la

grandeur du pays et concorde mieux avec la réalisation de tous les objectifs du Fonds. Il faudrait stimuler la production dans toutes les régions du pays, pour assurer le maintien de la diversité thématique et culturelle.

## **II. Structure et régie du Fonds**

À ce stade-ci, les questions se rapportant à la structure et à la régie du Fonds sont les plus importantes, et celles qu'il est le plus impérieux d'étudier dans le cadre de l'examen que mène le Ministère. Manifestement, diverses questions d'administration et de responsabilité se sont posées avec le temps, questions qui sont directement liées à la complexité et à l'ambiguïté des rapports administratifs et hiérarchiques existant entre le conseil d'administration du FCT, le conseil d'administration et le personnel de Téléfilm Canada et le gouvernement. La hiérarchie des pouvoirs, de l'administration et des responsabilités au sein de la structure actuelle est le résultat d'un amalgame complexe d'ententes entre le gouvernement, Téléfilm et l'industrie de la câblodistribution. Le conseil d'administration du FCT semble peu comptable au gouvernement et ne pas être lui-même en mesure de demander des comptes du personnel de Téléfilm. D'autre part, il semble n'y avoir aucune relation entre le conseil du Fonds et celui de Téléfilm. La filière de rapport est en conséquence complexe pour le personnel de Téléfilm et du Fonds, ce qui peut engendrer

confusion et retards. À notre avis, il est essentiel d'éclaircir la situation et y manquer pourrait faire obstacle au renouvellement du Fonds.

KPMG et MM. Colbert et Silcox font, les uns comme les autres, des recommandations fondamentales, quoique parfois contradictoires, quant à la régie, à l'administration et à la structure du Fonds. D'autre part, le président du conseil du FCT, Richard Stursberg, a proposé récemment la création d'un fonds unique, sans but lucratif, qui relèverait d'un conseil d'administration constitué de représentants des secteurs public et privé et serait doté d'un directeur général responsable devant le conseil et gérant tout le financement destiné au cinéma, à la télévision et aux nouveaux médias. Tous suggèrent une variante quelconque d'une structure administrative unique, relevant d'un conseil d'administration du genre de celui du FCT, qui aurait des pouvoirs mieux définis sur un ensemble d'enveloppes de financement destinées à la télévision, au cinéma et aux nouveaux médias. Le concept d'un fonds unique et d'une administration unique, quelle que soit sa définition, est attrayant en raison de sa simplicité. Il est clairement nécessaire d'assurer une certaine cohérence à la direction du Fonds.

Plutôt que de discuter de toutes les variantes qui ont été proposées, nous comptons indiquer les éléments qui, d'après nous, sont essentiels à l'organisation future du Fonds.

- Tout d'abord, il devrait y avoir un seul organisme responsable de l'administration du FCT, ainsi que de tout fonds destiné au cinéma, aux nouveaux médias et aux produits multiplateformes. Vu la convergence croissante des systèmes de distribution et l'augmentation de la production multiplateforme, il y a, à notre sens, peu de raisons de confier le financement de la production à des entités distinctes. L'organisme établi gérerait toutefois des fonds de provenance diverses et devrait adapter l'instrument de financement - qu'il s'agisse d'une participation au capital, d'un supplément de droits de diffusion ou d'un autre instrument - aux besoins financiers de la production.
- Cet organisme devrait relever d'un conseil d'administration s'assimilant à celui du FCT, c.-à-d. se composer de représentants des secteurs public et privé qui superviseraient toutes les facettes de son fonctionnement. Il devrait appartenir au gouvernement de nommer jusqu'à un quart des membres du conseil d'administration, qui comprendrait d'autre part des représentants des principaux intervenants - producteurs, télédiffuseurs et distributeurs. Des conseils plus petits (ou comités directeurs), réunissant des membres du conseil général et des spécialistes des aspects techniques et créatifs, superviseraient les activités de financement axées sur chacun des secteurs du cinéma, de la télévision et des nouveaux médias. Cela garantirait la présence au conseil de personnes averties et capables de définir une structure administrative appropriée. Ce genre de structure concorderait avec celle que l'ACPFT a déjà proposée à l'égard du financement des longs métrages dans l'avenir.
- Il faudrait par ailleurs faire en sorte que les producteurs soient représentés au conseil dans une proportion comparable à celle des intervenants des autres secteurs. Étant les principaux clients du Fonds, les producteurs devraient en effet être mieux représentés qu'ils ne le sont à l'heure actuelle au conseil du FCT, afin qu'il y ait un équilibre plus juste entre les autres secteurs et le leur. Aucun intervenant ne devrait pouvoir exercer un contrôle. (Le conseil

