



Le 13 janvier 2014

John Traversy
Secrétaire général
CRTC
Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Objet : *Appel aux observations sur 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 (Ottawa, 21 octobre 2013)*

Monsieur le Secrétaire général,

1. En ce qui concerne l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558, je suis heureux de vous présenter les observations ci-jointes au nom d'Unifor, le nouveau syndicat national créé le 31 août 2013.
2. Issu de la fusion du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et du syndicat des Travailleurs canadiens de l'automobile, Unifor compte plus de 300 000 membres répartis dans 20 secteurs économiques à la grandeur du Canada.
3. Unifor attend avec impatience la décision du CRTC dans cette affaire.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, mes salutations distinguées.

Howard Law
Directeur du secteur des médias
howard.law@unifor.org
416-456-1875 (téléphone cellulaire)
905-678-7868

Mémoire au CRTC sur l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-558

Appel aux observations
sur l'approche du
Conseil concernant les
avantages tangibles et
la façon de déterminer
la valeur de la
transaction



Observations écrites d'Unifor

Le 13 janvier 2014

Introduction

1. Unifor, qui représente plus de 300 000 travailleurs répartis dans divers secteurs économiques, est le plus grand syndicat du secteur privé au Canada. Unifor est issu de la fusion du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) et du syndicat des Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA-Canada). Le congrès de fondation d'Unifor a eu lieu pendant la fin de semaine de la fête du Travail, en 2013, à Toronto.
2. Unifor représente des milliers de Canadiens qui travaillent dans l'industrie des médias, qui comprend les secteurs des journaux imprimés, des communications graphiques et de la radiodiffusion. Les membres d'Unifor créent et distribuent du contenu canadien dans leurs collectivités et dans l'ensemble du pays. Ils travaillent pour des stations de radio et de télévision qui desservent des collectivités locales, ainsi que des services spécialisés et payants facultatifs qui sont offerts à l'échelle nationale et des services de distribution comprenant le câble, le satellite et la téléphonie sans fil.
3. Depuis longtemps, Unifor encourage la vigueur et la croissance du secteur de la radiodiffusion au Canada, un secteur qui reconnaît et met en avant l'importance du contenu canadien, surtout du contenu local qui sert les intérêts des collectivités. Unifor estime que le contenu canadien renforce la culture et la démocratie, tout en ayant le potentiel de créer de bons emplois et de les maintenir. Les emplois dans le secteur de la radiodiffusion ont des retombées économiques directes et indirectes dans les collectivités. En outre, le travail que nos membres accomplissent chaque jour contribue au resserrement du tissu social du Canada. Un secteur des médias robuste nous aide à attirer les talents créatifs les plus prometteurs et à les maintenir en emploi au pays.
4. Unifor est heureux de présenter les observations suivantes au sujet des propositions liées à la réallocation des avantages tangibles dans le cadre de transferts d'éléments d'actif télévisuels et au changement de méthode proposé pour déterminer la valeur d'une transaction, telles qu'elles sont formulées dans l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558.

Avantages tangibles

5. Le Conseil propose de restructurer la répartition de l'argent généré sous forme d'avantages tangibles dans le cadre d'un transfert de contrôle d'éléments d'actif télévisuels au Canada (les avantages tangibles s'appliquent également aux éléments d'actif radiophoniques, mais le Conseil ne propose pas de modifier l'allocation de ces fonds).

