En avril 1981, l'Association de recherche en communication du Québec (l'ARCQ) tenait son congrès annuel sur la télévision payante.

Le congrès ARCQ-81 se voulait une place publique où aurait pu se discuter en plein jour les enjeux de l'instauration de la télévision payante au Canada, et plus particulièrement au Québec où la langue, la culture, l'histoire et les institutions marquent notre destin de Français d'Amérique.

La majorité des gens n'ont pas ou peu entendu parler de ce nouveau développement de la télévision. On croit généralement qu'il s'agit simplement d'ajouter un ou deux programmes à la câblodistribution... Quelle illusion !

Le débat de la télévision payante pose avec force le vieux débat du service public en communication, de l'américanisation des contenus culturels, de la planification politique des systèmes de diffusion.

Ce livre veut prolonger le débat sur la télévision payante et le porter sur la place publique, parce qu'il y a autour de cette question des enjeux culturels et économiques d'une très grande importance.

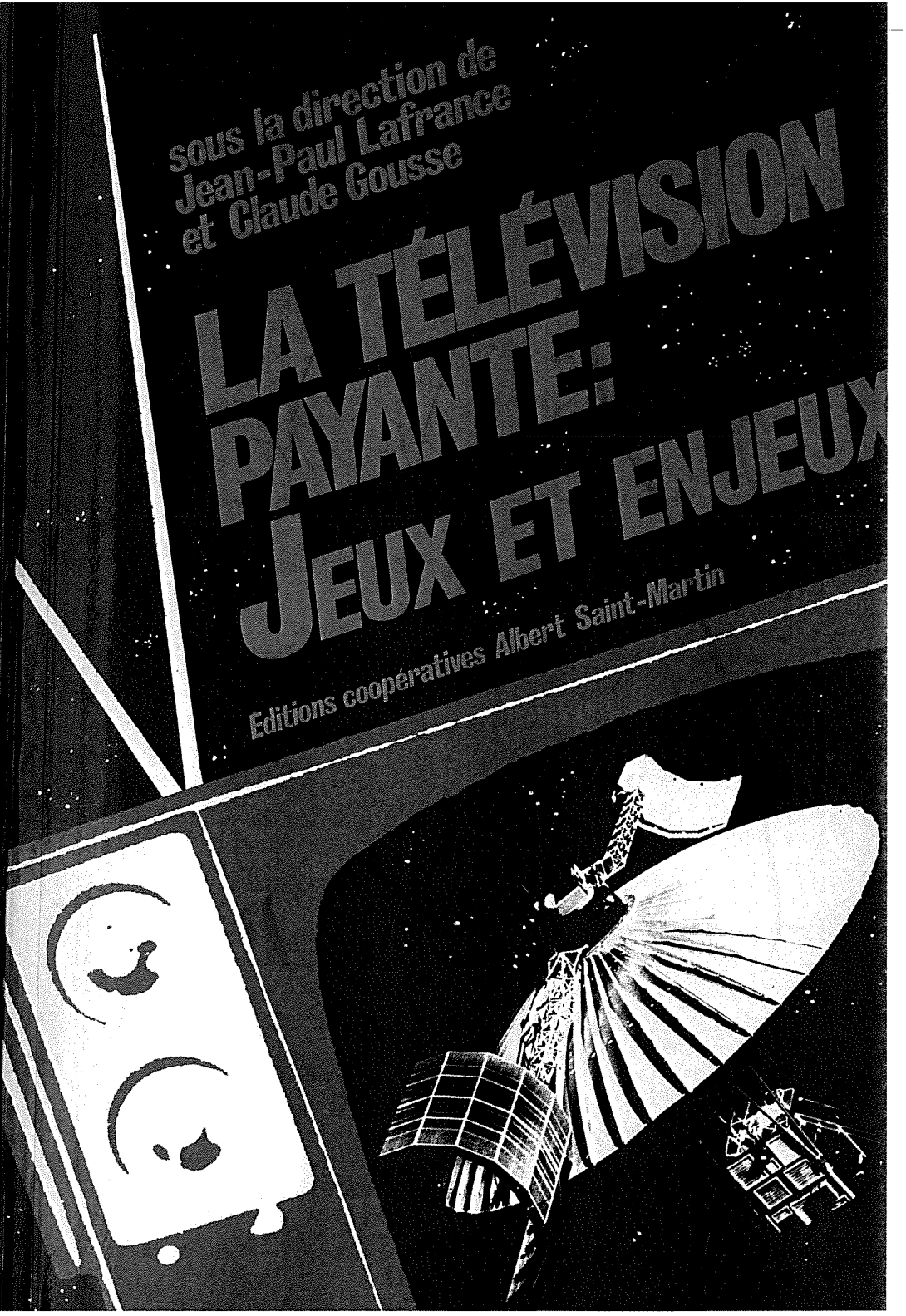
COLLECTION COMMUNICATION

ISBN 2-89035-051-1

sous la direction de
Jean-Paul Lafrance
et Claude Gousse

LA TÉLÉVISION PAYANTE: JEUX ET ENJEUX

Éditions coopératives Albert Saint-Martin



LA TÉLÉVISION PAYANTE :
JEUX ET ENJEUX
Composition et montage : Composition Solidaire inc.
Maquette de la couverture : Zèbre Communication inc.
Impression : L'Éclaireur ltée

ISBN 2-89035-051-1

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 4e trimestre 1982.

Publié conformément au contrat d'édition de l'Union des écrivains québécois.

Imprimé au Canada.

© 1982 Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin de Montréal — Tous droits réservés.

COLLECTION COMMUNICATION

Dans la même collection :
Jean-Pierre Desaulniers,
La Télévision en vrac, essai sur le triste spectacle 13 $

Jean-Pierre Desaulniers, Philippe Sohet,
Mine de rien 12 $

Notre catalogue sera expédié sur demande :
Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin
5089, rue Garnier, Montréal (Québec) H2J 3T1
(514) 525-4346

DISTRIBUTION :
Québec :
Diffusion Prologue inc.
2975, rue Sartelon
Ville Saint-Laurent
H4R 1E6
Tél. : 332-5860 — Ext. : 1-800-361-5751

AVANT-PROPOS

En avril 1981, l'Association de recherche en communication du Québec (l'ARCQ) tenait son congrès annuel sur la télévision payante. C'était hasardeux pour cette jeune association de s'aventurer dans ce dossier qui était encore *sub judice*, c'est-à-dire en instance de jugement devant le CRTC. Certains prétendaient que ce n'est pas le rôle des chercheurs d'analyser les événements à chaud. Dans nos moeurs scientifiques, nous sommes encore au Moyen Âge et nous devons nous cacher pour disséquer les morts, de peur que l'autorité religieuse ou politique nous excommunie. La science a besoin de recul, elle est faite de bilan et non de prospective. L'histoire se raconte au passé, l'avenir est de la science-fiction.

Au rendez-vous de la télévision payante, tout le monde y était, sauf le public puisque celui-ci est insaisissable dans notre modèle de diffusion de masse. Le téléspectateur est un consommateur muet, une majorité silencieuse. Dieu sait s'il est difficile de faire parler l'abstraction statistique que constitue l'auditeur moyen tel que décrit par les sondeurs et les spécialistes de l'opinion. Chez nous il n'existe pas comme en Europe d'association de défense des intérêts des téléspectateurs, puisque la télévi-

e *développement au Canada*

La première tentative de télévision à péage au Canada date
e 1952 alors que l'International Telemeter des États-Unis
ıtreprend une expérience à cet effet auprès des 5 800 abon-
ės du système de câblodistribution d'Etobicoke en banlieue de
ɔronto.

