

Sauvegarder le reflet et l'expression francophones du Canada dans le paysage audio et vidéo du XXIe siècle

Mémoire sur la modernisation de la *Loi sur la radiodiffusion*

**Présenté au Groupe d'examen du cadre législatif en matière de
radiodiffusion et de télécommunications**

11 janvier 2019

Introduction

La Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada est heureuse de soumettre ses observations dans le cadre de l'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications.

Créée en 1975, la FCFA est la porte-parole des collectivités de langue française vivant en situation minoritaire dans neuf provinces et trois territoires au pays. Ces collectivités incluent, au total, 2,7 millions de Canadiens et de Canadiennes qui ont choisi le français, qu'il s'agisse de leur langue maternelle ou de leur langue seconde. Pour plusieurs d'entre eux, le français est la langue dans laquelle ils vivent la majeure partie de leur vie quotidienne; d'autres ont choisi de faire l'expérience du français et de la francophonie par amour pour la langue et les possibilités qu'elles offrent.

La FCFA regroupe 18 membres, dont 12 associations francophones porte-parole provinciales et territoriales et six organismes nationaux s'adressant à des clientèles spécifiques (aînées et aînés, femmes, jeunesse, parents) et des secteurs précis (culture, justice). Elle coordonne également le Forum des leaders, une alliance formée de 48 organismes voués un développement et au bien-être des communautés francophones et acadiennes au pays.

Dans son rôle de voix nationale des communautés qu'elle représente, la FCFA est une interlocutrice privilégiée de plusieurs institutions fédérales en matière de langues officielles et d'appui à la francophonie. En ce qui a trait aux enjeux de radiodiffusion et de télécommunications, elle intervient dans des processus publics du CRTC sur une variété de sujets, et maintient des liens de consultation et de collaboration avec CBC/Radio-Canada, TV5/Unis, le Groupe média TFO et d'autres acteurs de l'industrie.

Le reflet et l'expression des communautés francophones et acadiennes dans le paysage audiovisuel canadien ont toujours été problématiques. La FCFA et son réseau ont travaillé fort, au fil des ans, pour développer ce reflet et cette expression en s'appuyant sur les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* qui favorisaient ces efforts. Comme nous le montrerons dans la partie 1 de ce mémoire, la plupart des acquis des communautés au cours des trois dernières décennies trouvent leur origine, directement ou indirectement, dans les objectifs de la *Loi*.

Or, la lame de fond que constitue la pléthore de contenus disponible en ligne, sur des plateformes non soumises à la *Loi*, a rendu caducs plusieurs des moyens prévus par celle-ci pour atteindre des objectifs précis en ce qui a trait à la souveraineté culturelle canadienne. Nous ne croyons pas pousser l'interprétation trop loin en disant que l'objet du présent examen – en partie, à tout le moins – est de voir comment préserver la voix canadienne dans ce tsunami de contenus audio et vidéo.

Pour les communautés francophones et acadiennes, cette question est cruciale et touche à leur vitalité et à leur avenir même. À un niveau fondamental, les trois questions auxquelles nos communautés doivent répondre sont : *comment pouvons-nous nous assurer que nos jeunes ont accès à du contenu en français et reflétant leur réalité sur les plateformes qu'ils utilisent? Comment pouvons-nous faire en sorte que la voix de nos communautés continue d'être entendue par l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes? Quelles sont les perspectives d'expression de nos artistes et de survie de nos médias dans le nouvel environnement audiovisuel?*

La FCFA est fermement convaincue que les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion sont plus pertinents que jamais. Dans ce mémoire, elle formule des recommandations pour renforcer et transformer les moyens d'atteindre ces objectifs, en s'adressant aux thématiques suivantes :

- La clarification et le renforcement des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion ;
- La place du contenu francophone dans un environnement audiovisuel ouvert défini par la découvrabilité plutôt que les quotas de contenu ;
- Le rôle de CBC/Radio-Canada ;
- La gouvernance de la *Loi sur la radiodiffusion* et le rôle du CRTC ;
- Le soutien aux médias communautaires.