6. L'intention de la politique sur les avantages tangibles du Conseil est de procurer des « avantages importants [...] pour la collectivité desservie » (avis public CRTC 1999-97) et d'« apporte[r] des améliorations quantifiables qui profiteront aux collectivités desservies par l'entreprise de radiodiffusion et à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion » (avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558).
7. De l'aveu même du Conseil, la politique sur les avantages tangibles « ne semble pas, à ce jour, avoir eu le succès escompté ». Dans l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558, le Conseil se déclare préoccupé de la déviation de l'intention première de la politique (paragraphe 9), de la nécessité de focaliser l'analyse des propositions relatives aux avantages tangibles sur l'« intérêt public » plutôt que sur une liste d'initiatives suggérées par l'acquéreur des éléments d'actif (paragraphe 10) et des difficultés que posent la surveillance et l'examen de ces initiatives ainsi que la production de rapports à leur sujet (paragraphe 11).
8. Les pratiques actuelles obligent les demandeurs qui sollicitent l'approbation de transferts de propriété ou de contrôle d'entreprises de programmation de télévision à prendre « des engagements précis et sans équivoque à l'égard des avantages tangibles ». Le Conseil exige que 10 p. 100 de la valeur de la transaction soit affectée aux avantages tangibles et que 85 p. 100 de ces avantages tangibles servent à la programmation à l'écran et 15 p. 100, à constituer des « avantages sociaux ». Lors d'un transfert d'éléments d'actif radiophoniques, les avantages tangibles doivent représenter au moins 6 p. 100 de la valeur de la transaction. De plus, le Conseil stipule que les avantages tangibles doivent être « supplémentaires » et ne doivent pas faire partie « du cours normal des affaires » (c.-à-d. ne pas être « intéressés »).
9. Le Conseil propose maintenant qu'au moins 80 p. 100 des avantages tangibles soient versés à des fonds de tiers, dont le Fonds des médias du Canada (FMC) et les différents fonds de production indépendants certifiés (FPIC), et qu'au maximum 20 p. 100 des avantages tangibles soient laissés à la discrétion de l'acheteur. Le Conseil tente également de définir clairement une initiative « intéressée » acceptable qui ne serait pas admissible en tant qu'avantage tangible.

Position d'Unifor sur les avantages tangibles

10. Unifor approuve l'intention générale de la politique sur les avantages tangibles, à la télévision comme à la radio. La volonté du Conseil d'entreprendre un examen de sa politique sur les avantages tangibles, comme l'un de nos prédécesseurs (SCEP) le lui avait demandé, nous paraît encourageante¹.

¹ Voir les observations du SCEP sur l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-106 (6 mars 2013).

11. S'assurer que les radiodiffuseurs s'engagent à investir dans l'industrie canadienne de la télévision et de la radio joue un rôle important dans la promotion de la création et de la distribution d'émissions canadiennes. Les avantages tangibles sont largement utilisés (quoiqu'indirectement) pour financer le cinéma autochtone et indépendant en soutenant les fonds de production gérés par des tierces parties accréditées et d'autres mesures d'aide salutaires. Ces productions cinématographiques sont vitales pour stimuler la classe créative et compenser le peu d'économies d'échelle que l'industrie canadienne réalise comparativement à l'industrie américaine. Par le passé, les avantages tangibles ont aussi été utilisés pour renforcer la programmation communautaire locale, mais dans une bien moindre mesure.
12. De l'avis d'Unifor, la production d'émissions locales originales, y compris les émissions de nouvelles, remplit la mission de la politique sur les avantages tangibles, de même que le critère de l'« intérêt public » établi par le Conseil (paragraphe 6 de l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558).
13. Nous reconnaissons que la proposition du Conseil vise en partie à limiter le pouvoir discrétionnaire que les radiodiffuseurs peuvent exercer lorsqu'ils établissent un bloc d'avantages tangibles dans le cadre d'une transaction. En tentant « de clarifier et de codifier » ses attentes à l'égard des initiatives discrétionnaires, le Conseil ose définir ce qu'il juge être une initiative « intéressée ». Nous ne savons pas avec certitude si la définition proposée (paragraphe 23 de l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-558) restreindra (ou réduira) véritablement les contributions aux initiatives liées aux émissions locales originales, y compris les émissions de nouvelles, même si elles sont limitées, ce qui était communément admis par le passé.²
14. Par exemple, en approuvant l'achat de CTVgm par BCE et le transfert de propriété des licences de radiodiffusion en 2011 (décision de radiodiffusion CRTC 2011-163), le Conseil a accepté que BCE s'engage à aider la programmation locale sur les marchés du A-Channel et à améliorer la couverture de l'actualité locale sur divers marchés de l'Ouest dans sa proposition relative à la répartition des avantages tangibles. Manifestement, les fonds ont été affectés à des initiatives qui pouvaient être jugées « intéressées » selon la définition qu'en propose le Conseil (c.-à-d. ils ne « sortent pas de l'organisation » et représentent des changements visant à améliorer une « programmation existante »).
15. Le Conseil a justifié la décision d'approuver l'inclusion des nouvelles locales dans le bloc d'avantages tangibles en prétendant que ces initiatives pouvaient être « vues comme