En 1970, le CRTC rejette une demande qui lui est adressée
ux fins d'établir un service de télévision à péage par la voie
es ondes dans les villes d'Edmonton, de Régina et de Saska-
on en utilisant le procédé du brouillage. L'organisme fédéral
ɨtime que le projet n'est pas conforme aux objectifs de la *Loi*
ır la radiodiffusion.

En 1972, le CRTC reçoit cette fois une demande de la part
e la société Rogers Cable TV Ltd. de Toronto aux fins d'éta-
ir un système de télévision à péage qui utiliserait le réseau
e câblodistribution de la demanderesse. La programmation
ɔmporterait des longs métrages, des films d'art et de culture
des films en langues étrangères de même que des émissions
e recyclage professionnel à l'intention des médecins, des avo-
ɹts et des comptables. Le Conseil décide de différer l'étude
e la demande considérant n'avoir aucune politique précise en
matière.

Mais on entre ici dans l'« histoire immédiate » qui se con-
nd de plus en plus avec le débat actuel sur la télévision à
ėage. Si, en 1972, le CRTC n'avait aucune politique, on a vu,
ans le précédent chapitre sur la problématique de la télévision
péage, comment il a été amené à se prononcer et à proposer
ɔn règlement sur la télévision à péage. On a vu aussi comment
télévision à péage risque de modifier profondément le pay-
ge de la radiodiffusion canadienne.

Quelles sont les conséquences de ce premier pas vers la
lévision à la demande, vers une programmation « à la
ɹrte » ? Les chapitres qui suivent les examinent du triple point
e vue de l'économie, du droit et de la culture.

CHAPITRE 3

L'impact de la télévision payante sur la politique nationale des communications

par Pierre Trudel

Les réflexions sur les impacts politiques de l'implantation de la télévision à péage ont été jusqu'à maintenant dominées par des groupes ayant des intérêts à faire valoir. Elles sont marquées par les constats de l'inévitabilité de la télévision à péage ou par des préoccupations liées à la compétence constitutionnelle sur ce type nouveau d'entreprise. Toute discussion des problèmes juridico-politiques soulevés par la télévision à péage est tributaire du modèle de télévision payante envisagé. Bien différent serait l'impact de la TVP (télévision payante) au plan réglementaire et au plan politique selon que celle-ci emprunte ou non les voies hertziennes, fonctionne à l'abonnement ou à l'émission. Pour les fins de ce texte, il est opportun de prendre pour acquis que la télévision à péage dite « universelle » ou « par abonnement » n'est rien d'autre qu'une forme légèrement plus sophistiquée du modèle de câblodistribution actuellement dominant dans les grandes agglomérations canadiennes. À ce titre, sur le plan politico-juridique, on pourrait

dire que la TVP est d'ores et déjà implantée au Canada. Le modèle de télévision à péage impliquant un choix véritable par le téléspectateur reste encore peu envisagé. Pourtant, la rhétorique des partisans de la télévision à péage fonde beaucoup de ses arguments sur les avantages et les choix multiples qui ne sont offerts aux individus que par cette dernière forme de télévision à péage qu'on trouve, pour l'instant, trop coûteuse à implanter.

L'éventualité de l'implantation de la télévision à péage au Canada constitue l'une des plus vigoureuses interpellations qu'ait connues le système politico-juridique canadien en matière de télécommunications. Avec l'implantation de la télévision à péage, les contradictions parfois latentes affectant le système canadien de télécommunications atteignent un niveau d'exacerbation sans précédent. L'avènement du câble comme élément actif du système canadien de radiodiffusion s'est fait de façon si subreptice qu'on a négligé jusqu'à tout récemment de songer à un encadrement réglementaire propre à rendre compte de cette réalité nouvelle. Il est possible que la rareté pour ne pas dire l'absence de réflexions suivies sur le développement des politiques de communication au Canada et l'insistance démesurée à poser en termes trop exclusivement techniques ou économiques des problèmes qui impliquent des choix politiques majeurs pour la société, soit pour une bonne part à l'origine de ce que d'aucuns appellent la crise actuelle. Ce texte se veut une tentative de réunir des matériaux pour une réflexion sur les enjeux politico-juridiques qu'implique l'implantation de la télévision à péage dans le contexte canadien et québécois.

Sur les plans politique et juridique, l'implantation de la télévision payante suscite une mise à vif de conflits latents entre acteurs, groupes industriels et autorités gouvernementales. Les contradictions sont mises à jour et les *modus vivendi* développés jusqu'ici s'avèrent inaptes à éviter des conflits jusqu'ici assumés avec plus ou moins de succès.

Les rationalités qui sous-tendaient jusqu'ici les réglementations en matière de radiodiffusion et de télécommunication et qui fournissaient les fictions et les arguments nécessaires au maintien d'un certain rapport de force entre divers éléments

en conflit sont prises en défaut par la technologie nouvelle dont la télévision payante ne constitue qu'une illustration parmi d'autres. L'apparition de rationalités nouvelles auxquelles on reconnaît d'emblée, et compte tenu des intérêts en présence, la faculté de s'imposer comme les bases de nouveaux cadres réglementaires constitue un corollaire du développement des nouvelles technologies. Cela fait l'objet de la deuxième partie de ce texte.

La mise au vif des conflits entre « monopoles » et « compétiteurs »

L'épine dorsale de l'industrie canadienne de télécommunications est constituée d'entreprises fondées sur l'exploitation de monopoles. Tel est le cas des entreprises de radiodiffusion qui se sont vu accorder le monopole d'utilisation d'une fréquence radioélectrique qui est par ailleurs déclarée faire partie intégrante du patrimoine public de la nation. Les entreprises de téléphone détiennent toutes de droit ou simplement de fait, un monopole territorial qui a pour effet d'en faire les seuls offreurs de services téléphoniques sur un territoire donné. Il en est de même des câblodistributeurs.

L'avènement de technologies ayant notamment pour effet d'atténuer la spécificité des activités de chacun des groupes d'entreprises offrant des services de télécommunications est susceptible d'exacerber les conflits entre les monopoles entre eux, et entre ces derniers et les autres entreprises désireuses d'assumer la desserte des secteurs lucratifs des marchés jusqu'ici desservis par les entreprises de services publics.

La télévision à péage s'inscrit précisément au nombre de ces nouvelles technologies dont l'avènement contribue à mettre à vif certains conflits latents entre entreprises détenant des monopoles et de nouveaux compétiteurs qui se feront les promoteurs de ce nouveau service. Cet antagonisme entre monopoles et compétiteurs se retrouve à divers niveaux. On peut envisager les conflits entre les entreprises détenant un « monopole naturel » et les fournisseurs de services de télécommunica-

tions sur une base compétitive. Avec l'avènement des grandes entreprises de câblodistribution, on assiste à la cristallisation d'un conflit les mettant aux prises avec les radiodiffuseurs comme fournisseurs de programmation télévisuelle. Cette lutte pour la protection des monopoles se fait sentir même entre les titulaires du pouvoir de réglementation que sont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Examinons chacune des trois facettes de ce conflit.

L'affrontement entre « common carriers » et autres exploitants de services de télécommunications

Dans les étapes primitives du développement des services de télécommunications, c'est un modèle de régulation mis au point en matière de chemins de fer qui s'imposa. Cela a permis l'édification de monopoles au niveau de la fourniture de services jusqu'alors différenciés à plusieurs égards.

Le fait que des contenus différents empruntent désormais les mêmes canaux jadis spécialisés et contrôlés par des monopoles exclusifs ne peut que susciter des affrontements entre groupes industriels rivaux qui perçoivent les nouvelles technologies comme une évolution toute naturelle des activités de leurs entreprises.

