



Décision de radiodiffusion CRTC 2019-1

Version PDF

Référence : Demande de la Partie 1 affichée le 14 mai 2018

Ottawa, 8 janvier 2019

Dossier public de la présente demande : 2018-0315-6

Plainte contre le Fonds Bell relative à sa gouvernance et aux critères de décision de financement de son Programme télé

Le Conseil rejette en partie la plainte contre le Fonds Bell (le Fonds).

*Plus précisément, le Conseil conclut que la façon dont le Fonds a structuré son Programme télé est conforme aux politiques du Conseil et qu'il n'est pas nécessaire de le modifier. Cependant, en vue de refléter la politique du Conseil à l'égard des fonds de production indépendants certifiés, le Conseil **ordonne** au Fonds de modifier un de ses règlements tel qu'énoncé dans la présente décision. De plus, le Conseil s'attend à ce que le Fonds soit en conformité en tout temps à l'égard de l'exigence que les deux tiers des membres de son conseil d'administration soient indépendants et il s'attend à ce que le Fonds comble tout poste vacant parmi les membres indépendants du conseil d'administration au plus tard 90 jours après avoir été libéré.*

Introduction

1. Le 10 mai 2018, le Conseil a reçu une plainte de Blue Ant Media, de la Société Radio-Canada, de la Canadian Media Producers Association, de Groupe V Média, de l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario, de l'Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario, d'OUTtv, de la Société de télédiffusion du Québec et de TV5 Québec Canada (collectivement, les demandeurs), relative au Fonds Bell (le Fonds).
2. Les demandeurs allèguent que le processus du Fonds en vue de déterminer les productions devant être financées en vertu de son Programme télé, lancé récemment, ne respecte pas les exigences prévues par le *Cadre politique relatif aux fonds de production indépendants certifiés*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-343, 25 août 2016 (la Politique). Plus précisément, ils font valoir que l'approche par niveaux prévue par le Fonds pour son Programme télé favorise injustement les demandes des producteurs associés à des grands télédiffuseurs, dont Bell Média inc. (Bell Média), par rapport aux demandes des producteurs associés à des télédiffuseurs publics ou de moindre taille.
3. De plus, les demandeurs allèguent que la composition du conseil d'administration du Fonds ne respecte pas l'exigence selon laquelle au moins les deux tiers des membres doivent être indépendants : en effet, cinq des huit membres du conseil sont

indépendants, alors que les trois autres sont des représentants des entreprises de distributions de radiodiffusion (EDR) de Bell Canada (Bell) ou ses affiliés.

4. Les demandeurs demandent au Conseil :
 - de conclure que le Programme télé du Fonds ne respecte pas les règles de gouvernance établies dans la Politique, lesquelles exigent que le financement par les fonds de production indépendants certifiés (FPIC) ne soit pas intéressé;
 - d'ordonner au Fonds de modifier la structure, les critères d'admissibilité et le processus de soumission d'une demande du Programme télé pour les rendre conformes à la Politique et s'assurer que les futures demandes soient évaluées sans tenir compte de l'entité à qui appartient le télédiffuseur canadien autorisé qui diffusera le contenu;
 - de conclure que la composition du conseil d'administration du Fonds ne respecte pas les règles de gouvernance établies dans la Politique;
 - d'ordonner au Fonds de remédier à ce déséquilibre afin de faire en sorte que la proportion de membres indépendants au sein du conseil respecte le seuil minimal prévu dans la Politique.
5. Le Conseil a reçu, en réponse à la plainte, des interventions de l'Association québécoise de la production médiatique (AQPM), du Groupe de diffuseurs indépendants (GDI)¹, ainsi que du Conseil québécois de la production de langue anglaise (QEPC), auxquelles tant le Fonds que les demandeurs ont répliqué.

Cadre réglementaire

6. Dans le cadre du présent système de financement de la production au Canada, le Conseil exige que les EDR versent des contributions financières à certains fonds de production. Parmi ceux-ci, on compte les FPIC, des fonds certifiés par le Conseil et admissibles à recevoir des contributions à condition que leurs activités respectent les critères établis dans la Politique.
7. Dans l'ensemble, le Conseil a orienté son cadre politique afin d'assurer que les FPIC bénéficient de la souplesse nécessaire pour fonctionner dans un environnement de plus en plus multiplateforme. La Politique fait aussi partie d'un cadre beaucoup plus vaste qui met l'accent sur le soutien à la création de programmation qui convient tant au marché domestique qu'au marché international, et ce, en accordant la priorité à du contenu bien financé, de grande qualité et captivant.
8. Les critères de certification ne prescrivent pas la façon dont les FPIC doivent distribuer leur financement, à l'exception de la disposition qui exclut le financement

¹ OUTtv Network Inc. a aussi déposé une intervention dans laquelle il déclare partager les craintes du GDI, dont il est membre.

d'émissions de sports, de nouvelles, de reportages et d'actualités. Alors que le Conseil exige que les Canadiens aient quelque moyen d'accéder aux productions et que les décisions de financement prennent en considération les communautés de langue officielle en situation minoritaire, il n'est autrement prescriptif qu'en vue de s'assurer de l'indépendance des FPIC, de limiter leurs dépenses administratives et de veiller à ce que les émissions financées soient accessibles aux personnes handicapées.