La Fédération inclut également, dans la dernière partie de ce mémoire, des considérations sur l'accès à Internet haute vitesse dans les régions rurales et éloignées.

1) La politique canadienne de radiodiffusion : la souveraineté culturelle canadienne dans la balance

Le cadre de référence publié par le gouvernement du Canada pour le présent examen fait remarquer, avec justesse, qu'une « partie importante de la valeur du système de radiodiffusion reposait sur sa capacité unique de cultiver et de maintenir la souveraineté et l'identité culturelle » canadiennes.

Cette notion de souveraineté culturelle canadienne traverse et sous-tend l'ensemble de la politique canadienne de radiodiffusion exprimée à l'article 3 de l'actuelle *Loi sur la radiodiffusion*. L'intention du législateur, en 1991, était de garantir que les réalités, la création et les valeurs canadiennes trouvent un reflet et une expression dans les contenus que consomment les Canadiens et les Canadiennes.

La FCFA tient, d'emblée, à réaffirmer l'importance et la pertinence de cette intention et de ces objectifs. Pour les communautés francophones et acadiennes, en particulier, les dispositions de l'article 3 – notamment celles énoncées au 3 (1) d) (iii) – ont fait un monde de différence au cours des 27 années qui ont suivi l'adoption de la *Loi* de 1991. C'est de là que découlent, directement ou indirectement, des avancées comme la distribution obligatoire de RDI et TVA au service de base, l'entrée en ondes de la chaîne interrégionale francophone Unis TV, l'adoption par le CRTC de la règle du 1 pour 10 en matière de distribution de canaux facultatifs francophones par les EDR, ou même l'obtention d'une licence par certaines radios communautaires francophones dans des contextes urbains où elles faisaient compétition à des projets de radios privées de langue anglaise.

Les objectifs de la politique canadienne sur la radiodiffusion ont donc permis de bâtir un reflet, quoique mince et encore insuffisant, des communautés francophones et acadiennes dans le paysage radio-télévisuel canadien. En fait, loin d'avoir perdu leur pertinence au fil du temps, ils gagneraient à être précisés davantage dans une *Loi* révisée, puisqu'on n'y trouve actuellement aucune mention spécifique des communautés francophones en situation minoritaire. Nous formulons une recommandation à cet effet un peu plus loin.

Bien sûr, il était beaucoup plus facile d'atteindre les objectifs de la politique dans un système fermé, où tous les diffuseurs et distributeurs opéraient avec une licence du CRTC. Dans un système ouvert où une part croissante des contenus se trouve sur des plateformes exemptées de réglementation, les valeurs et facettes de l'identité canadienne que cherche à protéger et à promouvoir la politique canadienne de radiodiffusion – incluant les contenus reflétant la dualité linguistique et l'existence des minorités francophones – sont noyées dans un océan de produits audio et vidéo où rien ne favorise plus leur découverte et leur consommation.

Dans ce nouvel univers post-linéaire et même peut-être post-licences, deux options s'offrent au Canada. Il peut choisir de diluer les objectifs culturels et sociaux de la politique canadienne de radiodiffusion. Ou il peut choisir de réaffirmer ces objectifs avec force tout en prenant des dispositions pour assujettir à la *Loi* modernisée toutes les entreprises qui mènent des activités de radiodiffusion en sol canadien et génèrent des revenus grâce à ces activités, peu importe la technologie qu'elles utilisent, qu'elles soient de propriété canadienne ou étrangère, que leurs bureaux soient au Canada ou non. La FCFA préconise, bien entendu, la deuxième de ces avenues.

En conséquence, la FCFA formule les recommandations suivantes en ce qui a trait à la politique canadienne de radiodiffusion :

I. Préciser les objectifs de la politique en matière de dualité linguistique, en :

a) Modifiant l'article 3 (1) i) pour y ajouter l'item suivant :

(vi) refléter la diversité culturelle et la dualité linguistique du Canada, ainsi que la place des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans la société canadienne.

b) Modifiant l'article 3 (1) k) pour qu'il se lise :

k) une gamme de services de radiodiffusion en français et en anglais doit être offerte à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes, et doit inclure des éléments adaptés aux besoins et situations propres des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

II. Modifier le libellé de l'article 4 (2) afin qu'il se lise :

La présente loi s'applique aux entreprises qui réalisent des activités de radiodiffusion en sol canadien, peu importe la technologie qu'elles utilisent à cette fin, y compris les entreprises non-canadiennes qui génèrent des revenus par la diffusion ou la distribution de contenus audio et vidéo au pays.