La télévision à péage, dans la mesure où elle ne se limitera pas à un service de canal supplémentaire facturé mensuellement par le câblodistributeur, comporte des implications susceptibles de mettre en présence les intérêts divergents des entreprises de téléphone et des câblodistributeurs. Les besoins de communications bidirectionnelles des systèmes de télévision à péage sont susceptibles d'être satisfaits par les entreprises de câblodistribution ou les entreprises de téléphone. Ces dernières se disputent déjà le marché des « nouveaux services » tels les télé-emplettes ou les alarmes à distance. Au niveau des infrastructures, les compagnies de téléphone bénéficient des avantages que leur confèrent leur ancienneté et certains privilèges légaux dont elles voudront tirer profit. Les câblodistributeurs, désireux de s'implanter sur le marché des services bidirectionnels de télécommunications vont probablement livrer

bataille afin de partager certaines de ces infrastructures ou s'assurer le contrôle de certaines. La lutte, déjà amorcée entre entreprises de services publics de téléphone et exploitants de services lucratifs de télécommunications pour les tranches rentables du marché va vraisemblablement s'exacerber autour de la mise en service de réseaux véritables de télévision à la carte.

Face à tout ceci, on ne saurait douter que le maintien d'une multiplicité d'offreurs de services de télécommunications est générateur de conflits. On ne peut s'attendre à confiner les uns à la fourniture de services non rentables tandis qu'on laisse les autres se servir dans les couches les plus lucratives du marché sans causer des gaspillages et des conflits entre groupes rivaux.

Une solution fréquemment envisagée à une telle situation consiste à remplacer l'actuelle réglementation fondée sur l'attribution de monopoles exclusifs aux entreprises de télécommunications par une situation se rapprochant le plus possible du « marché libre ». Cette tentation de puiser dans l'expérience américaine en matière de déréglementation est d'autant plus forte que cette rhétorique peut prétendre faire miroiter certaines diminutions des coûts au profit des couches les mieux nanties du marché. Comme le signalait la Régie des services publics dans une ordonnance récente :

> La concurrence ne guette que les secteurs lucratifs de la télécommunication. Pourtant les secteurs déficitaires sont financés par les premiers. Alphonse Allais pourrait conclure : Entreprises publiques, soyez vigilantes, évitez la concurrence, gardez votre monopole et pour cela, s'il le faut, que tous les services que vous voulez conserver deviennent déficitaires. Voilà la planche de salut !
>
> Oui mais aux États-Unis, la concurrence ça s'en vient de même, entend-on dire parfois. Le seul malheur, c'est que le Québec, comme l'ensemble du Canada, est à cet égard un pays sous-peuplé. Ses villes sont à la campagne. La gestion globale de ses communications oblige à des politiques parfois différentes, puisque les éléments de base (concentration, distances relatives, démographie, intensité de trafic, etc.) sont tellement dissemblables [1].

S'il est réconfortant de constater que la Régie des services publics n'est pas disposée à importer sans discussion les solutions américaines à la mode pour solutionner les conflits inter-industriels susceptibles de se poser à l'occasion de l'arrivée de nouveaux services, on doit reconnaître que les pressions en faveur de la déréglementation des services rentables (les services non rentables ne suscitent évidemment aucune convoitise) sont très fortes au Canada, ce qui pourrait contribuer à livrer les zones plus éloignées au bon vouloir des aléas d'un marché dédomestiqué et à créer une disparité considérable dans la qualité des services de télévision à péage offerts aux consommateurs.

L'aggravation du conflit entre producteurs et radiodiffuseurs nationaux et fournisseurs de contenus étrangers

La télévision à péage suscite des affrontements entre radiodiffuseurs et les importateurs d'émissions étrangères que sont les câblodistributeurs se présentant comme les champions de l'implantation de nouveaux services.

Le monopole des radiodiffuseurs est attaqué car il est désormais possible de rejoindre les auditoires urbains (ceux qui comptent vraiment) par des canaux qui constituent désormais une ressource abondante. Il est devenu banal d'affirmer que toute la structure de la radiodiffusion conventionnelle est tributaire du maintien de l'intégrité des auditoires de masse. Cela est incompatible avec la multiplication de l'offre de signaux. Aussi, il n'est guère surprenant de constater que la radiodiffusion canadienne est confrontée à une sorte de crise permanente depuis 1958. C'est à ce moment que la réglementation laisse de côté le concept de monopole en matière de radiodiffusion pour adopter une structure de concurrence ; il en résulta une sorte de partage de responsabilités entre radiodiffuseurs privés et l'entreprise publique. Ce « monopole partagé » admirablement traduit dans l'étrange notion du « système unique » de radiodiffusion s'est vu lui-même confronté, dès le début des années 60 à une industrie dont la raison d'être était l'importation de programmes étrangers. L'insouciance des autorités de l'époque explique sans doute que ces entreprises aient pu se développer sans grandes contraintes. Il en résulte cependant un conflit fondamental au sein du système canadien de radiodiffusion que le CRTC a tenté de gérer par une succession de tentatives de maintenir la vivacité de l'industrie canadienne de la radiodiffusion en dépit d'une concurrence inégale de la part d'entreprises assujetties à fort peu de contraintes. Le tout s'est soldé par une marginalisation de la radiodiffusion canadienne dans les préférences des auditoires. Tel est le résultat du conflit entre entreprises non réglementées et libres d'envahir un marché à leur guise et des entreprises de type monopolistique auxquelles on impose des responsabilités sociales considérables.

Il y aurait long à dire sur les faiblesses ou sur ce que d'aucuns appellent l'incurie des radiodiffuseurs canadiens. On peut certes leur reprocher de s'en tenir au strict minimum lorsqu'il s'agit de donner suite aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* ayant trait à la nécessité de maintenir une radiodiffusion canadienne originale. Il n'en reste pas moins qu'il est impossible d'envisager encore longtemps le maintien de ce type de standards à l'égard des radiodiffuseurs conventionnels tant que les distributeurs de programmes étrangers pourront opérer au Canada de façon aussi peu contraignante. Les câblodistributeurs sont en fait peu habitués aux contraintes réglementaires. Ils ont toujours pu bénéficier de règles qui ne pouvaient avoir pour effet que de favoriser l'importation massive de contenus étrangers.

L'avènement de la télévision à péage, compte tenu des leçons découlant du précédent que constitue l'implantation de la câblodistribution ne peut que rendre plus aiguë cette contradiction. L'on ne saurait voir qu'avec la plus grande suspicion l'idée selon laquelle l'importation massive de programmes étrangers serait de nature à générer des capitaux susceptibles d'être investis dans la production d'émissions canadiennes. Ce type de promesse fut réitéré par les promoteurs à chaque fois qu'on réclamait la mise sur pied d'une nouvelle chaîne ou d'un nouveau réseau. L'expérience des « promesses de réalisation » devrait être suffisamment concluante à cet égard. C'est en

s'appuyant sur d'audacieuses promesses de réalisation que le CRTC accorde des licences à des requérants qui sont souvent en compétition pour l'obtention d'une licence. Très souvent, ces promesses ne sont pas tenues, ce qui n'empêche aucunement le Conseil de renouveler le permis des entreprises sur la base de nouvelles « promesses » qui s'avèrent parfois non tenues à leur tour.

Les profits actuels des entreprises de câblodistribution, loin de servir à développer une production canadienne, sont utilisés pour financer l'expansion et la concentration accrue dans l'industrie, sans compter les investissements dans l'industrie de la télévision à péage aux USA. Aussi, il est étonnant que l'on cherche dans la télévision à péage, des capitaux nécessaires au développement de la production canadienne alors qu'on n'a jamais su recycler les profits générés par la câblodistribution.

Il y a donc lutte inégale lorsqu'on a d'un côté des importateurs d'émissions agissant sans véritables contraintes réglementaires et en marge des objectifs nationaux en matière de programmation et de l'autre, des entreprises assujetties à des contraintes procédant d'idéaux élevés. On ne peut s'attendre à ce que l'implantation de la télévision payante selon les modèles jusqu'ici proposés vienne atténuer un tel conflit.