Enjeux

9. Afin de déterminer si les redressements sollicités par les demandeurs sont nécessaires, le Conseil doit d'abord déterminer si le fonctionnement du Fonds respecte ou non les exigences de la Politique. En particulier, le Conseil doit répondre aux questions suivantes :

- L'ensemble du Fonds fonctionne-t-il de manière à empêcher de façon inappropriée l'accès de certaines parties à ses programmes et à son financement?
- Les critères de décisions de financement du Programme télé respectent-ils les exigences énoncées dans la Politique et les objectifs de politique globaux du Conseil?
- La gouvernance du conseil d'administration respecte-t-elle les critères de la Politique?

L'ensemble du Fonds fonctionne-t-il de manière à empêcher de façon inappropriée l'accès de certaines parties à ses programmes et à son financement?

10. Le Fonds est un organisme sans but lucratif qui exerce ses activités depuis 1997 à titre de FPIC. Bell et ses affiliés sont présentement les seuls contributeurs au Fonds.

11. Selon les renseignements que le Fonds rend publiquement disponible, ce dernier a soutenu plus de 2 000 projets et a versé environ 200 millions \$ en financement au cours des 20 dernières années. Pendant l'exercice financier 2017-2018, il a remplacé ses programmes de financement par cinq programmes pilotes et enveloppes de financement, lesquels sont décrits comme suit sur son site Web :

- Séries numériques de format court (non-fiction scénarisée) : financement de vidéos numériques originales pour distribution en ligne, notamment émissions de non-fiction scénarisées (c.-à-d. documentaires et émissions de type style de vie/factuelles); seules les séries comptant au moins six épisodes d'une durée maximale de 15 minutes par épisode sont financées.
- Séries numériques de format court (fiction scénarisée) : financement de vidéos numériques originales pour distribution en ligne, notamment émissions de fiction scénarisée (dramatiques, comédies et émissions jeunesse/pour enfants, excluant les séries d'animation); seules les séries comptant au moins six épisodes d'une durée maximale de 15 minutes par épisode sont financées.

- Développement de web-documentaires : financement du développement d'émissions numériques originales de non-fiction; un tel contenu a comme vocation principale de renseigner, mais pourrait également éduquer et divertir, offrant une analyse critique en profondeur d'un sujet ou point de vue spécifique par l'intermédiaire de l'intégration de technologies et plateformes numériques interactives.
- Développement d'un ensemble de projets : financement en vue d'aider les sociétés de production indépendantes à diversifier leur développement tant en ce qui concerne le nombre de projets que la variété des plateformes et médias de diffusion, en accordant un soutien financier pour la planification et le développement des propriétés intellectuelles.
- Programme télé : financement en vue de soutenir la production de contenu de grande qualité et axé sur le marché dans les catégories suivantes : émissions portant sur des styles de vie, émissions dramatiques et comédies.

12. Le site Web du Fonds offre également les lignes directrices précises, les critères d'évaluation et les procédures de soumission d'une demande propres à chaque programme.

13. Globalement, la structure existante du Fonds permet l'accès au financement à une variété de producteurs et de sociétés de production, de même qu'à des télédiffuseurs par l'intermédiaire de leurs partenariats avec ces producteurs indépendants. Il n'existe aucune preuve au dossier public à l'effet que le Fonds dans son ensemble exclue injustement certaines parties ou accorde la priorité à des projets spécifiquement destinés à être diffusés par Bell ou ses affiliés.

14. Par conséquent, le Conseil est d'avis que le Fonds dans son ensemble n'est pas exploité de manière à empêcher de façon inappropriée certaines parties d'accéder à ses programmes et à son financement.

Les critères de décisions de financement du Programme télé respectent-ils les exigences énoncées dans la Politique et les objectifs de politique globaux du Conseil?

