

RENOI POUR RÉEXAMEN ET NOUVELLE AUDIENCE

Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165



Le 4 août 2022

RENOI POUR RÉEXAMEN ET NOUVELLE AUDIENCE**Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165****Société Radio-Canada — Divers services audio et audiovisuels –
Renouvellement de licences****Table des matières**

| | <u>Page</u> |
|---|--------------------|
| SOMMAIRE | 3 |
| INTRODUCTION | 7 |
| L'ENVIRONNEMENT AUDIOVISUEL DE LA TÉLÉVISION FRANCOPHONE | 10 |
| LES ÉMISSIONS D'INTÉRÊT NATIONAL (ÉIN) | 12 |
| LES DEMANDES DE RENOUVELLEMENT DE LA SRC | 16 |
| LA DÉCISION DU CRTC DE 2022 | 18 |
| LES OPINIONS MINORITAIRES DISSIDENTES | 21 |
| LE RENVOI PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL EN 2017 | 24 |
| CONCLUSION | 26 |

RENOI POUR RÉEXAMEN ET NOUVELLE AUDIENCE

SOMMAIRE

1. En conformité avec le paragraphe 28 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l'Union des Artistes (UDA), la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC), l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ) et l'Alliance québécoise des techniciens et techniciennes de l'image et du son, section locale 514 Aiest (AQTIS 514 Aiest) demandent au gouverneur en conseil de renvoyer la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour réexamen et nouvelle audience. Nous estimons que cette décision ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.
2. L'environnement audiovisuel dans lequel travaillent les créateurs et artisans francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de celles de l'environnement anglophone. L'étroitesse du marché a toujours conditionné, et conditionnera à l'avenir, l'appui financier et réglementaire dont bénéficie la production télévisuelle francophone. En milieu francophone, la télévision exige des mesures qui prennent en considération son caractère distinct.
3. L'UDA, la SARTEC, l'ARRQ et l'AQTIS 514 Aiest considèrent que les catégories d'émission sous-représentées (les dramatiques, documentaires, émissions pour la jeunesse, ainsi que les variétés et les arts de la scène) constituent la pierre angulaire de la programmation télévisuelle canadienne de langue française. Nous croyons qu'il est primordial de désigner certaines catégories sous-représentées dans le système canadien comme étant prioritaires, et d'encourager les chaînes généralistes et facultatives à en diffuser, au cas par cas. En ce qui concerne les dramatiques, c'est la télévision généraliste qui, en grande partie, déclenche ces émissions auprès des organismes de financement, situation qui se maintiendra dans un avenir prévisible.
4. Avant le renouvellement précédent de ses licences par le CRTC, Radio-Canada avait de sérieuses difficultés financières. Dans sa décision de renouvellement des licences de Radio-Canada du 28 mai 2013, le CRTC a largement approuvé le nouveau cadre réglementaire « flexible et favorable » proposé par la SRC. Considérant le faible niveau des exigences de la décision de renouvellement en 2013, il n'était pas surprenant que Radio-Canada les dépasse au cours de la période actuelle de licence se terminant le 31 août 2022.
5. Or, pour la prochaine période de licence (qui commencera le 1^{er} septembre 2022), Radio-Canada a proposé une approche multiplateforme « flexible » correspondant au

nombre total d'heures de diffusion à la télévision généraliste, à la télévision facultative et aux plateformes en ligne combinées. Mais elle a fourni très peu d'informations précises sur sa programmation audiovisuelle en ligne prétextant que cette programmation était exemptée de la régulation. En même temps, Radio-Canada a proposé de réduire l'ensemble de ses obligations à la télévision généraliste en matière d'émissions d'intérêt national (ÉIN) et d'émissions jeunesse en faveur de la télévision numérique, alors que les budgets de production et, par conséquent, le volume de ressources créatrices canadiennes engagées par la télévision numérique sont bien moindres.¹ De façon générale, le CRTC a accédé à cette demande de la SRC.

6. Le 22 juin dernier, le Conseil a proposé une « nouvelle approche » à la réglementation des plateformes traditionnelles et en ligne de Radio-Canada — plus de souplesse, moins d'exigences en matière d'heures de programmation et de dépenses sur le contenu canadien, et plus de rapports d'information sur ses activités. Cette approche a été approuvée par seulement trois des cinq membres du panel de conseillers responsable de la décision. La vice-présidente, radiodiffusion, et la conseillère de l'Ontario, s'en sont dissociées et ont rédigé des opinions minoritaires.
7. Dans le cadre du présent renouvellement de licences qui accorde plus de souplesse à la SRC, le CRTC impose une approche différente axée sur les dépenses multiplateformes sur les ÉIN pour tous les services audiovisuels autorisés de langue française et de langue anglaise de la SRC. La SRC n'aura donc pas d'obligations en matière de présentation d'ÉIN en heures de grande écoute et pourra comptabiliser les dépenses effectuées pour les ÉIN sur ses entreprises en ligne afin de satisfaire à l'exigence en matière de dépenses.
8. Ainsi, dans sa décision 2022-165, le CRTC élimine presque toutes les conditions de licence imposées à la SRC en 2013 et n'offre aucune explication valable pour justifier le délaissement de ces exigences minimales. Le Conseil refuse également d'imposer une condition de licence relative aux ÉIN *originales* de langue française.
9. Déjà dans ses décisions du 15 mai 2017 renouvelant les licences des grands groupes de télévision du secteur privé, le CRTC avait estimé que les exigences de dépenses en émissions canadiennes (DÉC) seraient suffisantes pour assurer la production et la diffusion d'un niveau élevé d'émissions *originales* de langue française. Or, de simples

¹ Selon l'annexe 2 à la décision CRTC 2022-165, « Émission d'intérêt national dans le marché de langue française » signifie les émissions canadiennes de langue française tirées des catégories 2b) Documentaires de longue durée, 7) Émissions dramatiques et comiques, 8a) Musique et danse, 8b) Vidéoclips, 8c) Émissions de musique vidéo et 9) Variétés, ainsi que des émissions de remises de prix spécifiques qui célèbrent le talent créatif canadien et qui se qualifient comme émissions d'intérêt national. »

exigences en fonction de DÉC ou de dépenses sur les ÉIN ne sont pas suffisantes pour assurer une production adéquate d'émissions *originales* dans ces catégories. D'ailleurs, en 2017, le gouverneur en conseil a renvoyé au CRTC les décisions de renouvellement des grands groupes de télévision à ce sujet.

10. Qui plus est, par ordonnance, le CRTC a exempté de la réglementation, sans modalités ni condition, toutes les entreprises de radiodiffusion de médias numériques qui sont exploitées, en tout ou en partie, au Canada. Les entreprises de radiodiffusion de médias numériques sont des entreprises qui offrent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet. Ainsi, le Conseil adopte une approche en matière d'ÉIN et de DÉC fondée sur les dépenses qui inclut à la fois les plateformes traditionnelles et en ligne, alors que par son ordonnance d'exemption exempte de la réglementation, sans modalités ni condition, toutes les entreprises de radiodiffusion de médias numériques. De fait, le CRTC adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption relative à l'ensemble des médias numériques publics et privés.
11. Enfin, le Conseil a maintenu l'exigence relative à la diffusion d'une heure par semaine de programmation originale de première diffusion destinée aux enfants de moins de 13 ans sur le réseau et les stations de télévision traditionnelle de langue *anglaise* de la SRC, mais non pas celle relative aux réseaux et stations de langue *française*.
12. L'environnement audiovisuel dans lequel travaillent les créateurs et les artisans francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de celles de l'environnement anglophone. Considérant les économies d'échelle dans le domaine audiovisuel, la demande locale ne suffit pas à rentabiliser les entreprises qui produisent des ÉIN francophones. Cet état de fait sous-tend d'ailleurs l'ensemble de la politique culturelle des gouvernements canadien et québécois vis-à-vis des œuvres de langue française, ainsi que l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* (que le Canada a été le premier à ratifier) et le rapport du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications du 29 janvier 2020 intitulé, *L'avenir des communications au Canada : le temps d'agir*.
13. Il n'y a pas de doute que la télévision francophone doit s'adapter à l'ère numérique. En ce qui nous concerne, il ne s'agit pas de ralentir la progression inexorable des services audiovisuels en ligne, mais plutôt de s'assurer que de tels services respectent l'actuel cadre culturel et financier de la radiodiffusion canadienne réglementée. En milieu francophone, la télévision exige des mesures qui prennent en considération son caractère distinct.