Le gouvernement fédéral et les provinces : une lutte pour le monopole de la réglementation

Le conflit entre monopoles et compétiteurs au sein de l'industrie des télécommunications ne s'étend pas uniquement aux entreprises. L'absence d'une politique cohérente au Canada tient en grande partie au fait que les deux niveaux de gouvernement sont engagés dans une lutte pour le monopole de la réglementation. C'est de cette manière que se posent véritablement les conflits de juridiction entre le fédéral, désireux de conserver et d'accroître son influence dans le domaine, et les provinces qui, d'une façon ou d'une autre, luttent pour un partage des responsabilités qui leur laisserait une marge de manoeuvre suffisante pour satisfaire les besoins particuliers de

l'une et l'autre. Comme le notent Martha et Frederick J. Fletcher :

> Les enjeux de ce conflit sont importants. L'exploitation et l'élaboration des systèmes de communication de masse influent non seulement sur la culture mais également sur le développement social et économique. Si le gouvernement fédéral se préoccupe de maintenir une nation canadienne viable, les provinces, elles, s'intéressent à l'édification des collectivités (bien que les objectifs varient d'une province à l'autre). À la voix du Québec qui depuis longtemps, lutte pour sa survie culturelle, sont venues s'ajouter, ces dernières années, les voix d'autres provinces qui s'opposent à l'hégémonie fédérale au nom d'un certain développement social. Toutefois, l'on risque de s'enfermer dans une réflexion passéiste en s'en tenant uniquement aux questions traditionnelles que sont l'identité nationale, la survie culturelle et linguistique et l'expansion économique régionale. Il est donc également important d'examiner l'incidence sociale et politique de certaines techniques nouvelles qui n'ont rien à envier à la science-fiction. La « ville électronique » de l'avenir peut éventuellement être le lieu d'importants bouleversements sociaux. Parmi les nouveautés en préparation, signalons : les programmes télévisés à la demande soit de particuliers soit de collectivités (qui auraient recours à des vidéothèques, par exemple), les sondages d'opinions instantanés, les enchères électroniques, l'achat par télécommande (permettant de réagir immédiatement à la publicité), les jeux de hasard télédiffusés (loteries de dix secondes), l'instruction à domicile, sans oublier les jeux électroniques et les conférences entre de nombreux participants situés dans des endroits divers. Gordon B. Thompson faisait observer que, vu la foison des options technologiques, « it is the regulatory and business underpinnings that really decide what will happen » [2].

L'inaptitude chronique des autorités à dégager un partage fonctionnel des responsabilités entre elles explique un certain vide en matière de réglementation. Il en résulte une absence de politique publique apte à s'imposer et possédant les moyens de ses ambitions. À titre d'exemple, il est manifeste que le conflit de juridiction entre le gouvernement fédéral et certaines

provinces en ce qui a trait à la câblodistribution a eu un effet paralysant sur l'un et l'autre des organismes de réglementation chargés de surveiller le développement des entreprises de câblodistribution. Cette situation par laquelle les entreprises pouvaient faire jouer à leur profit les conflits entre gouvernements pour ne pas se voir imposer des contraintes trop lourdes, a rendu inefficaces, en bonne partie, toutes les politiques en ce domaine. En outre, il est certain que les entreprises souffrent également de ces matches de balle dont elles font parfois les frais au prix d'une gestion inutilement complexe.

L'implantation de nouveaux services de télécommunications en général et de la télévision à péage en particulier soulève à nouveau ce conflit de juridiction. Il s'agit assurément d'un lieu chaud de discussion entre les deux ordres de gouvernement. Les décisions de la Cour suprême du Canada sur la câblodistribution [3] ne concernaient pas les aspects de ce mode de transmission ne nécessitant aucun recours aux ondes. Comme la compétence reconnue au gouvernement fédéral en matière de câblodistribution est fondée sur le fait que ces entreprises retransmettent principalement des signaux transmis par ondes hertziennes, il est raisonnable de penser que les provinces auraient compétence sur les services en circuit fermé.

Le gouvernement fédéral n'a cependant pas l'intention d'abandonner la télévision payante aux provinces ; il prétend que celle-ci est d'une importance économique et culturelle telle que, si l'on veut assurer la survie de la radiotélévision et la réussite de la politique de radiodiffusion, il faut qu'elle soit réglementée par une seule autorité. Certes cela n'est pas un argument juridique, il s'agit au mieux d'un jugement d'opportunité. Il reste que le recours à certaines techniques est susceptible d'assurer ou de mettre en péril, sur le plan du droit constitutionnel, la juridiction fédérale sur la télévision à péage. Ainsi, la dépendance de la télévision à péage des entreprises de radiodiffusion ou des satellites serait de nature à faciliter la tâche du fédéral dans ses revendications, tandis que le recours à la distribution de programmes par des systèmes en circuit fermé rendrait beaucoup plus vraisemblable la compétence provinciale sur la matière. Ainsi s'expliquerait une insistance à lier

à tout prix la problématique de la télévision à péage à celle des satellites sur lesquels le gouvernement fédéral exerce une indiscutable juridiction. On comprend mieux ici que le gouvernement du Québec ne préconise pas le recours aux satellites dans son énoncé de politique sur la télévision à péage [4]. Une prise de position contraire placerait le Québec dans une situation hautement défavorable pour revendiquer la juridiction sur la télévision à péage.

Sans accorder une importance exagérée à ces conflits de juridiction entre les gouvernements, on ne peut que constater qu'en matière de télécommunications, à défaut d'un partage fonctionnel de responsabilité, on risque comme le soulignent Fletcher et Fletcher « de livrer les Canadiens au jeu des forces du marché ou, en cas d'immobilisme, de leur faire subir le contrecoup des décisions américaines [5] ».

* * *

Cette mise à vif de conflits entre « monopoles » et « compétiteurs » à laquelle contribue forcément l'avènement de la télévision à péage, suscite des remises en cause fondamentales des cadres réglementaires régissant les activités et les groupes touchés. On parle de véritables mutations, non seulement des législations et des réglementations mais surtout des rationalités qui sous-tendent celles-ci. C'est à ce niveau qu'il importe de faire porter nos attentions car les implications juridico-politiques de la télévision à péage ne se situent pas seulement au niveau des changements de surface de certaines règles du jeu. Ces enjeux ne sont nullement limités à la question de savoir si les câblodistributeurs ou les radiodiffuseurs contrôleront ou non l'éventuelle « agence centrale » d'acquisition ou de distribution des programmes ou si les profits générés par l'importation accrue d'émissions étrangères seront ou non recyclés dans l'industrie canadienne de la production. Ces phénomènes, certes importants, ne sont qu'un aspect de la question et posent des problèmes surtout économiques ou culturels. Les enjeux politico-juridiques majeurs sont ailleurs. Il convient donc maintenant d'examiner les mutations des rationalités sous-tendant la réglementation canadienne en matière de télécommunica-

tions qu'implique l'implantation d'un véritable système de télévision à péage.

Les mutations des rationalités sous-tendant la réglementation

Les politiques publiques procèdent de certains objectifs sociaux, d'idéaux et de valeurs partagés au sein d'une société donnée. En matière de télécommunications, ces objectifs et idéaux sont fortement influencés, parfois dictés, par l'état de la technologie. Il n'y a pas, au Canada et au Québec, de politique d'encadrement de l'évolution de la technologie. Cette dernière s'impose et finit toujours par imposer des choix politiques qui font figure de réaction face à un « inévitable » technologique.

L'implantation de la télévision payante constitue un bel exemple de la perception dominante au Canada à l'égard de l'inévitabilité de l'implantation de nouvelles technologies. La proximité du marché américain est certes de nature à expliquer l'irrésistibilité de ces nouveaux instruments à s'imposer, mais il reste que l'on n'a jamais démontré que la société canadienne subirait un recul ou une arriération si l'on empêchait l'implantation de la télévision payante au Canada au nom d'objectifs sociaux et nationaux qui, en soi, ne sont ni plus ni moins légitimes que d'autres.