15. Le financement en vertu du Programme télé du Fonds est attribué entièrement en fonction des dépenses en émissions canadiennes (DÉC) rapportées par un radiodiffuseur donné, exclusion faite des émissions de nouvelles et de sports. La formule d'allocation est la suivante :

- 65 % du financement est réservé aux principaux contributeurs à la production canadienne (PCPC), soit les groupes de télédiffuseurs dont les DÉC s'élevaient à au moins 125 millions \$ pour les émissions de langue anglaise et 50 millions \$ pour les émissions de langue française;
- 20 % du financement est réservé aux télédiffuseurs privés, soit ceux qui ne font pas partie des PCPC et dont les DÉC n'atteignaient pas 125 millions \$

pour les émissions de langue anglaise et 50 millions \$ pour les émissions de langue française;

- 15 % du financement est réservé à la Société Radio-Canada et aux télédiffuseurs à vocation éducative.

16. Tout comme le Fonds des médias du Canada, même si différentes classes de télédiffuseurs sont groupés au sein d'une enveloppe de financement et même si le financement est attribué aux émissions du télédiffuseur, le financement réel est versé directement au producteur du projet admissible.

Positions des parties

17. Les demandeurs ont remis en question l'utilisation des DÉC comme critère de détermination des enveloppes. Plus précisément, ils ont allégué que l'enveloppe destinée aux PCPC n'était pas proportionnelle à leurs DÉC pour l'exercice financier de 2016, et que selon eux, l'utilisation de l'historique des DÉC est problématique, imparfaite et intéressée parce qu'elle fait en sorte que les grands groupes de télédiffusion soient favorisés par rapport aux autres télédiffuseurs. Ils ont aussi fait valoir qu'aucune justification n'avait été fournie pour utiliser une approche simplifiée à l'égard des PCPC.

18. Les intervenants ont soulevé les mêmes préoccupations sur la structure, les critères d'admissibilité et le processus de dépôt de demande du Programme télé, alléguant que ces éléments garantissaient des privilèges et des avantages aux PCPC. Plus précisément, l'AQPM et le QEPC se sont inquiétés du déséquilibre dans la distribution globale des enveloppes et dans la diversité des émissions, alors que le GDI a allégué que le fait que Bell Média pourrait n'accorder du financement qu'à ses propres productions et non aux autres signifiait que le Fonds n'était pas axé sur les productions, mais bien plutôt sur les différentes catégories de télédiffuseurs, et ce, en raison de la souplesse accordée aux plus grands télédiffuseurs.

19. Plus généralement, les demandeurs sont demeurés d'avis que le processus en vue de déterminer quelles productions doivent recevoir du financement ne répond pas aux critères établis dans la Politique et ont continué à faire part de leur inquiétude face à la composition du conseil d'administration du Fonds.

20. En réponse, le Fonds a déclaré que, pour bâtir son Programme télé, il avait tenu compte des autres sources de financement offertes au télédiffuseur public et aux télédiffuseurs à vocation éducative. De plus, au sujet des préoccupations du GDI, le Fonds a noté que l'article 5.1(d) des lignes directrices de son Programme télé prévoit que si le demandeur est une société affiliée à un télédiffuseur, celui-ci ne peut avoir accès qu'à un maximum de 25 % des fonds disponibles alloués à une enveloppe dédiée aux PCPC, ou 25 % du financement total disponible dans les fonds sélectifs.

21. Le Fonds a aussi fait remarquer que de nombreux producteurs indépendants, dont les plaignants, ont bénéficié de ses programmes, y compris du Programme télé. Enfin, il a fait valoir que l'examen des demandes admissibles suivait un processus rigoureux et

transparent et était fondé sur des critères objectifs qui assuraient une évaluation indépendante de la question de la propriété.