2) Le soutien à l'expression et au reflet des communautés francophones et acadiennes à l'ère de la découvrabilité

À la section précédente, nous avons établi que les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion demeurent pertinents et devraient être renforcés. Nous avons aussi affirmé clairement que toutes les entreprises qui mènent des activités de radiodiffusion en sol canadien et tirent des bénéfices de ces activités devraient être assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion*, qu'elles soient de propriété canadienne ou non.

2.1 Les plateformes présentement non-réglées : le cas de Netflix

Intégrer les services de programmation par voie de contournement comme Netflix au système canadien de radiodiffusion et assurer qu'ils contribuent, d'une manière ou d'une autre, à l'atteinte des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion est une question urgente et capitale. Emarketer prévoit qu'en 2022, 14,9 millions de Canadiens et de Canadiennes seront abonnés à Netflix, comparativement à 13,3 millions en 2018¹. Or, des données recueillies par le Laboratoire de recherche sur la découvrabilité et les transformations des industries culturelles à l'ère du commerce électronique (LATICCE) montrent qu'entre août et octobre 2018, seulement 0,1 % des 4 000 films et 0,3 % des 1 500 séries offertes aux Canadiens et Canadiennes sur Netflix provenaient du Québec².

Si les productions québécoises sont aussi peu présentes sur Netflix, il y a fort à parier que les productions provenant des communautés francophones et acadiennes y sont virtuellement inexistantes. Dans les attentes du Canada à l'égard d'entreprises transnationales comme Netflix, nous nous situons à la dernière étape d'une équation qui va comme suit : d'abord, il faut qu'il y ait du contenu canadien ; ensuite, il faut que dans ce contenu canadien, il y ait du contenu francophone – ce qui n'est déjà pas acquis ; enfin, dans ce contenu canadien francophone, il faut qu'il y ait du contenu provenant des communautés francophones en situation minoritaire. Nous sommes la plus petite des poupées russes et la plus facile à oublier.

Comment, donc, intégrer ces services de programmation au système canadien de radiodiffusion? Comme le CRTC, la FCFA estime que l'approche basée sur l'octroi de licences est, dans une ère post-linéaire, obsolète et inadaptée aux réalités de l'offre et de la consommation de contenus audio et vidéo en 2019. L'approche avancée par le CRTC dans son rapport *Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada* repose plutôt sur la négociation d'accords généraux avec des entreprises ou des groupes d'entreprises. Ces accords incluraient des engagements spécifiques en matière de promotion du contenu, d'offre d'émissions destinées aux

¹ ActuMédias, *Plus d'un tiers des Canadiens regardent Netflix*, 13 août 2018, <https://www.actusmedias.com/utilisateurs-netflix-canada/>, consulté le 18-12-2018

² Le Devoir, *Le Québec discret sur Netflix*, 31 octobre 2018, <https://www.ledevoir.com/culture/540230/le-quebec-discret-sur-netflix>, consulté le 18-12-2018

communautés de langue officielle en situation minoritaire, ou de contributions financières aux fonds de production et de promotion du contenu canadien.