Il convient donc de passer en revue les rationalités qui sous-tendent la réglementation des télécommunications au Canada, de constater jusqu'à quel point la télévision à péage est de nature à en déclasser certaines et à assurer la suprématie de nouvelles rationalités. Nous verrons aussi de quelle manière les nouvelles rationalités sont susceptibles d'être invoquées par les groupes afin de justifier leurs prétentions, de les rattacher à une certaine conception de l'intérêt public. Douglas Baer écrivait à ce propos que :

> Conceptions of what constitutes the « public interest » appear to vary considerably, depending on the position occupied by the individual expressing the same. Many different interest parties in the communications process seem to have adopted the phrases to their own interests by equating their own organizational goals directly or implicitly to the ambiguous ideal, the public interest. The term appears to have been used, for example, by a telephone monopoly in a direct equation linking the achievement of public interest ; similar uses seem to have been made by broadcasters with respect to the continued viability of their enterprises, and cable operators with respect to their motives regarding investment in pay television. It might in fact be useful to analyse the « strategic » of the term — how different groups use it as a symbolic weapon to legitimize their motivations and aspirations [...] [6].

L'avènement de la télévision à péage, comme l'avènement de toute nouvelle technologie provoque l'obsolescence de rationalités qui constituaient jusque là une partie des assises de la réglementation. Les groupes d'intérêt et les régulateurs en viennent à recourir à d'autres rationalisations pour définir les règles du jeu devant désormais s'appliquer à un secteur industriel donné. Ces nouvelles rationalités ne sont pas neutres. Certaines seront prises en charge par des groupes d'intérêt pouvant tirer avantage d'une réglementation plus respectueuse de ces rationalités.

Comme certaines des valeurs sous-tendant ces rationalités sont vues comme « sacro-saintes », on verra une pluralité de groupes aux intérêts divergents se rattacher aux mêmes rationalités dans la défense du modèle de réglementation auquel ils s'identifient. Ils en tireront cependant des corollaires divergents.

C'est pourquoi la recherche des rationalités nouvelles que l'avènement de la télévision à péage risque de propulser à l'avant-scène du débat sur le mode de réglementation de ces nouvelles activités, apparaît comme une démarche fructueuse au plan d'une réflexion sur les tendances profondes en matière de réglementation.

Il s'agit donc d'examiner d'abord comment la télévision à péage implique la prise en défaut de rationalités classiques pour favoriser le recours à de nouvelles rationalités. Sans aucunement prétendre que la télévision à péage soit le seul facteur suscitant une telle mutation des rationalités, on ne peut toute-

fois s'empêcher de constater la coïncidence entre l'avènement de ce nouveau mode de distribution de produits culturels et plusieurs de ces mutations.

La prise en défaut des rationalités classiques

Les transformations que connaît présentement l'industrie des télécommunications suscitent la prise en défaut plus prononcée de certaines rationalités. On peut poser que les concepts de « rareté » des fréquences de radiodiffusion, de « système unique de radiodiffusion », et les valeurs afférentes au nationalisme et au protectionnisme culturel sont les rationalités les plus bouleversées par l'arrivée de la télévision à péage.

Tous les régimes juridiques de la radiodiffusion dans le monde furent conçus à partir de l'idée selon laquelle les fréquences radioélectriques disponibles pour la radiodiffusion sont fondamentalement des processus d'attribution de ces fréquences aux personnes ou organismes offrant le plus de garanties d'atteindre les idéaux toujours très élevés qu'on assigne à la radiodiffusion. La disponibilité de voies de transmission indépendantes du spectre des fréquences électromagnétiques rend insuffisante ce type de rationalisation.

Dans la mesure où les processus d'attribution des fréquences sont insatisfaisants, la propension à invoquer la disparition de cette rareté pour justifier l'abandon de la réglementation selon la méthode des « monopoles » en matière de radiodiffusion est grande. Une telle approche comporte autant d'éléments propres à saper un autre principe de base de la réglementation canadienne de la radiodiffusion : la notion de « système unique ».

Comme le rappelle David Ellis : « L'historique de la radiodiffusion canadienne tourne essentiellement sur l'évolution du système unique en une structure ressemblant à un système double [7]. » Entre les propositions ambitieuses de la Commission Aird, qui dès 1930 proposait un monopole étatique sur les ondes, et la réalité politique, il a toujours subsisté un décalage qu'on a tenté plus tard de masquer avec le concept de « système unique de radiodiffusion » selon lequel le secteur

public et le secteur privé étaient assujettis aux mêmes principes et aux mêmes objectifs.

L'implantation de la câblodistribution est venue saper cette idée de système unique en rendant disponible aux Canadiens des signaux de radiodiffuseurs qui n'étaient aucunement assujettis aux objectifs imposés aux secteurs public et privé canadiens de radiodiffusion. Les tentatives rhétoriques du CRTC de considérer la câblodistribution comme composante de système unique n'ont jamais permis d'assujettir dans les faits cette dernière à une réglementation qui soit en accord avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

L'implantation de la télévision payante vient poser un constat définitif sur cette notion de système unique. Parce qu'elle est fondée sur les demandes du spectateur, la télévision payante ne saurait fonctionner de façon viable dans le respect intégral des objectifs nationaux jusqu'ici assignés aux radiodiffuseurs ; l'implantation de la télévision payante suppose l'abandon du concept de système unique en faveur de rationalités qui tiendront compte de la spécialisation des auditoires et valoriseront les choix et les goûts individuels.

Le phénomène de spécialisation des auditoires a été mis en évidence par des études récentes ; ainsi que l'écrivaient Bertrand, Dumas et Lafrance :

> [...] les circuits de communication socio-culturelle vont s'épanouir dans la multiplicité et la différence, au risque d'une certaine balkanisation pour les tenants de l'autoritarisme unitaire. Les minorités vont surgir de partout, minorités culturelles, religieuses, sexuelles, politiques, nationales. Les régionalismes vont s'exprimer à travers toute une série de revendications, probablement incohérentes et sûrement contradictoires par rapport à un projet collectif global. Les gouvernements qui naissent et tombent de plus en plus vite ne pourront gérer que la multitude des projets et des intérêts de groupe et ne pourront plus s'appuyer que sur une majorité évanescente. La majorité ne sera plus que le plus petit commun dénominateur des intérêts des minorités [8].

Si cette hypothèse est vraie, et les études récentes tendent à en confirmer les éléments essentiels, on peut envisager que

l'avènement des types de médias qui tiennent compte de cette tendance lourde provoquera l'abandon définitif de la rationalité du système unique de radiodiffusion de masse comme référent majeur de la réglementation canadienne.

Un autre fondement de la réglementation canadienne de la radiodiffusion est la défense de l'identité nationale. L'article 3(b) de la *Loi sur la radiodiffusion* déclare :

> [...] que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada.

La télévision à péage constitue l'une de ces évolutions technologiques susceptibles de rendre disponible une multiplicité de programmes. L'on admet généralement que la capacité de transmission des câbles ou des fibres utilisés sera si considérable qu'il ne sera guère possible d'occuper tous ces canaux avec des produits télévisuels autochtones. L'avènement de satellites à haute capacité et émettant des signaux susceptibles d'être captés directement, qui pourrait avoir lieu peu après l'implantation de la télévision à péage, contribuera aussi à rendre disponible les programmes de toutes les télévisions du monde à un coût très bas.

Un tel phénomène entraîne forcément l'obligation de concevoir différemment les mécanismes de défense et d'illustration de la culture nationale. La télévision, jusqu'ici conçue comme le véhicule et le miroir privilégié des cultures nationales, devient un atlas permanent de tout ce qui se fait sur la planète. Le protectionnisme qui a caractérisé les politiques en matière télévisuelle jusqu'à maintenant ne saurait résister bien longtemps à une tendance aussi lourde.