14. Les services de Radio-Canada ont constitué un élément structurant dans la radiodiffusion de langue française de notre pays. Par leur programmation qui renseigne, éclaire et divertit, leur diversité culturelle et leur étendue régionale, les services de Radio-Canada ont apporté une contribution inestimable à notre société, servant de référence aux autres services de radiodiffusion. En misant avec succès sur le contenu canadien, particulièrement en ce qui concerne les ÉIN comme les dramatiques, la SRC a eu un effet d'émulation fondamental sur les autres chaînes publiques et commerciales, qui ont alors pris le virage du contenu national.
15. Or, à l'avenir, Radio-Canada risque de ne plus contribuer adéquatement à la vitalité du volet francophone du système canadien de radiodiffusion, car les conditions de licence de la décision 2022-165, et plus particulièrement l'absence totale d'exigences en matière d'ÉIN et d'émissions *originales* de langue française, ne vont pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. Cette décision renouvelant les licences de télévision de la SRC menace de renverser les acquis du passé et d'encourager un nouveau virage stratégique de la Société au détriment du maintien et de la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle du pays, ainsi que du système canadien de radiodiffusion.
16. L'UDA, la SARTEC, l'ARRQ et l'AQTIS 514 Aiest estiment que la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, car elle retire presque toutes les conditions de licence individuelles des services télévisuels de la Société Radio-Canada (SRC), n'impose aucune exigence relative à la diffusion d'émissions d'intérêt national (ÉIN), ne comporte aucune exigence soutenant les émissions originales de langue française, ne justifie pas d'importants éléments de la décision par une démonstration empirique ou un argumentaire précis, et adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption relative à ces médias.
17. À moins d'être réexaminée et révisée, la décision CRTC 2022-165 aura un impact négatif sur l'environnement audiovisuel de la télévision francophone et nuira à la dualité linguistique dans le système canadien de radiodiffusion, ce qui déroge à la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés à l'article 3 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

INTRODUCTION

18. En conformité avec le paragraphe 28 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l'Union des Artistes (UDA), la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC), l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ) et l'Alliance québécoise des techniciens et techniciennes de l'image et du son, section locale 514 Aiest (AQTIS 514 Aiest) demandent au gouverneur en conseil de renvoyer la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour réexamen et nouvelle audience. Nous estimons que cette décision ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, car elle retire presque toutes les conditions de licence individuelles des services télévisuels de la Société Radio-Canada (SRC), ne comporte aucune exigence soutenant les émissions originales de langue française et adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption relative à ces médias.
19. D'ailleurs, nous avons pris connaissance d'une ébauche de la requête de l'Association québécoise de la production médiatique (AQPM), de celle de la Guilde canadienne des réalisateurs (DGC) et l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA) ainsi que de celle de l'Alliance des producteurs francophones du Canada (APFC) au gouverneur en conseil concernant la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 et nous appuyons leurs démarches.
20. L'UDA, syndicat professionnel qui regroupe les artistes œuvrant en français partout au Canada, compte plus de 8 400 membres actifs et de 4 600 membres stagiaires. Elle a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes. L'UDA gère plus d'une cinquantaine d'ententes collectives couvrant les secteurs des annonces commerciales, du cinéma, du disque, du doublage, de la scène et de la télévision.
21. La SARTEC œuvre, depuis 1949, pour la défense et la promotion des intérêts des auteurs de l'audiovisuel en langue française au Canada. Reconnue en vertu des lois provinciale (1989) et fédérale (1996) sur le statut de l'artiste, elle regroupe aujourd'hui plus de 1 450 membres qui écrivent les œuvres télévisuelles et cinématographiques destinées à tous les écrans, ou adaptent les œuvres d'autres langues pour leur doublage en français. Elle est signataire d'ententes collectives notamment avec l'Association québécoise de la production médiatique (AQPM), la Société Radio-Canada, le Groupe TVA, l'Office national du film (ONF), Télé-Québec et l'Association nationale des doubleurs professionnels (ANDP). Elle est également membre, entre autres, de l'Affiliation internationale des syndicats d'auteurs (IAWG) et de la Confédération internationale des Sociétés d'auteurs et compositeurs (CISAC).

22. L'ARRQ est un syndicat professionnel de réalisateurs et réalisatrices pigistes qui compte plus de 800 membres œuvrant principalement en français dans les domaines du cinéma, de la télévision, du web et de l'animation. L'ARRQ défend les intérêts et les droits professionnels, économiques, culturels, sociaux et moraux de tous les réalisateurs et réalisatrices du Québec. Sur la scène culturelle québécoise et canadienne, l'ARRQ s'implique auprès des principales instances et défend le rôle des créateurs. La négociation d'ententes collectives avec divers producteurs constitue l'une des démarches fondamentales de l'association dans la défense des droits des réalisateurs et le respect de leurs conditions de création.
23. L'AQTIS 514 Aiest est une association qui réunit quelque 8000 artisans pigistes, répartis sur plus de 200 métiers liés à la conception, la planification, la mise en place et la réalisation de productions audiovisuelles. Elle représente, défend et soutient leurs intérêts auprès des différents interlocuteurs, leur offre un filet social et négocie des ententes collectives précisant les conditions de travail qui doivent s'appliquer. Dans le cadre de son mandat syndical, l'AQTIS 514 Aiest détient les reconnaissances de représentation exclusive attribuées en vertu de la *Loi sur le statut de l'artiste du Québec* et des lois fédérales, pour les secteurs de création artistique qui lui sont attribués dans le domaine de l'enregistrement des œuvres de type cinématographique utilisant l'image et le son.
24. Par la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165, le Conseil renouvelle les licences de radiodiffusion des services audio et audiovisuels de langue française et de langue anglaise de la Société Radio-Canada (SRC) énoncés à son annexe 1 pour cinq ans, du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2027. Les opinions minoritaires dissidentes de Caroline J. Simard, vice-présidente, radiodiffusion, et de la conseillère de l'Ontario, Monique Lafontaine, deux des cinq conseillers ayant participé à cette décision, sont jointes à la décision majoritaire.
25. Dans sa décision 2022-165, le Conseil propose une « nouvelle approche » à la réglementation des plateformes traditionnelles et en ligne de Radio-Canada — plus de souplesse, moins d'exigences en matière d'heures de programmation et de dépenses sur le contenu canadien, et plus de rapports d'information sur ses activités. Il n'impose aucune condition de licence significative sur la diffusion d'émissions d'intérêt national (ÉIN) par les services traditionnels de la SRC. Pourtant, dans la politique réglementaire CRTC 2010-167 qui a introduit le concept d'ÉIN, le Conseil a constaté que « même s'il est difficile et coûteux de produire des dramatiques et des documentaires, ces émissions sont le moyen principal de véhiculer les valeurs et les histoires du peuple canadien. » (Paragraphe 71) D'ailleurs, dans la décision de radiodiffusion CRTC 2017-

143 renouvelant les licences des services de télévision des grands groupes de propriété de langue française, le Conseil a réitéré cette notion en estimant que « les dramatiques, les documentaires de longue durée, les émissions de musique et les variétés constituent des vecteurs privilégiés afin de véhiculer les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes dans le marché de langue française. » (Paragraphe 49)

26. Qui plus est, par le décret C.P. 2017-1060 émis le 14 août 2017, le gouverneur en conseil a renvoyé les décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-151 renouvelant les licences de télévision des grands groupes de propriété du secteur privé parce que les décisions n'allaient pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion énoncés au paragraphe 3 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ce faisant, le gouverneur en conseil a ordonné au CRTC de s'assurer que les grands groupes de propriété de langue française contribuent de façon notable à la création et à la présentation d'émissions *originales* de langue française et d'émissions de musique, et de tenir compte du fait que les créateurs d'une programmation canadienne constituent un élément clé du système canadien de radiodiffusion. Le gouverneur en conseil a aussi ordonné au CRTC de s'assurer que les grands groupes de langue anglaise contribuent de façon notable à la création et à la présentation d'ÉIN, d'émissions de musique, de courts-métrages et de documentaires de courte durée. Selon le décret, « en période de transformation de l'industrie, une programmation canadienne et un secteur créatif dynamique sont essentiels à la compétitivité de ce système et enrichissent l'économie canadienne. »
27. Or, dans la décision CRTC 2022-165 renouvelant les licences de télévision de la SRC, il n'y a aucune condition de licence concernant les émissions *originales* de langue française ou la diffusion d'ÉIN. De plus, le Conseil adopte une approche en matière d'ÉIN fondée sur les dépenses qui inclut à la fois les plateformes traditionnelles et les plateformes en ligne, alors que son ordonnance d'exemption globale relative à ces médias exempte de la réglementation, sans modalités ni condition, toutes les entreprises de radiodiffusion de médias numériques. En fait, le CRTC adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption qui concerne l'ensemble des médias numériques publics et privés.
28. Dans ce qui suit, nous examinons l'environnement audiovisuel de la télévision francophone au Canada, l'importance des émissions d'intérêt national pour le système canadien de radiodiffusion, les revendications de l'UDA, de la SARTEC, de l'ARRQ et de l'AQTIS 514 Aiest concernant le renouvellement des licences de la SRC, les faiblesses de la décision CRTC 2022-165, les opinions minoritaires dissidentes de la

vice-présidente, radiodiffusion, et de la conseillère de l'Ontario, ainsi la manière dont le gouverneur en conseil a disposé d'une requête semblable concernant les décisions du Conseil en 2017 renouvelant les licences de radiodiffusion pour les services de télévision des grands groupes de propriété privée de langue française.