² *Ibid.* (paragraphe 63) « La politique sur les avantages tangibles contribue très rarement aux nouvelles locales. Toutefois, l'examen de 88 décisions prises sur les licences de 2000 à 2012 a révélé que les initiatives liées aux nouvelles locales ont été présentées comme des avantages dans seulement 4 décisions. Les avantages offerts aux stations locales et les nouvelles locales représentent respectivement 2,1 et 5,1 p. 100 des avantages tangibles pendant cette période. » [traduction libre]

des dépenses additionnelles lorsque leur maintien est compromis par des difficultés financières ».³ Malgré sa nature exceptionnelle, cette décision a garanti un accès à une quantité appréciable d'émissions de nouvelles locales qui servent directement l'intérêt public de la collectivité.

16. Cette décision reconnaissait aussi les difficultés que rencontraient les stations de télévision traditionnelle, dont les stations locales, en faisant ressortir que leur « survie » globale avait été remise en question.⁴ Le Fonds d'amélioration de la programmation locale (FAPL) a été créé en 2010 pour remédier à la situation et élargir l'accès aux émissions locales dans les régions non métropolitaines. On ne sait pas très bien dans quelle mesure le FAPL est parvenu à cette fin, ce qui dépend par ailleurs de la définition de « programmation locale ».
17. Unifor a fait ressortir le lien étroit qui unit les niveaux d'emploi liés à la programmation locale des stations privées et la politique en matière de programmation locale du CRTC dans un mémoire qu'il a récemment présenté au Conseil sur une question connexe⁵. L'absence d'une politique énergique en matière de programmation locale a des conséquences considérables sur l'économie et l'emploi, dont la perte d'environ 1 854 équivalents temps plein au cours des 6 dernières années (période marquée par la réduction de la taille et des effectifs des stations de télévision privées)⁶. Ces pertes d'emplois ont commencé à se stabiliser par suite de la création du FAPL en 2010. Toutefois, ce dernier sera progressivement supprimé d'ici le 31 août 2014.
18. De toute évidence, les initiatives visant à maintenir et à améliorer l'offre d'émissions de nouvelles locales qui étaient autrefois incluses dans les avantages tangibles devraient continuer de l'être dans le futur. Compte tenu de l'importance que revêtent les émissions locales, y compris les émissions de nouvelles, pour l'atteinte des objectifs de la politique sur les avantages tangibles (et à la lumière de la très faible proportion d'avantages tangibles affectés à la programmation locale par le passé et de l'élimination progressive du FAPL), nous croyons qu'il est raisonnable que le Conseil consacre une certaine partie des avantages tangibles à des initiatives qui améliorent explicitement les nouvelles locales (originales mais pas nécessairement supplémentaires) et d'autres émissions locales (originales, supplémentaires et produites localement).
19. Les émissions locales (qu'elles soient diffusées à la télévision ou à la radio) établissent un lien entre les citoyens et la vie collective. Les émissions de nouvelles locales, en

³ Décision de radiodiffusion CRTC 2011-163 (paragraphe 45).

⁴ Décision de radiodiffusion CRTC 2011-163 (paragraphe 44).

⁵ Mémoire d'Unifor au CRTC concernant l'avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-529, intitulé *Moyenne des heures de programmation locale : Oh, quelle toile enchevêtrée nous tissons...*, 5 novembre 2013 (paragraphe 50 à 53).

⁶ *Ibid*

particulier, donnent un aperçu des affaires locales et sont essentielles à une démocratie, à une collectivité et à une culture vivantes. Le Conseil consolide d'ailleurs cette position dans la politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-734, en référence aux services de nouvelles nationales.