Une telle évolution vers la création d'un « espace télévisuel international[9] » frappe de désuétude les rationalités nationalistes sous-tendant la réglementation de la radiodiffusion. Envisagée jusqu'ici comme un médium de masse, la télévision devra l'être désormais comme un canal par lequel passent des informations aussi diverses que celles qui empruntent le téléphone. Cette *common-carrierisation* de la télévision rendra

oiseux ou impossibles les contrôles de type réglementaires sur la proportion de contenus canadiens. À défaut d'une politique articulée sur les canaux de transmission, on peut prévoir que l'État sera de moins en moins apte à imposer des normes destinées à favoriser les produits culturels nationaux.

Les programmes d'aide à la création d'oeuvres télévisuelles ne sauraient, en tout état de cause, suffire à maintenir la suprématie des productions nationales s'ils restent conçus de façon à favoriser des produits destinés à des auditoires dits « de masse ». La fragmentation et la spécialisation des auditoires appelleraient plutôt des structures différenciées de production de programmes conçus de plus en plus en fonction de segments d'auditoires caractérisés. En ce sens, les hypothèses de création d'une « agence centrale » de distribution de programmes destinés à la télévision à péage semblent aller à contre-courant. Ce modèle procéderait d'une conception privilégiant la distribution de contenus de masse, ce qui n'a rien de différent du modèle actuel représenté par la radiodiffusion conventionnelle sauf en ce qui touche aux modalités d'acquittement de la facture.

L'apparition de rationalités nouvelles

L'émergence d'un système de distribution de programmes comme celui de la télévision à péage comporte deux caractéristiques d'inégale ampleur. Une première caractéristique est l'apparition d'une rationalité nouvelle, fondée sur l'exaltation des droits reconnus aux personnes et aux groupes. Ce phénomène coïncide avec le développement d'une critique de la réglementation étatique comme moyen d'atteindre des objectifs sociaux, et qui constitue la seconde caractéristique.

La rupture d'un certain consensus social et la multiplication des groupes et des minorités appellent le développement de rationalités fondées sur la reconnaissance de « droits » fondamentaux en faveur des individus ou des groupes identifiables.

Jacques Grand'Maison a mis en lumière cette tendance des individus et des groupes à se réfugier derrière les affirmations

de leurs droits dans l'absolu afin de se protéger contre ce qu'on perçoit à tort ou à raison comme un arbitraire de la « majorité » et de la « normalité [10] ». Il est indéniable que le recours aux « droits » comporte un puissant pouvoir de légitimation. En un contexte où les consensus ne se dégagent que laborieusement, on peut faire l'hypothèse selon laquelle, plutôt que de concevoir un système de réglementation fondé sur des objectifs sociaux, on aura tendance, afin d'y assurer une certaine légitimité, à le rattacher à la défense et à l'illustration des « droits » des personnes et parfois des groupes. Ainsi, « le droit remplace les transcendances anciennes et nouvelles [11] ».

En matière de communications, le phénomène est vérifiable. Les affrontements entre patrons d'entreprise de presse et journalistes syndiqués s'articulent autour des notions de « droit du public à l'information » et de « droit à la liberté d'expression ». Chaque groupe d'intérêt y allant de sa conception des droits qui servent parfois de combustible à la défense de ses avantages.

Déjà la réglementation des communications fait d'importantes références aux « droits » comme rationalité sous-tendant les principes d'action des organismes étatiques impliqués. Ainsi, la *Loi sur la radiodiffusion* affirme :

> [...] que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes à capter les émissions sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, sont incontestés ;

Au Québec, la *Loi sur la programmation éducative* définit les objectifs de ce type de programmation comme étant notamment de :

> [...] favoriser l'exercice du droit des citoyens à l'éducation, notamment en présentant des émissions répondant à des besoins spécifiques de la population conduisant éventuellement à l'obtention de diplômes ou répondant à des besoins d'éducation permanente ;

> [...] favoriser l'exercice du droit des citoyens à la liberté d'expression et à l'information, notamment en encourageant la discussion des questions d'intérêt général et en en faisant valoir toutes les dimensions, en encourageant une plus large ouverture sur le monde ou en maintenant un juste équilibre entre les sujets traités, les intérêts en cause et les opinions exprimées.

La télévision à péage, en ce qu'elle suppose de plus grandes possibilités de choix pour les individus y puisera du même coup sa légitimité. En rupture avec la conception traditionnelle de la télévision qu'on présente comme autoritaire et peu respectueuse des choix personnels, les groupes favorables à la télévision à péage insistent sur l'intérêt qu'auront les individus à composer leur menu télévisuel à leur guise. Les auditoires de masse, qui éclatent tous les jours davantage en sous-groupes d'intérêt archidiversifiés, n'auront plus bientôt d'unanimité que sur la nécessité de reconnaître le droit à l'existence et le droit à la différence de chacun d'entre eux.

Les « droits fondamentaux » restent l'un des rares objectifs sociaux qui puisse remporter assez d'adhésion pour tenir lieu de fondement à des politiques publiques. Voilà pourquoi on peut y voir la source principale des rationalités sous-tendant la réglementation des télécommunications avec l'avènement de médias comme la télévision à péage. Ainsi, on ne se surprendra pas que les autres objectifs sociaux recherchés par les États soient exprimés en terme de « droits » reconnus aux individus afin de bénéficier ainsi d'une plus grande présomption de légitimité.

Ce phénomène est particulièrement vérifiable par l'observation de l'évolution qu'a connue, au cours des récentes années, la notion de liberté de l'information. Conçue d'abord comme une « liberté de dire », la liberté d'information a connu et connaît encore un glissement qui mène de plus en plus à la reconnaissance des droits du récepteur. Une conception de la liberté de l'information mettant l'emphase sur les droits du récepteur suppose une certaine multiplication des canaux. À moins de poser que tous les individus font en même temps le même choix, ce qui s'avère de plus en plus inexact, il faut reconnaître que l'affirmation des droits de savoir des person-

nes coïncide avec la disponibilité de systèmes de communications susceptibles d'offrir des informations différenciées aux récepteurs. Il n'est nullement surprenant que les entreprises et les groupes ayant ces systèmes à mettre sur le marché soient les apôtres les plus fervents de cette exaltation du droit de choisir des individus.

À cette rhétorique du droit de choisir se greffe une série de notions aux contours quelque peu nébuleux mais reposant généralement sur un recours rhétorique aux « droits » des personnes ou des groupes. On assiste ainsi à l'exaltation du « droit à la différence » ou « droit de choisir » ou « droit d'accéder aux services télévisuels ». Il en résulte au bout du compte une litanie quelque peu démobilisante en raison du caractère tantôt confus, tantôt rudimentaire des notions ainsi avancées. On peut toutefois poser, qu'en l'état actuel de nos connaissances, ces appels aux vertus des choix individuels ne seraient rien d'autre qu'une présentation cosmétique de la notion de liberté individuelle du récepteur. Le trait majeur de cette rationalité tient dans une critique des systèmes de radiodiffusion de masse conçus comme un service à la collectivité envisagée comme une abstraction indifférenciée.

Plus riches, les développements récents des concepts de droit à l'information et à la communication permettent de dégager plus complètement la morphologie des rationalités en voie d'émergence.