L'ENVIRONNEMENT AUDIOVISUEL DE LA TÉLÉVISION FRANCOPHONE

29. L'environnement audiovisuel dans lequel travaillent les créateurs et artisans francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de celles de l'environnement anglophone. L'étroitesse du marché a toujours conditionné, et conditionnera à l'avenir, l'appui financier et réglementaire dont bénéficie la production télévisuelle francophone. En milieu francophone, la télévision exige des mesures qui prennent en considération son caractère distinct.
30. Néanmoins, au Canada, les auditoires francophones des émissions canadiennes dans le domaine de la fiction dépassent parfois ceux des émissions de langue anglaise de toute origine en *chiffres absolus*, en dépit du fait que la part de la population francophone ne représente que 21 % de la population canadienne. À titre d'exemple, les deux séries francophones, *District 31* et *Les Beaux malaises 2.0* faisaient partie des dix séries les plus populaires au Canada en 2020-2021, toutes langues confondues, tandis que les huit autres étaient toutes des émissions *américaines* de langue originale anglaise.² Aucune émission canadienne de langue anglaise ne figurait à ce palmarès. Il s'ensuit qu'en *chiffres absolus*, de toutes les séries télévisuelles *canadiennes* les plus populaires en 2020-2021, qu'elles soient diffusées en anglais ou en français, les dix premières étaient francophones. Et de ces séries, six étaient des dramatiques : *District 31*, *Les Beaux malaises 2.0*, *Les Pays d'en haut*, *Toute la vie*, *Discussions avec mes parents* et *Alerte*.
31. Selon la politique découlant de la consultation Parlons Télé, « la programmation canadienne de langue française, télévisuelle ou cinématographique, connaît un grand succès et profite d'un système de vedettariat bien développé ainsi que d'auditoires très impliqués. »³ Or, le financement des émissions de langue anglaise diffère de celui de langue française, au détriment de ce dernier. En effet, si la part du financement étranger et de distributeurs canadiens au profit d'émissions de langue française est somme toute négligeable (2 % du total), il n'en va pas de même pour les émissions de langue anglaise, cet apport constituant respectivement 21 % et 18 % de leur financement total en 2020-2021.⁴ Cela est dû à un plus grand volume de préventes

² Profil de l'ACPM 2021, Figure 9-2.

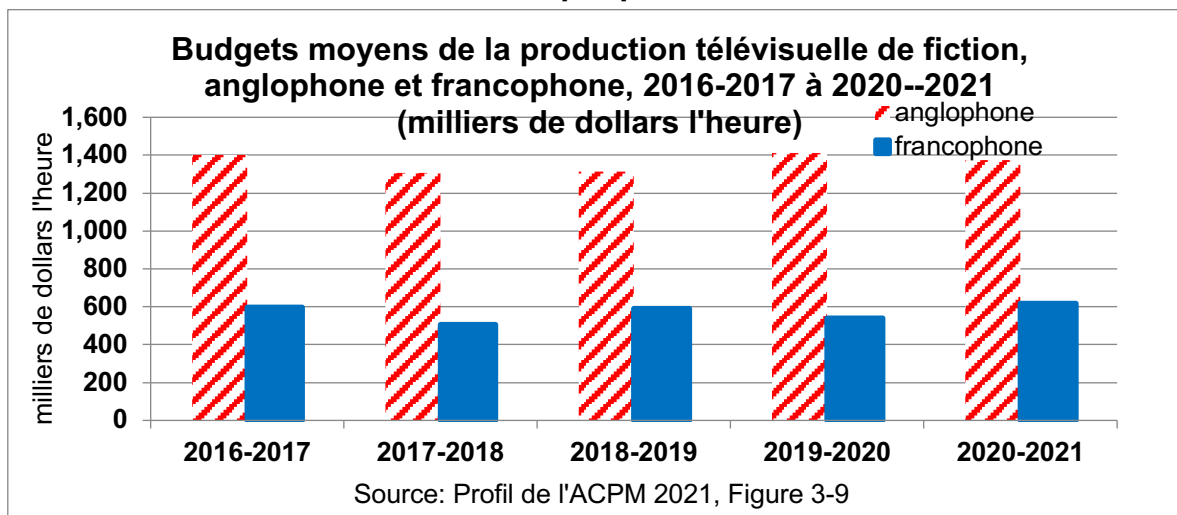
³ Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-86, paragr. 34.

⁴ Voir le Profil de l'ACPM 2021, Figure 3-17.

d'émissions anglophones sur les marchés internationaux comparativement à celui d'émissions francophones. Comment expliquer cet état de fait?

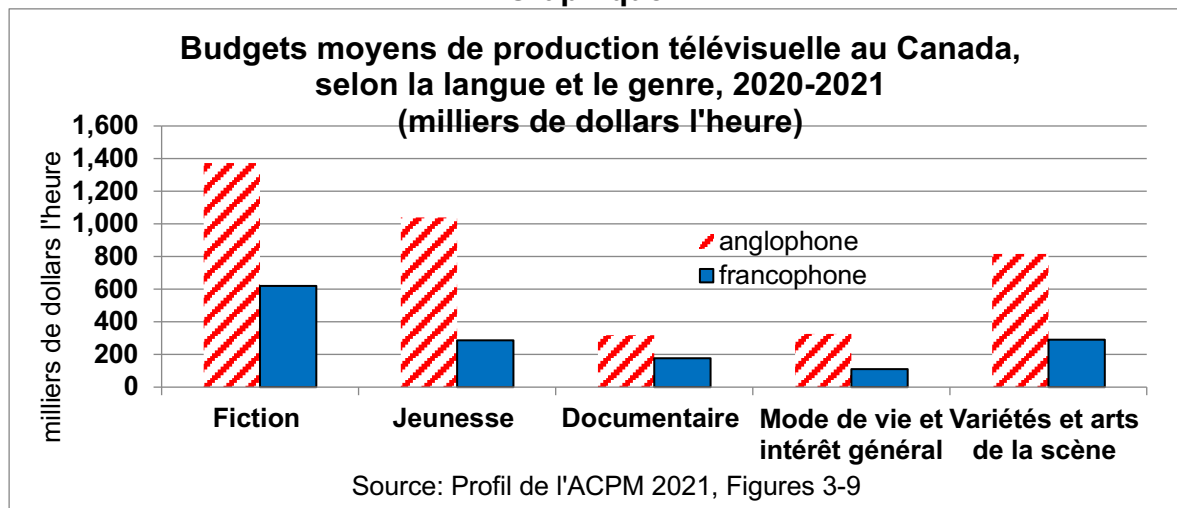
32. Le graphique 1 indique les différences entre les budgets totaux de fiction pour la télévision de langue anglaise et celle de langue française au Canada au cours des cinq années 2016-17 à 2020-2021.

Graphique 1



33. Dans le graphique 1, il est clair que les budgets francophones de fiction sont nettement inférieurs aux budgets anglophones — environ un tiers (45 %) de ceux-ci en 2020-2021. Cette différence n'est pas unique à la fiction ; elle se retrouve dans la plupart des catégories d'émission. Le graphique 2 présente les budgets moyens selon la langue et le genre d'émission pour l'année 2020-2021.

Graphique 2



34. La faiblesse des budgets des émissions télévisuelles francophones explique en grande partie leur difficulté à se vendre sur les marchés internationaux. La télévision canadienne de langue anglaise doit concurrencer les émissions américaines largement diffusées au Canada et dotées de budgets, de vedettes et d'une promotion considérable. Par conséquent, pour attirer des auditoires canadiens, les valeurs de production et les budgets de la télévision de langue anglaise sont tirés vers le haut, se rapprochant ainsi partiellement de ceux de la télévision américaine. Cela permet d'ailleurs aux émissions canadiennes de langue anglaise de se vendre davantage sur les marchés internationaux et d'attirer du financement étranger dans leurs structures financières. Ainsi, le financement de source étrangère et de distributeurs d'émissions canadiennes constitue une source importante pour les émissions de langue anglaise, mais négligeable en langue française.
35. Par ailleurs, avec l'arrivée de plateformes numériques internationales comme Netflix, et une hausse du niveau de scolarisation des jeunes auditoires francophones, la télévision de langue française doit aussi affronter la concurrence des émissions américaines et internationales, les auditoires francophones étant beaucoup moins réfractaires qu'auparavant aux émissions en langue étrangère, surtout en langue anglaise. Les succès télévisuels, aujourd'hui planétaires, de « Time » à « Squid Game », attirent donc des auditoires francophones importants. Tant que les budgets des émissions canadiennes de langue française (particulièrement les dramatiques) ne seront pas enrichis de façon significative, elles risquent d'être délaissées par les jeunes auditoires chez nous et auront du mal à franchir les frontières canadiennes.