Analyse et décision du Conseil

22. Le processus et les critères d'évaluation des demandes du Fonds en ce qui a trait au Programme télé sont clairs et transparents pour tous les demandeurs, puisqu'ils sont affichés sur le site Web du Fonds. Même si les critères du programme favorisent en effet les producteurs associés à de grands télédiffuseurs, les producteurs associés à de plus petits télédiffuseurs ou les télédiffuseurs publics peuvent aussi bénéficier de financement.
23. Tel que mentionné précédemment, la Politique du Conseil à l'égard des FPIC ne précise pas la façon dont ces fonds doivent distribuer le financement ou établir des priorités dans leurs décisions de financement. Par conséquent, la décision du Fonds d'accorder la priorité aux projets qui seront diffusés ou distribués par de grands télédiffuseurs ne contrevient pas à la Politique.
24. En fait, il appert au Conseil que la méthode d'allocation utilisée par le Programme télé du Fonds supporte déjà la diffusion de productions sur de multiples plateformes en partenariat avec une variété de télédiffuseurs, et ce, d'une manière qui ne soit pas intéressée ou qui favorise indûment un contributeur ou un autre. Ainsi, l'argument selon lequel rattacher davantage de restrictions au Fonds ne serait pas conforme à la Politique et à l'approche de politique générale du Conseil à l'égard du financement de contenu audiovisuel fait par les Canadiens devient possible.
25. L'avis du Conseil est appuyé par les décisions de financement de Programme télé, annoncées le 5 juillet 2018. Le Fonds a versé près de 2 millions \$ au soutien de neuf productions indépendantes de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du Québec (c.-à-d. trois dramatiques et deux séries de type style de vie dans le marché de langue anglaise et deux dramatiques et deux séries de type comédie dans le marché de langue française).
26. Par conséquent, le Conseil conclut que la façon dont le Fonds a structuré son Programme télé est conforme à la Politique et au cadre de politique globale du Conseil et qu'il n'est pas nécessaire qu'il modifie la structure, les exigences d'admissibilité ou le processus de soumission de demande du Programme télé.

La gouvernance du conseil d'administration respecte-t-elle les critères de la Politique?

Positions des parties

27. Tant dans leur demande que dans leur réplique, les demandeurs ont noté que le conseil d'administration du Fonds était composé de huit membres, dont trois employés de Bell ou de ses affiliés. Ils ont fait valoir que ce ratio ne respectait pas l'exigence selon laquelle au moins les deux tiers des membres du conseil doivent être indépendants.

28. Le QEPC, quant à lui, a exprimé un doute sur l'indépendance du conseil du Fonds à l'égard de Bell, alors que l'AQPM et le GDI ont noté une apparence de conflit d'intérêts parce que les services de Bell bénéficient du Programme télé.
29. En réplique aux questions soulevées sur la composition du conseil, le Fonds a fait remarquer qu'un siège au conseil est devenu vacant en mai 2017 et indiqué qu'il comblerait cette vacance au plus tard le 31 août 2018. En ce qui concerne l'apparence d'un conflit d'intérêts, il a fait valoir que les membres non-indépendants du conseil d'administration étaient tenus par les lignes directrices de la société sur les conflits d'intérêts de déclarer tout conflit d'intérêt et de se retirer de toute discussion ou vote à l'égard de tout projet lié à Bell Média.

Analyse et décisions du Conseil

Composition du conseil d'administration

30. En vue de refléter la réalité selon laquelle les sociétés intégrées verticalement peuvent être exploitées tant à titre d'EDR qui versent des contributions aux FPIC qu'à titre de télédiffuseurs qui bénéficient de ces contributions, le Conseil a décidé dans sa Politique que :

- au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration doivent être indépendants;
- les membres indépendants du conseil d'administration ne peuvent détenir moins que les deux tiers des votes lors des assemblées.

Aux fins de la gouvernance des fonds, les personnes suivantes ne sont pas considérées indépendantes : les employés, les dirigeants, les directeurs ou les personnes qui appartiennent à la famille immédiate de dirigeants ou de directeurs de cotisants non-gouvernementaux ou de leurs affiliés.

31. L'article 24 du règlement 1 du Fonds prévoit que

Le conseil d'administration doit être composé d'au moins cinq (5) et d'un maximum de neuf (9) administrateurs. Sauf indication contraire contenue dans le présent règlement, une majorité des votes permet d'adopter toute résolution à une assemblée, à condition qu'**au moins les deux tiers (2/3) des administrateurs présents et votant ne soient pas des représentants d'EDR.**

32. Cela ne reflète pas ce qui est énoncé dans la Politique, qui énonce que les membres indépendants du conseil d'administration ne peuvent compter pour moins de deux tiers des votes lors d'une réunion.

33. En réponse à des questions au dossier, le Fonds a accepté de modifier l'article 24 du règlement 1 pour le rendre conforme à la Politique. Cet article se lit maintenant comme suit :

Le conseil d'administration doit être composé d'un minimum de cinq (5) et d'un maximum de neuf (9) administrateurs. À moins d'indication contraire dans ce règlement, une majorité des votes permet d'adopter toute résolution à une assemblée, à condition que les membres indépendants du conseil représentent au moins les deux tiers (2/3) des votes à une assemblée.

34. Par conséquent, le Conseil **ordonne** que le Fonds modifie l'article 24 de son règlement 1 tel qu'énoncé ci-dessus et dépose le règlement modifié auprès du Conseil dans les 30 jours de son approbation par le conseil d'administration. Ce règlement modifié sera publié sur le site Web du Conseil.