Les critiques réitérées de la conception classique de la liberté d'information ont mis en lumière la nature souvent formelle de cette dernière. Il en est résulté l'élaboration d'un nouveau droit franchement fondé sur le service à la collectivité. Fondée sur l'idée que l'information existe pour servir la collectivité, la conception du droit à l'information comme droit collectif pourrait constituer l'une de ces nouvelles rationalités susceptibles de s'imposer avec le développement des médias offrant une abondance de contenus. Le contenu de cette notion reste encore largement indéfini, mais elle comporte un puissant pouvoir de légitimation ; il est fort plausible qu'un des enjeux se situera au niveau du contenu véritable de la politique de l'information par laquelle on tentera d'actualiser le droit à l'information. L'affrontement des modèles classiques du libéralisme avec les valeurs vouées surtout à la défense des finalités publiques risque de cristalliser les débats autour de la mise sur pied des mécanismes destinés à assurer la circulation de l'information à tous les niveaux.

Cependant, avant même qu'on ait identifié tous les tenants et aboutissants d'une notion englobante comme le droit à l'information, voilà que les angoisses suscitées par le flot inégal des messages entre pays riches et pays en voie de développement ont amené la Commission internationale d'étude des problèmes de la communication à préconiser que le droit des individus et des collectivités à communiquer devienne l'assise de la réglementation des communications dans le monde.

Créée en 1977, la Commission a présenté lors de la XXIe conférence générale de l'UNESCO, tenue à l'automne 1980 à Belgrade, un rapport renfermant des propositions se voulant la base d'un « cadre conceptuel pour l'instauration d'un nouvel ordre de l'information et de la communication [12] ». Au nombre de ces propositions, l'on retient celle d'inclure dans les traditionnels droits de la personne ce concept nouveau qu'est le droit pour tous les peuples à la communication. La Commission affirme que :

> Les droits de l'homme, dont la défense est l'une des tâches primordiales des organes d'information, ne sauraient exister en dehors de la liberté de parole, de la presse, de l'information et de réunion. L'élargissement de ces libertés en un droit individuel et collectif plus large de communiquer est un principe en évolution dans le processus de « démocratisation » [13].

Consciente que le droit à la communication reste à ce jour une notion en voie d'élaboration, la Commission, rappelant le caractère central d'une reconnaissance effective de ce droit dans l'établissement d'un nouvel ordre de l'information, préconise une réflexion plus poussée de la communauté internationale sur les implications de ce concept nouveau. Ainsi dit-elle :

> Les besoins d'une société démocratique dans le domaine de la communication devraient être satisfaits par l'élaboration de

droits spécifiques tels que le droit à être informé, le droit à la vie privée, le droit de participer à la communication publique — qui entrent tous dans le cadre de ce nouveau concept qu'est le droit de communiquer. À l'orée de ce que l'on pourrait appeler une ère nouvelle en matière de droits sociaux, toutes les implications du droit à communiquer devraient faire l'objet d'études approfondies [14].

Cet appel est certes une autre indication du pouvoir légitimant des droits. La Commission appelle la mise en oeuvre de tout un programme de démocratisation de la communication à l'échelle planétaire exprimé sous la forme d'une revendication d'un « droit de la personne ».

Le contexte du Canada et du Québec, qui sont exposés à ce « flot inégal » de messages entre les États-Unis et les sources nationales, milite en faveur d'un recours de ce type de rationalité pour sous-tendre plusieurs aspects des réglementations en matière de télécommunications. Ainsi les contrôles des importations de programmes étrangers pourraient trouver certains fondements dans une certaine conception du droit à communiquer conçu de façon à lutter contre la « censure de fait » qu'on impose aux produits culturels nationaux lorsqu'ils se voient privés d'accéder aux médias à cause de l'importance démesurée que le marché accorde aux productions américaines. Le recours au concept de droit à la communication peut également constituer une assise supplémentaire aux revendications de plus en plus puissantes ayant trait à l'accès des individus et des groupes aux médias et à l'obligation pour les diffuseurs de traiter les différents points de vue avec équité. En somme, on peut dire que la mise en oeuvre du droit à la communication peut emprunter des voies diverses.

En tant que fondement des rationalités fondamentales en matière de réglementation, les droits individuels et collectifs permettent de rattacher aux individus et aux collectivités des idéaux et objectifs qui les transcendent. Voilà sans doute pourquoi leur puissance rhétorique est si considérable.

* * *

L'implantation de la télévision à péage coïncide avec une tendance très forte en Occident à l'abandon de la réglementation comme moyen d'atteindre des objectifs sociaux. On entend de plus en plus l'affirmation selon laquelle le marché libre constituerait un bien meilleur régulateur que les contraintes de type réglementaires. Outre le fait que ce postulat reste largement à démontrer, on ne saurait ignorer le caractère idéologique de cette approche. Cette dernière, trop empressée d'écarter les « contraintes » réglementaires, fait généralement bon marché des causes de l'échec de la réglementation en des domaines comme les services publics de télécommunications. En outre, on peut s'interroger sur les effets de la réception, dans des sociétés dépendantes comme le Québec et le Canada, de ces doctrines fondées sur la concurrence véritable qui n'est possible en règle générale que sur les marchés de grande dimension comme c'est le cas aux États-Unis.

Il reste que les référents qui sont à l'origine de la condamnation de la réglementation sont largement utilisés par les groupes favorables à l'implantation d'une télévision à péage, libre de contraintes réglementaires et toute dévouée à la satisfaction des choix de l'individu. Cette tendance semble cependant beaucoup plus « conjoncturelle » que les autres. Fondée sur un courant économique à la mode, dont l'expérimentation commence à faire sentir ses effets désastreux, il est possible que cette tendance à la déréglementation ne dure pas suffisamment longtemps pour marquer fondamentalement le système d'encadrement normatif de la télévision à péage.

La réincarnation du conflit entre « service public » et « liberté d'entreprise »

Les conflits suscités par l'affirmation de « droits » aussi multiples que contradictoires ainsi que par les idéaux de « déréglementation » trouvent vraisemblablement leur lieu d'affrontement autour du conflit déjà ancien entre les idéaux afférents au « service public » et à la « liberté d'entreprise ».

Le phénomène de mutation des rationalités induit par l'avènement de technologies rendant disponible la télévision à

péage provoque en quelque sorte la réincarnation du conflit entre service public et liberté d'entreprise autour d'une rhétorique qui exalte les « droits » individuels et collectifs.

Ce conflit est marqué par l'aggravation de la crise du financement des services publics de radiodiffusion et les controverses autour de l'opportunité d'accorder le statut de service public aux entreprises de télévision à péage.

Il existe un lien entre la crise actuelle du financement des services publics de télévision et les pressions en faveur du développement de services de télévision à péage. La rareté des ressources engendrée par les coupures successives dans le budget de Radio-Canada génère une carence des sommes disponibles pour la production d'émissions canadiennes. Pour remédier à cette carence, on imagine de recourir à l'implantation de la télévision à péage sans cependant encadrer cette industrie de balises propres à garantir qu'elle fonctionnera dans le respect d'objectifs publics. La crise chronique de financement de la radiodiffusion remonte aussi loin qu'à l'époque du Rapport Aird ; il n'a jamais été possible de consacrer assez de ressources à l'établissement d'un service national public de radiodiffusion.

Cette incapacité, faute de financement adéquat, de fournir un service conforme aux attentes du public et aux objectifs gouvernementaux a justifié, à toutes les étapes de l'évolution du système, le recours à l'entreprise privée. D'abord conçu comme un apport complémentaire et supplétif, le rôle de l'entreprise privée en matière de radiodiffusion a évolué jusqu'à ce qu'on en vienne à concevoir Radio-Canada comme un compétiteur déloyal de l'entreprise privée. Cette façon de voir explique en partie le financement public insuffisant de Radio-Canada et partant, la perte dramatique d'influence des réseaux publics au profit des importateurs de programmation étrangère. Du même coup, on ne voit plus d'avantages à subventionner un organisme étatique qui ne parvient plus à rejoindre une part significative de la population. Il en résulte une perte graduelle de l'appui dont jouissait l'entreprise publique de radiodiffusion au sein de l'opinion publique.