LES ÉMISSIONS D'INTÉRÊT NATIONAL (ÉIN)

36. L'UDA, la SARTEC, l'ARRQ et l'AQTIS 514 Aiest considèrent que les catégories d'émission sous-représentées (les dramatiques, documentaires, émissions pour la jeunesse, ainsi que les variétés et les arts de la scène) constituent la pierre angulaire de la programmation télévisuelle canadienne de langue française. Nous croyons qu'il est primordial de désigner certaines catégories sous-représentées dans le système canadien comme étant prioritaires, et d'encourager les chaînes généralistes et facultatives à en diffuser, au cas par cas. Le CRTC désigne ces catégories comme des émissions d'intérêt national (ÉIN).
37. La contribution de Radio-Canada au financement d'ÉIN est reflétée, entre autres, par ses allocations d'enveloppe de rendement au Fonds des médias du Canada (FMC), enveloppes basées sur l'activité dans le financement de la production d'émissions francophones admissibles au financement du FMC (c'est-à-dire essentiellement les ÉIN). Voir le tableau 1 qui renferme les allocations d'enveloppe par groupe de propriété

pour l'année 2022-2023. Dans le cas de la SRC, l'enveloppe comprend la télévision généraliste, ainsi que d'autres chaînes appartenant à Radio-Canada : ARTV, Explora, RDI et Tou.tv.

Tableau 1

**Allocations d'enveloppe de rendement en français par le FMC,
2022-2023 (dollars)**

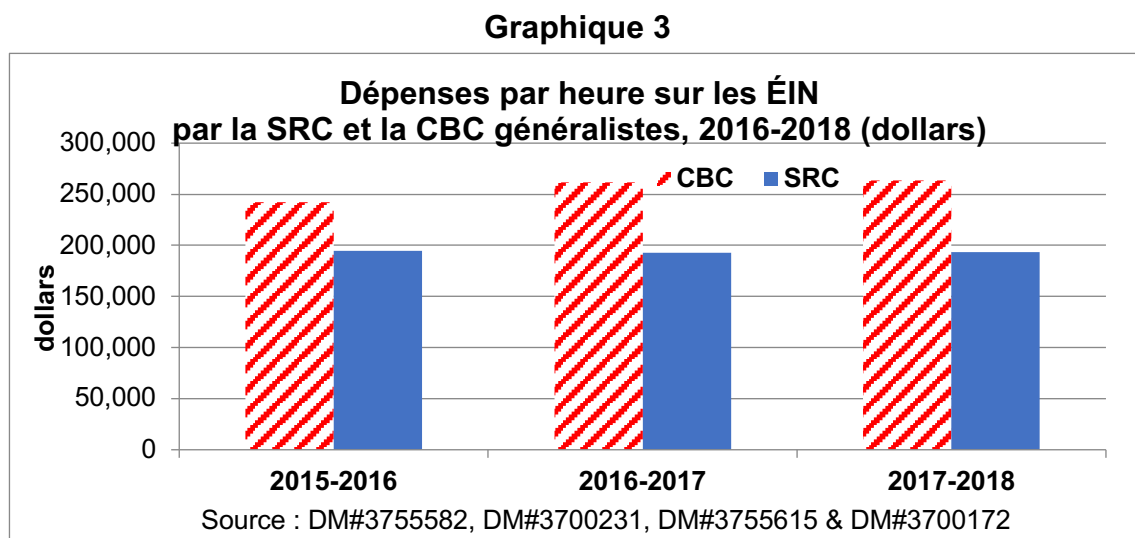
| | |
|--------------------------|-------------------|
| Accès parallèle | 500 000 |
| Accessibilité Média inc. | 338 575 |
| APTN (français) | 795 678 |
| Bell Média (français) | 12 042 995 |
| Corus Média (français) | 3 039 942 |
| RADIO-CANADA | 26 843 549 |
| Télé-Québec | 4 620 791 |
| TFO | 3 521 864 |
| TV5 | 3 698 713 |
| TVA | 17 702 316 |
| Total | 73 104 423 |

Source : FMC, Allocations d'enveloppes de rendement 2022-2023

38. Si le tableau 1 ne dresse pas le portrait complet de la participation des groupes actifs sur le marché francophone dans la production d'ÉIN, il en constitue néanmoins un indice. Selon les informations figurant au tableau, l'ensemble des services de Radio-Canada, autorisés et en ligne, était responsable d'un peu plus d'un tiers (36,7 %) des allocations d'enveloppe du FMC. Cependant, ce chiffre constitue un recul par rapport à l'année 2012-2013 (la dernière année de la période de licence antérieure) quand la participation de Radio-Canada au financement d'ÉIN représentait 40,7 % de celui de l'ensemble des télédiffuseurs francophones.
39. En ce qui concerne les dramatiques, c'est la télévision généraliste qui, en grande partie, déclenche ces émissions auprès des organismes de financement, situation qui se maintiendra dans un avenir prévisible. Ainsi, en 2019-2020 (la dernière année pour laquelle nous avons des chiffres), 98 % du financement des dramatiques de langue française déclenché par les télédiffuseurs publics et privés auprès du FMC a été assuré par la télévision généraliste de Radio-Canada (61,3 %) et les télévisions généralistes privées (36,8 %), TVA et le réseau V.⁵
40. Or, les dépenses horaires consacrées aux ÉIN par la télévision généraliste de la SRC accusaient un écart grandissant entre 2016 et 2018 avec celles de la CBC. Voir le

⁵ Source : base de données du FMC.

graphique 3. (Ce sont des chiffres tirés de la demande de renouvellement des licences de la SRC qui ne sont pas disponibles pour les années suivantes.)

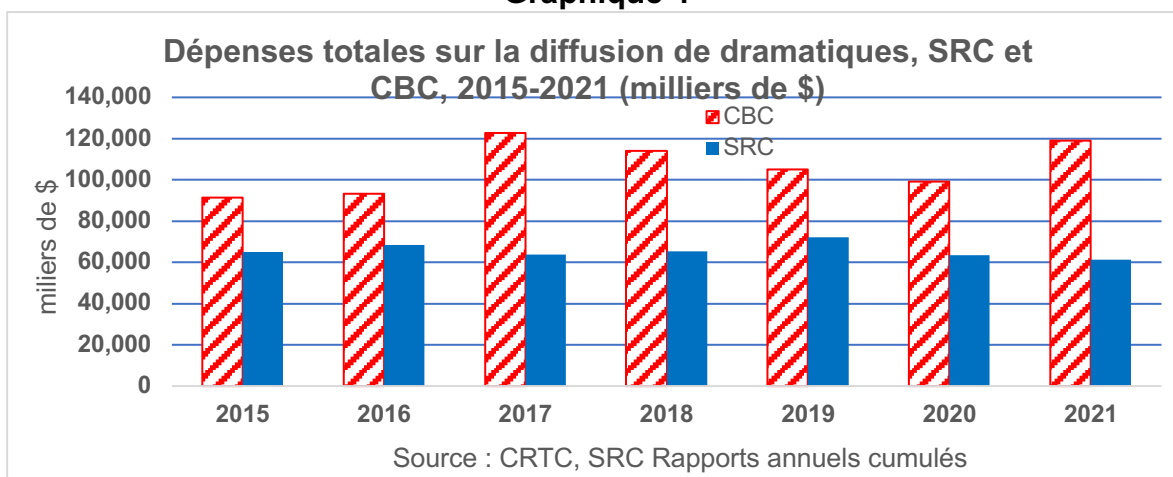


41. L'écart entre les dépenses horaires moyennes de la SRC et de la CBC consacrées aux séries dramatiques (7a) et les comédies (7b), les deux sous-catégories les plus importantes, est particulièrement frappant. Ainsi, en 2017-2018, la SRC a affecté 239 215 dollars et 208 359 dollars l'heure respectivement à ces deux sous-catégories, contre 394 464 dollars et 518 717 dollars l'heure par la CBC. Nous rappelons au lecteur que le sous-alinéa 3 (1) m) (v) du mandat de la Société énoncé dans la *Loi sur la radiodiffusion* souligne que sa programmation devrait « chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais ».
42. Nous considérons que la « qualité équivalente » devrait se traduire essentiellement en termes de budgets de production, ces derniers affectant directement la qualité de tous les éléments d'une production originale, y compris les éléments artistiques et culturels : le nombre et la diversité des rôles principaux (entre autres, par la tendance à diminuer les risques et à reprendre les mêmes têtes d'affiche, généralement non représentatives des minorités ethniques et culturelles), la variété des scénarios (les récits de science-fiction, fantastiques, historiques ou dystopiques, entre autres, ne voient pas le jour, car le nombre de personnages et de lieux de tournage est restreint), la rapidité avec laquelle les scénaristes doivent les écrire, et la cadence avec laquelle acteurs, réalisateurs et techniciens doivent faire les tournages, affectant le nombre de prises possibles. Ainsi, en langue française, on favorise des productions de type « téléroman », c'est-à-dire à petit budget, plutôt que des dramatiques « lourdes » de plus grande qualité. À cela se greffent des budgets moindres pour les décors, les costumes, les éclairages, le son, la musique et les équipements, ce qui diminue d'autant la qualité audiovisuelle de l'ensemble et entraîne des émissions moins

compétitives au plan international. En dernier lieu, les contraintes budgétaires confinent le tournage des productions originales essentiellement à Montréal et dans ses banlieues, ce qui réduit la représentation des régions, autant du point de vue des lieux de tournage que de celui des situations scénarisées et du reflet des communautés éloignées de Montréal.