Vacance au sein du conseil

35. Depuis mai 2017, le conseil du Fonds se compose de huit membres, dont cinq sont indépendants, y compris le président, et trois sont des représentants des EDR de Bell ou de ses affiliés. Ainsi, les membres indépendants représentent 62,5 % du conseil, ce qui est légèrement inférieur au seuil minimal des deux tiers. En réponse aux questions en cours d'instance sur la vacance et l'apparente non-conformité à l'égard de la Politique, le Fonds a expliqué qu'il avait récemment procédé à un examen de ses activités et qu'il était en voie de lancer ses nouvelles enveloppes de financement afin de respecter les exigences de la Politique. Ainsi, la question d'une nomination au poste vacant n'a pas été traitée lors de la dernière assemblée générale annuelle.
36. Le 14 août 2018, le Fonds a indiqué que la vacance avait été comblée par un administrateur indépendant, que la nomination serait rendue officielle lors d'une réunion du conseil à venir et qu'il y aurait une annonce publique. Selon le site Web du Fonds, un sixième membre indépendant du conseil a depuis été nommé.
37. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **ordonne** que le Fonds dépose, au plus tard 30 jours à compter de la présente décision, une confirmation écrite indiquant que la vacance au conseil a été comblée, le nom du nouveau membre du conseil et la date de sa nomination. Cette confirmation, une fois reçue, sera affichée sur le site Web du Conseil.

Vote et apparence de conflit d'intérêts

38. La Politique prévoit aussi que les décisions de financement des FPIC doivent être prises en l'absence de conflits d'intérêts, réels ou possibles. C'est ainsi qu'elle exige que le conseil d'administration établisse un processus efficace et efficient pour assurer que les demandes de financement de productions soient évaluées de manière objective et en l'absence de tout conflit d'intérêts, réel ou perçu.
39. Depuis mai 2017, parce que seulement 62,5 % des membres du conseil d'administration étaient indépendants, le Fonds n'a pu respecter l'exigence selon laquelle les membres indépendants du conseil doivent représenter au moins les deux tiers des votes à une assemblée lorsque tous les membres étaient présents. Cependant, le Fonds a déclaré que bien qu'il y ait eu une vacance causée par la démission d'un membre indépendant du conseil, les représentants de Bell se sont

retirés de la prise de décision liée à tout projet lié à Bell ou à l'un de ses affiliés. C'est ainsi que lors des décisions prises sur de tels projets, tous les membres votant du conseil étaient indépendants, ce qui a réduit l'incidence de la vacance parmi les membres indépendants du conseil.

40. De plus, le Fonds a déposé ses *Lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention du conseil d'administration et des dirigeants* (les lignes directrices), lesquelles prévoient la conduite à tenir par un membre du conseil lorsqu'un projet de Bell ou de l'un de ses affiliés est présenté. L'article 3 des lignes directrices prévoit que [Traduction] « tout directeur, dirigeant, employé ou agent du Fonds qui déclare l'existence d'un conflit d'intérêt à l'égard d'un projet ne peut par la suite participer directement ou indirectement à toute discussion ou analyse du projet (...) ni à aucune décision qui y est relative ».
41. La preuve déposée par le Fonds démontre que les représentants de Bell se sont récusés lors de votes à l'égard de projets de Bell ou de ses affiliés, tel que l'exigent les Lignes directrices. Par conséquent, malgré le fait que la composition du conseil ne respectait pas les exigences de la Politique, et ce, pendant plus d'un an, le Conseil estime que des mesures étaient et sont toujours en place en vue d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu à l'égard de l'évaluation des projets proposés par Bell ou l'un de ses affiliés.
42. Le Conseil s'attend à ce que le Fonds continue d'être exploité d'une manière qui soit conforme aux règlements modifiés, aux Lignes directrices et à la Politique en ce qui a trait à la gouvernance du Fonds en tout temps, et il s'attend à ce qu'il comble toute vacance parmi les membres indépendants du conseil d'administration au plus tard 90 jours à compter de la vacance en question.

Conclusion

43. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **rejette en partie** la plainte à l'égard du Fonds.
44. Plus précisément, le Conseil estime que le Fonds dans son ensemble n'est pas exploité d'une manière qui empêche indûment certaines parties d'accéder à son financement et ses programmes. De plus, le Conseil est d'avis que la façon dont le Fonds a structuré son Programme télé est conforme aux politiques du Conseil et qu'il n'est pas nécessaire de le modifier. Cependant, afin de garantir l'indépendance du conseil d'administration du Fonds et des décisions de financement, le Conseil lui **ordonne** de modifier la structure de sa gouvernance et ses règlements comme il est énoncé dans la présente décision.

Secrétaire général