20. Les émissions locales répondent à divers goûts communautaires et culturels particuliers (comme la programmation multiculturelle de la chaîne OMNI), contrairement aux émissions d'intérêt national, ce qui les rend encore plus importantes dans la vie quotidienne des téléspectateurs. D'après une étude américaine, les émissions locales qui s'adressent aux minorités encouragent les minorités à écouter la télévision et améliorent la situation des minorités ciblées.⁷

Recommandation d'Unifor

21. Unifor croit que les émissions locales originales, y compris les émissions de nouvelles, contribuent à l'atteinte des objectifs de la politique sur les avantages tangibles du Conseil et qu'elles servent grandement l'intérêt public. Par conséquent, ***en cas de transfert d'éléments d'actif télévisuels, nous demandons au Conseil d'exiger qu'au moins 10 p. 100 de la valeur totale du bloc d'avantages tangibles soit affecté à l'augmentation ou à l'amélioration des émissions de nouvelles locales (pas nécessairement supplémentaires) et d'autres émissions originales (supplémentaires et produites localement) au bénéfice des collectivités touchées par la transaction.***
22. En ce qui concerne la surveillance de la conformité des émissions de nouvelles locales, ***nous demandons au Conseil de mettre en place, pour le temps d'antenne réservé aux nouvelles locales à la radio et à la télévision, un mécanisme transparent et fiable de surveillance et de production de rapports qui pourrait être examiné par les parties intéressées à intervalles réguliers.*** Ce mécanisme aiderait le Conseil à s'assurer que les avantages tangibles sont affectés à l'augmentation ou à l'amélioration de la programmation locale dans la proportion indiquée dans notre proposition. Ainsi, il fournirait les données manquantes dont nous avons grand besoin pour l'étude et la surveillance des médias canadiens.
23. Nous reconnaissons que l'inclusion de la programmation locale dans les initiatives qui pourraient être admissibles comme avantages tangibles entre en conflit avec la définition large que donne le Conseil à une initiative « intéressée ». En réalité, Unifor souscrit à l'esprit de cette ligne directrice. Les propositions liées aux avantages tangibles ne devraient pas s'éloigner des objectifs de la politique que nous avons mentionnés plus haut. Toutefois, en ce qui concerne les critères que le Conseil définit au paragraphe 23 de l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-558, nous craignons que le rejet

⁷ Waldfogel, Joel; Holmes, Thomas J.; et Noll, Roger G. "Who Benefits Whom in Local Television Markets?" Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs, pp 257-305. Brookings Institute Press (2004)

d'initiatives dont l'argent « ne sort pas de l'organisation » et qui « n'implique[nt] pas le versement de sommes à un tiers indépendant » ou qui améliorent la « programmation existante » restreigne notre proposition d'inclure la programmation locale dans les avantages tangibles. ***Nous demandons au Conseil d'exempter clairement les émissions locales originales, y compris les émissions de nouvelles, des critères qui définissent une initiative « intéressée ».***

24. À cet égard, ***nous demandons au Conseil d'enclencher un processus ayant pour but de définir clairement les émissions locales, y compris les émissions de nouvelles, afin de s'assurer qu'il fait la distinction, notamment, entre les segments originaux et rediffusés, et de contribuer à l'atteinte d'objectifs clairs et sans équivoque.*** Nous reconnaissons et appuyons l'argument avancé par Michel Morin dans son opinion concurrente sur les « déficiences » des termes génériques comme « programmation locale » dans le contexte du FAPL (politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2012-285).
25. Pour nous assurer que les avantages tangibles alloués à la programmation locale ne remplacent pas simplement les fonds existants, ***nous recommandons au Conseil d'utiliser les budgets de programmation locale de l'année précédente comme point de référence pour approuver (ou examiner) les initiatives de programmation locale proposées par les acheteurs.*** Ce point de référence aiderait à favoriser la transparence de la budgétisation des initiatives liées aux avantages tangibles et fixerait des points de repère pour s'assurer que les fonds apportent des « améliorations quantifiables » dans les collectivités et qu'ils sont répartis de façon différentielle, conformément à l'objectif du Conseil.

Évaluation des éléments d'actif

26. En ce qui concerne l'évaluation des éléments d'actif (en lien avec le calcul des avantages tangibles), le Conseil envisage un changement de méthode en remplaçant la méthode courante des flux monétaires actualisés (FMA) (que le Conseil qualifie de « complexe, coûteuse en termes de temps et d'argent ») par une méthode de répartition, qui consiste à déterminer la valeur en examinant le bénéfice antérieur et prévu (évaluation du bénéfice avant intérêts, impôt, dépréciation et amortissement (BAIIDA)) selon des hypothèses sur les conditions du marché. Le Conseil signale que l'industrie de la radiodiffusion s'inquiète du « fardeau administratif » et de l'uniformité d'application de la méthode FMA. Il convient de noter que le Conseil accepte d'autres méthodes d'évaluation lorsque la préparation d'un rapport d'évaluation FMA cause « un fardeau financier indu » à un demandeur.