43. Puisque nous n'avons pas d'accès aux données concernant les dépenses de la SRC/CBC par heure sur les ÉIN, et plus particulièrement sur les dramatiques, pour les années 2019, 2020 et 2021, nous présentons des données sur les dépenses totales sur la diffusion de dramatiques pour les années 2015 à 2021. Comme on peut le constater dans le graphique 4, les dépenses sur la diffusion de dramatiques de langue anglaise dépassent largement celles de langue française.

Graphique 4



44. Le moins que nous puissions dire est que ces données ne reflètent pas de volonté de la part de la SRC/CBC de chercher à diffuser des émissions de qualité équivalente en français et en anglais.
45. De plus, dans ses rapports annuels cumulés au CRTC pour 2020 et 2021, la SRC n'a déclaré aucune émission *originale* de langue française (selon la définition présentée dans la décision de radiodiffusion CRTC 2018-334-1).⁶ En fait, dans sa demande de renouvellement de licences, Radio-Canada a proposé de modifier la définition d'une émission *originale* élaborée par le Conseil dans la décision 2018-334-1 — voulant admettre une autre émission « même si les tiers qui ont contribué à son financement l'ont rendue disponible sur leurs plateformes avant qu'elle soit disponible sur une

⁶ « Pour les fins de cette décision, « émission originale de langue française » signifie : émission canadienne produite en langue française et présentée en première diffusion dans le marché de langue française, ce qui exclut les émissions canadiennes doublées. »

plateforme de la SRC. »⁷ Ultiment, dans sa décision CRTC 2022-165 renouvelant les licences de la SRC, le Conseil a adopté la définition suivante : « Première diffusion d'une émission qui n'a pas été diffusée, distribuée ou rendue disponible par une autre entreprise de radiodiffusion autorisée ou entreprise de radiodiffusion de médias numériques qui diffuse au Canada », définition qui rejette la proposition de la SRC.

LES DEMANDES DE RENOUVELLEMENT DE LA SRC

46. Avant le renouvellement précédent de ses licences par le CRTC, Radio-Canada avait de sérieuses difficultés financières. Par exemple, en 2011-2012, la SRC a été obligée de mettre en œuvre des réductions de coûts et des initiatives ciblant des augmentations de revenu pour pallier une réduction de 115 millions de dollars au cours des trois années suivantes, réduction inscrite dans le budget fédéral de 2012 par le gouvernement d'alors. En juillet 2012, le CRTC a annoncé la suppression du Fonds d'assistance à la programmation locale (FAPL) sur deux ans. Cette décision a produit alors une perte annuelle à la SRC/CBC de 47 millions de dollars de financement pour la programmation locale dans les petits marchés. Par conséquent, lors du renouvellement de ses licences en 2013, Radio-Canada a proposé au CRTC un cadre réglementaire « flexible et favorable » de nature à lui offrir les moyens de mettre en œuvre une nouvelle stratégie.
47. Dans sa décision de renouvellement des licences de Radio-Canada du 28 mai 2013, le CRTC a largement approuvé le nouveau cadre réglementaire « flexible et favorable » proposé par la SRC.⁸ Par exemple, le Conseil n'a imposé à la télévision généraliste de langue française de la Société qu'une exigence de diffusion de sept heures par semaine d'ÉIN aux heures de grande écoute, même si les niveaux historiques de ses services étaient de 10 heures. Considérant le faible niveau des exigences de la décision de renouvellement en 2013, il n'était pas surprenant que Radio-Canada les dépasse au cours de la période actuelle de licence se terminant le 31 août 2022.
48. Par la suite, au cours de l'instance menant à la décision de renouvellement des licences de Radio-Canada le 22 juin 2022,⁹ l'UDA, la SARTEC, l'ARRQ et l'AQTIS 514 Aiest, ainsi que d'autres intervenants, proposaient au CRTC de revoir à la hausse les conditions de licence de la SRC élaborées en 2013 concernant la diffusion d'ÉIN, compte tenu, entre autres, des éléments suivants :

⁷ Voir le paragraphe 275 de la décision CRTC 2022-165 qui reproduit cette proposition de la SRC.

⁸ Décision de radiodiffusion CRTC 2013-263.

⁹ Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165.

- Le rétablissement de 675 millions de dollars de crédits parlementaires sur cinq ans en 2016 ;
- Le mandat de Radio-Canada énoncé aux articles 3 (1) l) et 3 (1) m) de la *Loi sur la radiodiffusion* ; et
- L'importance de la télévision généraliste, et particulièrement celle de Radio-Canada, pour le financement et la diffusion d'ÉIN, dont les dramatiques et les émissions pour la jeunesse.

49. Or, pour la prochaine période de licence (qui commencera le 1^{er} septembre 2022), Radio-Canada a proposé une approche multiplateforme « flexible » correspondant au nombre total d'heures de diffusion à la télévision généraliste, à la télévision facultative et aux plateformes en ligne combinées. Mais elle a fourni très peu d'informations précises sur sa programmation audiovisuelle en ligne prétextant que cette programmation était exemptée de la régulation. Dans la mise à jour du 12 juin 2020 de la SRC, par exemple, ses prévisions pour les services francophones et anglophones sont agrégées, les rendant peu utiles. Dans l'esprit de la SRC à l'époque, les plateformes en ligne audiovisuelles ne devraient avoir que des attentes du CRTC — attentes qui ne seraient pas exécutoires devant le Conseil en cas de non-conformité.¹⁰ En même temps, Radio-Canada a proposé de réduire l'ensemble de ses obligations à la télévision généraliste en matière d'ÉIN et d'émissions jeunesse en faveur de la télévision numérique, alors que les budgets de production et, par conséquent, le volume de ressources créatrices canadiennes engagées par la télévision numérique (sans parler des conditions de travail des créateurs et interprètes) sont bien moindres. De façon générale, le CRTC a accédé à cette demande de la SRC.
50. D'ailleurs, CBC/Radio-Canada prétendait qu'« une approche axée sur les dépenses ne lui fournirait pas une marge de manœuvre utile et ne ferait qu'alourdir l'administration et l'établissement des budgets, car il faudrait alors répartir les dépenses communes entre les différentes plateformes. » Dans ses décisions de renouvellement du 15 mai 2017, le Conseil avait imposé aux grands groupes privés des obligations de dépenses aux émissions canadiennes (DÉC) et aux ÉIN, dépenses *calquées sur les revenus bruts* de l'année précédente.¹¹ Nous avons donc proposé que le Conseil impose des exigences de dépenses au titre des émissions d'intérêt national (ÉIN) à la télévision généraliste de Radio-Canada. À notre avis, il était raisonnable d'exiger que la télévision généraliste de

¹⁰ Tou.tv est régi par l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques et elle ne peut être assujettie à des conditions de licence.

¹¹ Voir la décision de radiodiffusion CRTC 2017-143 (*Renouvellement de licences pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue française – Décision de préambule*) ainsi que la décision de radiodiffusion CRTC 2018-334 (*Réexamen des décisions concernant le renouvellement des licences des services de télévision des grands groupes de propriété privée de langue française*) occasionnée par le renvoi du gouvernement canadien de la décision 2017-143 pour réexamen et nouvelle audience par le Conseil.

Radio-Canada dépense au moins 22 % de ses revenus bruts sur les ÉIN, montant choisi en fonction de sa performance jusqu'en 2020.