Pourtant, le manque de capitaux destinés à la production de programmes canadiens résulte notamment du laxisme des réglementations et du fait que les câblodistributeurs et autres

importateurs de programmes étrangers n'aient jamais été contraints à consacrer une part significative de leurs profits à la production canadienne ; ce qui aurait logiquement pu découler d'un statut de « service public ». Prétendre aujourd'hui assujettir la télévision payante à un régime de réinvestissement obligatoire dans la production canadienne afin de remédier aux carences résultant de l'importation massive de programmes étrangers peut, dans le présent contexte et compte tenu des précédents, faire figure de solution naïve si du même coup l'on n'assujettit pas l'entreprise à des obligations de service au public. C'est notamment par l'incurie en matière de financement des services publics de radiodiffusion qu'on a créé la crise actuelle de la programmation canadienne. Prendre prétexte de cette crise afin de justifier une importation encore plus considérable de produits étrangers sans contrôle adéquat équivaut à agir sur les conséquences et non sur les causes du mal.

Cette tendance dénote un abandon marqué pour le recours au concept de service public en matière de fourniture de services télévisuels ; bien plus, on peut y voir un processus menant à la privatisation de plus en plus poussée de services offerts jusqu'ici en accord avec des objectifs de service au public et de protection des ressources nationales en matière de produits culturels.

Cela soulève tout le problème de l'aptitude des nouveaux modes de fourniture de services de télévision à assumer les fonctions de service public, car les besoins de services publics de même que les objectifs sociaux et collectifs ne vont pas forcément disparaître sous le ras de marée de la déréglementation et des « droits individuels ». On a répété à juste titre que la télévision à péage n'est rien d'autre qu'un nouveau mode de tarification des services de télévision. Si, lors de la rédaction du *Livre bleu* du gouvernement québécois, on avait pris cette vérité en considération, on n'y aurait pas traité la télévision payante comme une sorte de service complémentaire « de luxe » n'ayant rien à voir avec le concept de service public. Une telle approche est tributaire d'une certaine amnésie à l'égard du type d'évolution qu'ont connu les services de télécommunications. En 1880, le téléphone était envisagé comme un « gadget » de luxe dont on pouvait bien se passer ; il en fut ainsi de

la câblodistribution jusqu'à ce qu'on se rende compte de son impact considérable sur la vie de la collectivité. Poser que la télévision payante ne constitue pas et n'est pas susceptible de constituer un service public risque de mener aux incohérences et aux difficultés qui ont résulté de l'implantation incontrôlée et anarchique de la câblodistribution au Québec et au Canada. Il est en effet difficile de voir comment une entreprise, fournissant des programmes à demande et venant de ce fait en concurrence avec les services publics de télévision, puisse être vue comme entièrement détachée de ces derniers. L'histoire du développement de la câblodistribution et son impact sur la radiodiffusion nationale fournissent pourtant assez de leçons sur ce qui se produit lorsqu'on laisse s'implanter en ce domaine une entreprise non réglementée venant en concurrence avec des entreprises réglementées et assujetties à des idéaux élevés qui ne sont pas d'accomplissement rentable.

Ainsi donc, télévision à péage et service public ne sont pas congénitalement antinomiques. En tant que mode différent de tarification des services télévisuels, la télévision à péage peut se développer dans un contexte de service public et dans le respect d'objectifs sociaux qui pouraient bien ne pas être calqués sur ceux des Américains. Le recours au modèle américain pour poser que la télévision payante ne peut faire l'objet d'une réglementation contraignante procède d'une pensée qui refuse de tenir compte de la spécificité de la société canadienne-québécoise.

S'il peut paraître séduisant de condamner, dans l'abstrait, tout protectionnisme, c'est aussi oublier que l'industrie canadienne des produits culturels n'a pu se développer jusqu'à présent que grâce à un certain degré de protectionnisme. Condamner ce dernier devrait logiquement nous amener à supprimer celui dont bénéficient déjà les entreprises canadiennes de télécommunications en matière de propriété notamment. Il est loin d'être sûr que la population soit prête à une abdication aussi considérable de souveraineté.

Il est donc possible d'envisager le développement de services de télévision à péage dans un contexte de service public. Il en résulterait forcément un encadrement réglementaire plus contraignant mais propre à assurer l'équilibre entre les valeurs

de protection des identités nationales et régionales et la nécessité pour toute entreprise de réaliser des profits raisonnables. L'hypothèse du « marché libre », bien que séduisante dans l'abstrait, se concilie difficilement avec les servitudes qu'impose la situation particulière du Québec et du Canada au plan culturel.

Notes

[1] Centre de communication électronique Inc. et Québec Téléphone, ord. n° 9551, in *Recueil des ordonnances* 1980-81, pp. 109-142.

[2] Martha Fletcher et Frederick J. Fletcher, « Les communications et la Confédération : répartition des pouvoirs et perspectives d'avenir », in R.B. Byers et R.W. Reford, *Le Défi canadien : la viabilité de la Confédération*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1979, pp. 166-167.

[3] *Régie des services publics et al.* c. *Dionne* (1978), 2 RCS 191 ; *Capital Cities Communications* c. *CRTC et Rogers Cable TV Ltd.* (1978), 2 RCS 141.

[4] Gouvernement du Québec, ministère des Communications, *Éléments d'une politique — La télévision à péage au Québec*, Québec, 28 mai 1977, p. 53.

[5] Fletcher et Fletcher, *loc. cit.*, p. 168.

[6] Douglas Baer, « Communications Regulation in Canadian Political Culture : A Problem of Contextural Constraints », in *The Crisis of Canadien Broadcasting*, Ottawa, Canadian Broadcasting League, 1976, pag. mult., p. 4.

[7] David Ellis, *La Radiodiffusion canadienne — Objectifs et réalités 1928-1968*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 83.

[8] Guy Bertrand, Pierre Dumas et Jean-Paul Lafrance, « La société de l'information et la survie des minorités francohones », in *Critère*, n° 27, printemps 1980, p. 91, pp. 105-106.

[9] Armand Mattelart et Jean-Marie Piemme, *Télévision : enjeux sans frontière*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980, p. 84.

[10] Jacques Grand'Maison, *De quel droit ?*, Montréal, Léméac, 1980, T. 2, p. 20 et ss.

[11] Jacques Grand'Maison, *op. cit.*, T. 1, p. 98.

[12] *Rapport de la Commission internationale d'étude des problèmes de la Communication — Voix multiples, un seul monde*, Paris, UNESCO, La Documentation française, Les Nouvelles éditions africaines, 1980, voir p. 215 et 329.

[13] *Ibid.*, p. 329.

[14] *Ibid.*, p. 330, recommandation n° 54.

CHAPITRE 4

Aspects socio-culturels de la télévision payante

par Gaétan Tremblay

Save free TV, tel était le slogan lancé par la National Association of Theater Owners (NATO) lors d'une campagne organisée contre l'introduction de la télévision à péage aux États-Unis. Comme s'il existait une télévision « gratuite » !

La résistance de plusieurs organismes à l'introduction de la télévision à péage au Canada tient fondamentalement aux craintes de bouleversement du marché actuel de la radiodiffusion (et du spectacle) et des retombées économiques qu'entraînerait la concurrence de cette nouvelle venue. La promotion de la télévision à péage, quant à elle, est assurée essentiellement par des groupes qui y trouveraient un intérêt économique.

À la lecture de l'impressionnante documentation qui s'est accumulée dans un débat sur la télévision à péage, vieux de plus de dix ans au Canada, force est de constater que l'accent a été mis surtout sur les aspects techniques, organisationnels et économiques. On trouve peu de réflexions, et encore moins d'études systématiques, sur les enjeux sociaux et culturels reliés à l'implantation de la télévision à péage. À part la ques-