Position d'Unifor sur le changement de méthode d'évaluation des éléments d'actif

27. La principale préoccupation d'Unifor quant à l'évaluation des éléments d'actif réside dans le fait que la méthode employée produit une estimation exacte des éléments en question ou, du moins, l'estimation la plus exacte possible. À notre avis, le modèle FMA permet de dresser un bilan plus précis des éléments d'actif que toute autre méthode. Il renforce la transparence des principales hypothèses (p. ex. la croissance du marché, les recettes, les fluctuations des dépenses d'exploitation et la réforme fiscale) qui forment la conclusion d'une évaluation.
28. En 2008, le Conseil a affirmé que le modèle FMA s'appliquait « dans la plupart des circonstances » (y compris aux entreprises exploitant à perte) ainsi qu'au « taux de croissance et [aux] risques spécifiques rattachés à l'entreprise » après avoir examiné exactement la même proposition.⁸ Selon les propres termes du Conseil, la méthode FMA « est celle qui, de manière générale, évalue au plus près la valeur de l'actif. »
29. Il incombe à ceux qui préconisent un changement de méthode d'évaluation d'expliquer en quoi il serait raisonnable d'employer une méthode de répartition (ou toute autre méthode) compte tenu de l'hétérogénéité de l'industrie de la radiodiffusion et de son évolution rapide. Nous estimons que les résultats financiers antérieurs (mesurés en bénéfiques) ne donnent pas une indication fiable du rendement futur. Il est difficile d'évaluer avec certitude des bénéfiques futurs dans une industrie qui subit une révolution technologique et une restructuration aussi rapides.
30. On ne peut pas modifier un mécanisme d'évaluation qui « évalue au plus près la valeur de l'actif » pour la seule raison qu'il est complexe ou qu'il est coûteux sur le plan administratif. L'évaluation est par nature un processus complexe. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Conseil offre déjà une marge de manœuvre aux radiodiffuseurs pour lesquels la méthode FMA s'avérerait trop onéreuse ou causerait un fardeau financier indu et prévoit une exemption. Nous ne voyons pas pourquoi cette exemption ne pourrait pas être accordée, au besoin, tout en conservant le modèle FMA, qui est le plus approprié.

Recommandation d'Unifor

- 31. Le Conseil devrait conserver la méthode actuelle d'évaluation des éléments d'actif, conformément à la décision rendue dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-57.***

⁸ Voir l'avis public de radiodiffusion CRTC 2008-57.

32. Les radiodiffuseurs (et leurs évaluateurs) devraient collaborer plus étroitement avec le Conseil au moment de réaliser et de présenter des évaluations, afin de mieux rationaliser le processus.

Autres questions connexes à prendre en considération

33. La prochaine consultation publique sur la télévision canadienne que tiendra le Conseil représente une occasion en or d'évaluer soigneusement l'état de la programmation locale, y compris les émissions de nouvelles. Unifor se réjouit à la perspective d'échanger avec le Conseil à ce sujet, afin de souligner à nouveau qu'il est essentiel que l'industrie de la télévision locale soit dynamique et que son modèle de financement soit fiable et viable.
34. Les propositions d'Unifor concernant l'examen des avantages tangibles qu'entreprend le Conseil ne doivent pas être considérées comme des solutions aux problèmes économiques, sociaux et liés à l'emploi du secteur de la télévision locale. Le Conseil doit tirer parti de la prochaine consultation pour broser un portrait exact de la situation de la télévision locale au Canada (malgré le manque cruel de données exactes et fiables sur la programmation locale), donner aux Canadiens la possibilité de formuler des observations sur ce secteur et élaborer une politique sur la programmation locale qui tient compte de critères minimaux et clairs quant au contenu local, qui renforce la programmation locale et qui accroît le contenu local original informatif, éclairant et divertissant à long terme.

*****Fin du document*****

HL/ADC/kwsepb:cope.343