LA DÉCISION DU CRTC DE 2022

51. Le 22 juin dernier, le CRTC a renouvelé les licences de Radio-Canada pour cinq ans, du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2027.¹² Dans sa décision de 289 pages, le Conseil propose une « nouvelle approche » à la réglementation des plateformes traditionnelles et en ligne de Radio-Canada — plus de souplesse, moins d'exigences en matière d'heures de programmation et de dépenses sur le contenu canadien, et plus de rapports d'information sur ses activités. Cette approche a été approuvée par trois des cinq membres du panel de conseillers responsable de la décision. La vice-présidente, radiodiffusion, Caroline Simard, et la conseillère de l'Ontario, Monique Lafontaine, s'en sont dissociées et ont rédigé des opinions minoritaires, chacune appuyant l'opinion de l'autre. Nous parlerons de ces deux opinions dissidentes dans la section qui suit.
52. À l'heure actuelle, les services audiovisuels de langue française et anglaise autorisés de la SRC sont assujettis à des exigences relatives à la diffusion d'émissions d'intérêt national (ÉIN) aux heures de grande écoute et, selon le Conseil, ces services ont dépassé ces exigences pendant la période de la licence actuelle. (Nous réitérons que ces exigences étaient inférieures aux niveaux historiques en reconnaissance des difficultés financières précédant la décision de renouvellement du CRTC de 2013.) Dans le cadre du présent renouvellement de licences qui accorde plus de souplesse à la SRC, le Conseil impose une approche différente axée sur les dépenses multiplateformes sur les ÉIN pour tous les services audiovisuels autorisés de langue française et de langue anglaise de la SRC. La SRC n'aura donc pas d'obligations en matière de présentation d'ÉIN en heures de grande écoute et pourra comptabiliser les dépenses effectuées pour les ÉIN sur ses entreprises en ligne afin de satisfaire à l'exigence en matière de dépenses. Selon la décision de renouvellement de 2022, le Conseil est d'avis qu'une approche en matière d'ÉIN fondée sur les dépenses, qui inclut à la fois les plateformes traditionnelles et les plateformes en ligne¹³, est plus appropriée que des exigences relatives à la diffusion en heures de grande écoute.
53. Le tableau 2 présente en sommaire les conditions de licence pour la télévision généraliste de la SRC quant au nombre d'heures d'ÉIN, de dramatiques (catégorie 7) et d'émissions pour la jeunesse en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2013, les conditions

¹² Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 et Ordonnances de radiodiffusion CRTC [2022-166](#) et [2022-167](#). <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2022/2022-165.htm>

¹³ Appelées « entreprises de radiodiffusion de médias numériques (ERMN) » dans la décision.

proposées par la Société pour la période 2022-2026, ainsi que les exigences imposées par la décision CRTC 2022-165.

Tableau 2

Conditions de licence relatives au volume d'heures d'ÉIN et d'émissions pour la jeunesse à la télévision généraliste de Radio-Canada, 2013-2014 à 2026-2027 (Années se terminant le 31 août)

| Condition de licence | En vigueur 2013-2022 | Proposée par la SRC 2022-2026 | Décision CRTC 2022-165 2022-2027 |
|--|--|---|--|
| Émissions d'intérêt national (ÉIN) diffusées aux heures de grande écoute (19 h à 23 h) | Au moins 7 heures par semaine | Au moins 6 heures par semaine (incluant celles diffusées par ses entreprises en ligne) | Aucune exigence |
| Dépenses en ÉIN canadiennes de langue française ou à leur acquisition (exigence imposée aux grands groupes de télévision en 2017) | Aucune exigence | Aucune exigence | Au cours de chaque année de radiodiffusion, au moins <u>42 % du montant qu'elle alloue aux dépenses en émissions canadiennes comptabilisées sur les plateformes traditionnelles et en ligne ensemble</u> |
| Émissions canadiennes destinées aux jeunes de 12 à 17 ans | Au moins 5 heures par semaine [attente seulement] | Aucune exigence | Aucune exigence |
| Émissions canadiennes destinées aux enfants de moins de 12 ans | Au moins 15 heures par semaine | Au moins 15 heures par semaine aux enfants de moins de 13 ans ¹⁴ | Aucune exigence |
| Émissions canadiennes originales destinées aux enfants de moins de 12 ans | Au moins 100 heures par année | Au moins 80 heures par année destinées aux enfants et aux jeunes | Aucune exigence |

Source : Décision CRTC 2013-263, DM#3 720 718 & décision CRTC 2022-165

¹⁴ Radio-Canada a expliqué que « la proposition de remplacer "moins de 12 ans" par "moins de 13 ans" vise à refléter les catégories actuelles d'auditoire cible pour les registres d'émissions conformément au *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, selon lequel les enfants d'âge préscolaire ont de 0 à 5 ans et les enfants ont de 6 à 12 ans. » (DM#3720718, p.8)

54. Ainsi, dans sa décision 2022-165, le CRTC élimine presque toutes les conditions de licence imposées à la SRC en 2013 et n'offre aucune explication valable pour justifier le délaissement de ces exigences minimales. Le Conseil refuse également d'imposer une condition de licence relative aux ÉIN *originales* de langue française. De plus, le 42 % du montant que la SRC doit allouer aux dépenses en ÉIN au cours de la prochaine période de licence est calculé en fonction du montant que la SRC elle-même alloue aux dépenses de programmation — au lieu d'être calculé en fonction de ses revenus bruts, comme c'est le cas des grands groupes du secteur privé.¹⁵ Aussi, la SRC peut comptabiliser le pourcentage de 42 % sur les dépenses de ses plateformes en ligne, comme Tou.tv, aussi bien que sur les dépenses de ses plateformes traditionnelles, comme le réseau de télévision de langue française ICI télé. Ce dernier n'aura donc aucune obligation précise de diffuser des ÉIN, telles que les dramatiques, en heures de grande écoute.
55. Déjà dans ses décisions du 15 mai 2017 renouvelant les licences des grands groupes de télévision du secteur privé, le Conseil avait estimé que les exigences de dépenses en émissions canadiennes (DÉC) seraient suffisantes pour assurer la production et la diffusion d'un niveau élevé d'émissions *originales* de langue française.¹⁶ Or, de simples exigences en fonction de DÉC ou de dépenses sur les ÉIN ne sont pas suffisantes pour assurer une production adéquate d'émissions *originales* dans ces catégories. D'ailleurs, le gouverneur en conseil a renvoyé au CRTC les décisions de renouvellement des grands groupes de télévision en 2017 à ce sujet. Nous reparlerons de ce renvoi dans une section ultérieure.
56. En plus, au cours de chaque année de radiodiffusion de la prochaine période de licence, la Société doit consacrer au moins 85 % du montant qu'elle alloue aux dépenses de programmation de ses services de programmation audiovisuelle de langue française aux dépenses en émissions canadiennes (DÉC). Encore une fois, non seulement ce pourcentage est-il calculé en fonction du montant alloué aux dépenses de programmation par la Société (au lieu des revenus bruts), mais la SRC peut le comptabiliser en utilisant les dépenses sur ses entreprises en ligne.
57. Or, par ordonnance, le CRTC a exempté de la réglementation, sans modalités ni condition, toutes les entreprises de radiodiffusion de médias numériques qui sont exploitées, en tout ou en partie, au Canada.¹⁷ Les entreprises de radiodiffusion de

¹⁵ L'exigence équivalente pour les services de langue anglaise de la CBC est de 55 %. Voir l'annexe 3 à la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165.

¹⁶ Décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-147.

¹⁷ Voir l'avis public CRTC 1999-97, tel que modifié par la suite, entre autres par l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-660 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409.

médias numériques (désignées comme « ERMN » dans la décision CRTC 2022-165) sont des entreprises qui offrent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet. Ainsi, le Conseil adopte une approche en matière d'ÉIN et de DÉC fondée sur les dépenses qui inclut à la fois les plateformes traditionnelles et en ligne, alors que par son ordonnance d'exemption exempte de la réglementation, sans modalités ni condition, toutes les entreprises de radiodiffusion de médias numériques. De fait, le CRTC adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption relative à l'ensemble des médias numériques publics et privés.

58. En ce qui concerne les émissions pour enfants, bien que, d'après le CRTC, la SRC ait dépassé les exigences établies par condition de licence relatives à la diffusion de programmation audiovisuelle pour enfants dans le marché de langue française au cours des dernières années, ce n'est pas le cas dans le marché de langue anglaise, où la CBC a seulement satisfait à ses exigences, plutôt que de les dépasser de façon significative. Le Conseil a donc maintenu l'exigence relative à la diffusion d'une heure par semaine de programmation originale de première diffusion destinée aux enfants de moins de 13 ans sur le réseau et les stations de télévision traditionnelle de langue *anglaise* de la SRC, mais non pas celle relative aux réseaux et stations de langue *française*.
59. Au cours de la prochaine période de licence, la SRC devra soumettre plusieurs nouveaux rapports au CRTC, notamment un rapport sur la programmation audio, un rapport amélioré sur la production audiovisuelle, un rapport sur la perception et la consultation, un rapport sur la diversité de la main-d'œuvre et un rapport sur les paramètres d'auto-identification et les pratiques exemplaires en matière de protection de la vie privée. Selon le Conseil, grâce à ces nouvelles exigences en matière de rapports, le Conseil et le public seront en mesure de surveiller le rendement de la SRC en ce qui concerne ses activités de diffusion sur toutes les plateformes. Nous considérons que le CRTC se trompe à ce sujet et qu'en règle générale, ces rapports ne lui permettront pas de surveiller de façon rigoureuse les activités de Radio-Canada.