- d'administration actuel du FCT est constitué de nombreux membres, mais toute mesure visant à le réduire devrait tenir compte du principe qui précède.)
- L'organisme institué devrait avoir la responsabilité de gérer tous les fonds, publics et privés, et de rendre des comptes à ce propos.
  - Le conseil d'administration aurait la responsabilité de nommer un chef de direction ou directeur général, qui aurait charge de toutes les activités de fonctionnement et de dotation et lui en rendrait compte.
  - Les membres du conseil auraient des responsabilités bien définies face à celui-ci et devraient observer des lignes directrices précises en ce qui concerne les conflits d'intérêt.
  - Le conseil d'administration établirait une politique de financement reflétant le mandat et les objectifs arrêtés par le gouvernement. La direction du Fonds aurait la latitude voulue pour déterminer l'instrument de financement convenant à chaque demande - participation au capital, supplément de droits de diffusion, marge de crédit ou prêt, par exemple -, et il appartiendrait au conseil de revoir les critères de financement chaque année.
  - La direction du Fonds devrait être bien représentée dans les régions, c.-à-d. avoir dans les principales régions de production du personnel ayant un certain pouvoir de décision, pour aider à cultiver des rapports dynamiques et constructifs avec les milieux de la production. Elle devrait également, autant que possible, tirer avantage du savoir-faire existant tout en permettant un roulement normal et l'apport de nouveaux points de vue.

À notre avis, il y a deux façons de constituer un organisme répondant aux critères susmentionnés : on peut soit créer une société sans but lucratif, soit restructurer un organisme public existant, comme Téléfilm Canada. À titre de société d'État, Téléfilm est totalement responsable de ses actes devant le gouvernement et a dans ses bureaux régionaux

des compétences notables. Il serait possible d'en faire l'organisme auquel confier la charge du fonds unifié. Pour cela, il faudrait réorganiser et augmenter considérablement son conseil d'administration, actualiser les objectifs énoncés dans la *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* (1968) et revoir les responsabilités actuelles de son directeur général et sa subordination hiérarchique. Pour amorcer la discussion sur ce point, nous joignons sous pli l'opinion juridique du cabinet Johnston et Buchan sur la latitude que donne la *Loi* susmentionnée sous ce rapport. Bien qu'il faille y apporter des modifications, cette loi s'est avérée un instrument assez souple dans le passé.

D'un autre côté, il faudrait aussi mieux définir l'habilité de Téléfilm à recevoir des contributions croissantes des secteurs de la câblodistribution et de la distribution par satellite et à les dépenser. Il nous semble également important de veiller à maintenir l'efficacité, la transparence et l'accessibilité de l'administration de l'actuel Programme des droits de diffusion, vu son importance capitale aujourd'hui. Cependant, dans la mesure où l'organisme établi réunirait les conditions énoncées précédemment, nous serions prêts à envisager une autre structure privée ou publique sans but lucratif.

Sans être parfait, le cadre de financement assuré par le FCT est maintenant bien connu, et nous ne voudrions pas que la refonte de la loi

qui pourrait être entreprise perturbe la planification financière des activités de production de l'an prochain. Avant tout, il faut veiller à assurer la stabilité du cadre de financement, pendant qu'on résout les questions de régie. Quand nous leur avons fait part des suggestions qui précèdent, les autres intervenants se sont dits en faveur. Ils ont souligné toutefois que des modifications de ce genre risquent de prendre du temps. À notre avis, ce n'est pas une raison de ne pas les faire. Néanmoins, cela montre bien que le gouvernement doit donner une indication claire de la voie qu'il entend prendre en ce qui concerne la structure et la régie du Fonds dans le cadre du renouvellement de sa participation à ce dernier. Le Ministère doit en outre collaborer de près avec les intervenants pour arriver à un compromis qui, tout en étant acceptable dans le cadre de la structure existante dans l'intervalle, reflétera l'objectif de sa politique à plus long terme. Ce compromis devrait assurer un cadre clair et stable pour les activités de financement de la télévision à court terme et garantir une gestion responsable et transparente de la contribution du gouvernement au Fonds.

Encore une fois, nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de présenter des observations, et il nous fera plaisir de vous rencontrer pour en discuter plus en détail. À ce propos, nous recommandons vivement au Ministère de voir cet exercice comme le début de la consultation, non son achèvement. Le

Ministère devrait solliciter continuellement l'apport de l'industrie pendant qu'il étudie ses options politiques, afin d'être assuré de prendre en considération toutes les préoccupations de cette dernière.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente et chef de la direction,

Elizabeth McDonald