LES OPINIONS MINORITAIRES DISSIDENTES

60. Dans une opinion minoritaire tranchante, Caroline Simard, vice-présidente, radiodiffusion du CRTC et docteure en droit, estime que la liste des conditions de licence abandonnées dans la décision CRTC 2022-165 est longue et comprend les protections charnières qui ont été la clé du succès reconnu du système canadien de radiodiffusion et de celui du radiodiffuseur public national. Selon elle, l'approche générale du laissez-faire à l'égard de l'ensemble des plateformes traditionnelles et

numériques proposée dans la décision majoritaire risque de compromettre le mandat de la Société Radio-Canada (SRC) et la politique canadienne de radiodiffusion prévus dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Mme Simard s'inscrit en faux contre ce risque pour le service public de radiodiffusion financé par les contribuables canadiens à coups de milliards de dollars. Elle croit que la décision majoritaire ne devrait pas donner carte blanche à la SRC pour trouver elle-même un équilibre entre « innover » et « rassurer » avant que certains changements réglementaires ne soient concrétisés.

61. Dans le contexte actuel de changement, Mme Simard est d'avis que la non-reconduction d'une masse critique de conditions de licence, et la non-imposition de nouvelles conditions de licences, relatives à la présentation d'émissions qui répondent aux objectifs énoncés dans le mandat de la SRC et de la politique canadienne de radiodiffusion risque de compromettre la mise en œuvre du mandat de la SRC et de la politique canadienne de radiodiffusion prévue dans la *Loi*.
62. Selon Mme Simard, la décision CRTC 2022-165 propose une approche différente de l'approche axée sur les résultats applicables avant l'entrée en vigueur de la décision. L'essence de cette nouvelle approche consiste à imposer à la SRC des conditions de licence exigeant qu'elle dépose des rapports afin de démontrer la façon dont ses choix de programmation tiennent compte des recherches sur l'opinion publique (ou sondages de perception) et les consultations publiques. Aucune cible mesurable contraignante n'est établie ni par le Conseil ni par la SRC, que ce soit au préalable ou dans le cadre de ces recherches sur l'opinion publique et les consultations publiques.
63. Contrairement à la décision majoritaire, Mme Simard considère qu'il est hautement discutable de déléguer cette importante composante du rôle de régulateur consistant à imposer des cibles de rendement par conditions de licence au titulaire de licence. D'après elle, sans même aborder la question des compétences, cette approche pose de sérieux questionnements quant à la transparence. En éliminant la majorité des conditions de licence émises en 2013, la décision majoritaire élimine du même coup un cadre clair, mesurable et établi à l'avance regroupant l'ensemble des conditions de licence (et attentes et encouragements) applicables.
64. Dans une deuxième opinion minoritaire étoffée, la conseillère et avocate Monique Lafontaine affirme elle aussi être en désaccord avec la partie de la décision CRTC 2022-165 portant sur le cadre de licences pour la programmation de télévision. À son avis, cette partie de la décision n'est pas étayée par le dossier public, le cadre législatif, les politiques du Conseil, les décisions antérieures du Conseil ou la proposition du demandeur. En outre, la décision CRTC 2022-165 n'appuie pas suffisamment la réalisation des objectifs de politique publique de la *Loi sur la*

radiodiffusion et, dans de nombreux cas, elle est incompatible avec ces objectifs.

Mme Lafontaine n'est pas d'accord avec le cadre général de licences énoncé dans la décision majoritaire pour la diffusion de programmation canadienne sur les services de télévision linéaire et les plateformes audiovisuelles en ligne de la Société, et ce, pour trois raisons principales.

65. Premièrement, le cadre de dépenses multiplateformes approuvé dans la décision majoritaire n'établit aucune exigence minimale de dépenses pour les services de télévision autorisés de la Société. Il s'agit toutefois des plateformes les plus facilement accessibles à tous les Canadiens, y compris les peuples autochtones qui résident dans les réserves des Premières Nations, les particuliers qui habitent dans des communautés rurales et éloignées, et les personnes en situation de handicap. Selon la décision CRTC 2022-165, Radio-Canada/CBC peut dépenser autant de son budget annuel qu'elle le souhaite sur ses plateformes en ligne non réglementées au cours de la prochaine période de licence.
66. Deuxièmement, le cadre de licences approuvé dans la décision majoritaire ne comprend pas d'exigences de licences appropriées qui permettent d'assurer que le radiodiffuseur public national remplira son mandat de service public en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Selon Mme Lafontaine, les exigences de licence *qui ne sont pas imposées* dans la décision majoritaire comprennent les conditions de licence suivantes (c.-à-d. les obligations légales) :
 - La diffusion d'une prédominance d'émissions canadiennes dans l'ensemble des services de télévision linéaire de Radio-Canada/CBC (par exemple, les réseaux et les stations de télévision traditionnelle de langue française et de langue anglaise, ICI ARTV, Documentary Channel et ICI EXPLORA) ;
 - Des exigences minimales concernant la diffusion de programmation canadienne de langue française et de langue anglaise produite de façon indépendante dans tous les services de télévision linéaire de la Société ;
 - Des exigences hebdomadaires pour la diffusion d'un nombre minimal d'heures de programmation locale de langue française par le réseau et les stations de télévision traditionnels de Radio-Canada, dont la plupart sont des nouvelles, dans le marché métropolitain de Montréal ;
 - Des exigences minimales concernant la diffusion de programmation de langue française destinée aux enfants et aux jeunes par le réseau et les stations de télévision traditionnelle de Radio-Canada/CBC au Québec et partout au Canada.
67. Troisièmement, la décision CRTC 2022-165 a remplacé les obligations légales relatives aux licences (conditions de licence) par des obligations en matière de rapports, un

sondage sur la perception et des consultations avec les communautés et les producteurs. Toutefois, de telles mesures en matière de rapports et de consultation devraient fonctionner parallèlement aux obligations légales objectives, prévisibles, transparentes et mesurables, et non les remplacer. Bien que de telles mesures en matière de rapports et de consultation puissent aider à déterminer le type de programmation que la Société devrait privilégier et les types d'histoires qui doivent être racontées, selon Mme Lafontaine, elles ne garantiront pas qu'un nombre minimum d'heures d'émissions canadiennes diversifiées et de grande qualité seront développées, commandées, produites, acquises et diffusées sur les services de télévision linéaire de la Société au cours de la prochaine période de licence.

LE RENVOI PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL EN 2017

68. Par les décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-151 du 15 mai 2017, le CRTC a renouvelé les licences de radiodiffusion pour les services de télévision des grands groupes de propriété du secteur privé de langue française et de langue anglaise. Ainsi, les licences de radiodiffusion de langue française de Bell Média inc., de Corus Entertainment inc., de Groupe V Média inc. et de Québecor Média inc. ont été renouvelées pour une période de licence de cinq ans débutant du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2022.¹⁸ Or, ces décisions ont fait l'objet de 89 demandes écrites, réclamant au gouverneur en conseil d'annuler ou de renvoyer lesdites décisions au CRTC pour réexamen et nouvelle audience.¹⁹
69. En conséquence, au moyen du décret C.P. 2017-1060 émis le 14 août 2017, le gouverneur en conseil a renvoyé les décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-151 renouvelant les licences de télévision des grands groupes de propriété parce qu'il était convaincu que les décisions n'allaient pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion énoncés au paragraphe 3 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et en particulier à l'alinéa 3 (1) s) de cette loi.²⁰ En appui au renvoi, le décret déclare :

¹⁸ Le 4 juillet 2022, le Conseil a renouvelé les licences de radiodiffusion de ces grands groupes de propriété de télévision de langues anglaise et française, en vertu des modalités et conditions en vigueur dans les licences actuelles, du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2024. Voir la décision de radiodiffusion CRTC 2022-180.

¹⁹ Voir la note explicative du décret C.P. 2017-1060 émis par le Gouverneur général en conseil.

²⁰ « s) les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d'une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l'évolution de la demande du public; »

À ces causes, sur recommandation de la ministre du Patrimoine canadien et en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la radiodiffusion* (voir référence b), Son Excellence le Gouverneur général en conseil :

- a) renvoie au Conseil pour réexamen et nouvelle audience les décisions de renouveler les licences de radiodiffusion pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue française et de langue anglaise, rendues le 15 mai 2017 dans le cadre des décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-151 ;
- b) est d'avis qu'il est essentiel que, dans le cadre de son réexamen et de sa nouvelle audience, le Conseil :
 - i) pour les décisions de renouveler les licences de radiodiffusion pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue française, rendues le 15 mai 2017 dans le cadre des décisions de radiodiffusion CRTC 2017-143 à 2017-147, étudie comment s'assurer que ces groupes contribuent de façon notable à la création et à la présentation d'émissions originales de langue française et d'émissions de musique,
 - ii) pour les décisions de renouveler les licences de radiodiffusion pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue anglaise, rendues le 15 mai 2017 dans le cadre des décisions de radiodiffusion CRTC 2017-148 à 2017-151, étudie comment s'assurer que ces groupes contribuent de façon notable à la création et à la présentation d'émissions d'intérêt national [ÉIN], d'émissions de musique, de courts-métrages et de documentaires de courte durée,
 - iii) tient compte du fait que les créateurs d'une programmation canadienne constituent un élément clé du système canadien de radiodiffusion et du fait que, en période de transformation de l'industrie, une programmation canadienne et un secteur créatif dynamique sont essentiels à la compétitivité de ce système et enrichissent l'économie canadienne.

70. En réponse au décret du gouvernement et à la suite de ce processus de réexamen, le CRTC a exigé, entre autres, que chaque grand groupe de télévision francophone consacre 75 % de ses dépenses en émissions canadiennes (DÉC) aux émissions *originales de langue française* au cours de chaque année de radiodiffusion pour la durée de leur période respective de licence.²¹ Les grands groupes de propriété privée

²¹ Voir les décisions de radiodiffusion CRTC 2018-234 et 2018-234-1. Étant donné que les groupes n'ont eu qu'un court délai pour ajuster leur programmation de façon à répondre aux nouvelles exigences, le Conseil a imposé un niveau de dépenses équivalent à 50 % de leurs DÉC pour l'année de radiodiffusion débutant le 1er septembre 2018 et se terminant le 31 août 2019.

de langue anglaise, Bell et Corus, ont été assujettis respectivement à une exigence de dépenses en ÉIN de 7,5 % et de 8,5 % de leurs revenus bruts de l'année de radiodiffusion précédente. Les exigences de dépenses en ÉIN imposées aux services de Rogers ont été maintenues à 5 % de leurs revenus bruts de l'année de radiodiffusion précédente.²²

71. Or, dans sa décision 2022-165 renouvelant les licences de télévision de Radio-Canada, le CRTC refuse d'imposer une condition de licence relative aux ÉIN ou aux émissions *originales* de langue française à la SRC, préférant imposer une condition de licence relative aux dépenses globales en ÉIN de langue française — calculées en pourcentage du montant que la SRC alloue elle-même aux dépenses en émissions canadiennes à la fois sur ses services autorisés par licence et en ligne.

CONCLUSION

72. L'environnement audiovisuel dans lequel travaillent les créateurs et les artisans francophones possède ses propres caractéristiques qui diffèrent de celles de l'environnement anglophone. L'étroitesse du marché de langue française a toujours conditionné, et conditionnera à l'avenir, l'appui financier et réglementaire dont bénéficie la production télévisuelle francophone. Considérant les économies d'échelle dans le domaine audiovisuel, la demande locale ne suffit pas à rentabiliser les entreprises qui produisent des ÉIN francophones. Par conséquent, la production de telles émissions n'a jamais été « autonome » au plan financier et ne le sera jamais. Cet état de fait sous-tend d'ailleurs l'ensemble de la politique culturelle des gouvernements canadien et québécois vis-à-vis des œuvres de langue française, ainsi que l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* (que le Canada a été le premier à ratifier) et le rapport du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications du 29 janvier 2020 intitulé, *L'avenir des communications au Canada : le temps d'agir*.
73. Malheureusement, certaines décisions du CRTC répondent plus adéquatement aux enjeux du marché de langue anglaise, et ne prennent pas suffisamment en considération les spécificités inhérentes au marché de langue française. Par exemple, la politique réglementaire exposée par le CRTC dans Parlons Télé était axée sur les problèmes de la télévision anglophone et ne répondait pas à la problématique francophone.²³ En réalité, dans le secteur télévisuel francophone, le système de quotas de présentation n'a jamais fait problème. Si le CRTC persiste à vouloir privilégier une

²² Voir la décision de radiodiffusion CRTC 2028-235.

²³ Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-86.

approche réglementaire basée sur les dépenses sur les émissions canadiennes afin de favoriser la production d'émissions à budget élevé, il devrait accroître ses exigences, en l'occurrence celles concernant les dépenses consacrées à la production originale d'ÉIN en langue française, dont les dramatiques.

74. La migration des auditoires francophones de la télévision généraliste (qui diffuse surtout de la production originale) vers les services en ligne (qui diffuse beaucoup de reprises) fragmente l'offre francophone au détriment de la production originale dans des catégories d'émissions coûteuses telles que les dramatiques et les documentaires uniques. Il n'en reste pas moins que c'est la télévision généraliste publique et privée qui, en grande majorité, déclenche le financement de ces émissions auprès des institutions financières, situation qui se maintiendra dans un avenir prévisible. En l'absence d'un renforcement des obligations actuelles de tous les joueurs, on risque de perpétuer et même d'accentuer les problèmes existants : réduction des budgets pour les séries dramatiques, fin des séries lourdes, absence d'émissions jeunesse à la télévision généraliste, etc. Il n'y a pas de doute que la télévision francophone doit s'adapter à l'ère numérique. En ce qui nous concerne, il ne s'agit pas de ralentir la progression inexorable des services audiovisuels en ligne, mais plutôt de s'assurer que de tels services respectent l'actuel cadre culturel et financier de la radiodiffusion canadienne réglementée. En milieu francophone, la télévision exige des mesures qui prennent en considération son caractère distinct.
75. Les services de Radio-Canada ont constitué un élément structurant dans la radiodiffusion de langue française de notre pays. Par leur programmation qui renseigne, éclaire et divertit, leur diversité culturelle et leur étendue régionale, les services de Radio-Canada ont apporté une contribution inestimable à notre société, servant de référence aux autres services de radiodiffusion. En misant avec succès sur le contenu canadien, particulièrement en ce qui concerne les ÉIN comme les dramatiques, la SRC a eu un effet d'émulation fondamental sur les autres chaînes publiques et commerciales, qui ont alors pris le virage du contenu national.
76. Or, à l'avenir, Radio-Canada risque de ne plus contribuer adéquatement à la vitalité du volet francophone du système canadien de radiodiffusion, car les conditions de licence de la décision 2022-165, et plus particulièrement l'absence totale d'exigences en matière d'ÉIN et d'émissions *originales* de langue française, ne vont pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. Cette décision renouvelant les licences de télévision de la SRC menace de renverser les acquis du passé et d'encourager un nouveau virage stratégique de la Société au détriment du maintien et de la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle du pays, ainsi que du système canadien de radiodiffusion.

77. Nous rappelons au gouverneur en conseil que la Politique canadienne de radiodiffusion, l'article 3 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, stipule, entre autres, que :

c) les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins ;

d) le système canadien de radiodiffusion devrait :

(i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,

(ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien,

...

e) tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne ;

f) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service — notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais — qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible ;

i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :

...

(v) faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants ;

l) la Société Radio-Canada, à titre de radiodiffuseur public national, devrait offrir des services de radio et de télévision qui comportent une très large programmation qui renseigne, éclaire et divertit ;

m) la programmation de la Société devrait à la fois :

...

iii) contribuer activement à l'expression culturelle et à l'échange des diverses formes qu'elle peut prendre,

(iv) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou l'autre langue,

(v) chercher à être de qualité équivalente en français et en anglais.

78. L'UDA, la SARTEC, l'ARRQ et l'AQTIS 514 Aiest estiment que la décision de radiodiffusion CRTC 2022-165 ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, car elle retire presque toutes les conditions de licence individuelles des services télévisuels de la Société Radio-Canada (SRC), n'impose aucune exigence relative à la diffusion d'émissions d'intérêt national (ÉIN), ne comporte aucune exigence soutenant les émissions originales de langue française, ne justifie pas d'importants éléments de la décision par une démonstration empirique ou un argumentaire précis, et adopte une nouvelle politique concernant les entreprises de médias numériques de la SRC sans avoir, au préalable, modifié son ordonnance d'exemption relative à ces médias.
79. À moins d'être réexaminée et révisée, la décision CRTC 2022-165 aura un impact négatif sur l'environnement audiovisuel de la télévision francophone et nuira à la dualité linguistique dans le système canadien de radiodiffusion, ce qui déroge à la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés à l'article 3 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*. En conformité avec le paragraphe 28 (1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, nous demandons donc au gouverneur en conseil de renvoyer la décision CRTC 2022-165 du 22 juin 2022 au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour réexamen et nouvelle audience.