Recommandations

- III. Que la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* mandate le CRTC comme agence chargée de la négociation et de la conclusion d'accords contraignants avec des entreprises ou groupes d'entreprises en matière de radiodiffusion, et que la *Loi sur le CRTC* soit modifiée afin que le Conseil doive veiller à ce que les accords ainsi conclus incluent des engagements en matière de promotion, de financement, de découvrabilité et d'offre d'émissions produites par/destinées aux communautés de langue officielle en situation minoritaire;
- IV. Étant donné qu'il peut s'écouler encore quelques années avant qu'une *Loi sur la radiodiffusion* modernisée soit en place, la FCFA appuie la recommandation faite par l'Alliance des producteurs francophones du Canada pour l'ajout immédiat, par le gouverneur en conseil, de la disposition suivante aux Instructions au CRTC sur l'admissibilité des non-Canadiens : *Lorsqu'une entreprise de radiodiffusion de nouveaux médias contrôlée par des non-Canadiens, et donc inadmissible à détenir une licence, exploite un service audio ou vidéo offert en sol canadien ou percevant des revenus de la part des Canadiens, il est ordonné au CRTC de conclure avec celle-ci un accord contraignant qui assure qu'elle apporte une contribution appropriée au financement et à la découvrabilité du contenu canadien.*

2.2 Le contenu francophone produit par les diffuseurs traditionnels

En corollaire à cet enjeu de quasi-invisibilité des communautés francophones et acadiennes dans les contenus offerts par les services de programmation par voie de contournement, il y a aussi l'impact de la croissance de ces services sur certains télédiffuseurs qui, eux, créent ou diffusent des productions reflétant les réalités de nos communautés.

Ces entreprises ne sont pas nombreuses. On y compte :

- Les services français de Radio-Canada (incluant les sept télévisions provinciales ICI Acadie, ICI Ottawa/Gatineau, ICI Ontario, ICI Manitoba, ICI Saskatchewan, ICI Alberta et ICI Colombie-Britannique/Yukon, ainsi que RDI et ARTV), dont il sera question à la section 3 du présent mémoire ;
- les stations CIMT (Bas St-Laurent, Charlevoix et Nouveau-Brunswick) et CHAU Gaspésie et Acadie) du groupe Télé Inter-Rives ;
- le télédiffuseur éducatif ontarien TFO, également diffusé au Nouveau-Brunswick et au Manitoba ;
- la télévision communautaire de Rogers (Nouveau-Brunswick et Est ontarien) ;
- la chaîne Unis TV, créée par TV5 Québec/Canada.

Unis TV demeure un exemple de succès en matière d'appui du CRTC à la vitalité des communautés francophones et acadiennes, et d'atteinte des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion. Depuis son entrée en ondes en 2014, Unis TV a favorisé la création de maisons de production indépendante francophone à plusieurs endroits où il n'en existait pas. Par exemple, trois maisons de production francophones existent en Alberta, là où il n'y en avait aucune avant 2014.

Or, Unis TV est viable en bonne partie parce qu'elle détient une ordonnance de distribution obligatoire au service de base en vertu de l'article 9 (1) h) de la *Loi sur la radiodiffusion* et, conséquemment, est en mesure de percevoir des revenus d'abonnement. Or, dans sa demande de renouvellement de licence pour Unis TV en 2017, TV5 Québec/Canada a admis qu'au fur et à mesure que les Canadiens et les Canadiennes abandonnent le câble ou le satellite, les revenus d'abonnement – qui représentaient, en 2015-16, 86 % des revenus totaux des chaînes TV5 et Unis TV - décroîtront en conséquence³.

Ce défi est rendu plus important par le fait qu'il est très difficile de rentabiliser par la publicité des chaînes qui s'adressent à des auditoires minoritaires. Comme l'indiquait TV5 Québec/Canada dans sa demande de renouvellement de licence, les agences publicitaires ne tiennent pas compte de la population francophone en milieu minoritaire, étant donné le faible pourcentage qu'elle représente dans la population générale⁴.

Tout en prévoyant une décroissance de revenus, TV5 Québec/Canada a choisi de maintenir ses engagements et obligations pour Unis TV en matière de diffusion d'émissions canadiennes et de dépenses d'émissions canadiennes. Le CRTC a d'ailleurs, à la demande de la FCFA et de l'Alliance des producteurs de la francophonie canadienne (APFC), augmenté légèrement le pourcentage minimum de dépenses d'émissions originales canadiennes (DÉOC) alloué à des producteurs indépendants francophones en milieu minoritaire.

Cela dit, si la tendance se maintient, il est à prévoir qu'il sera plus difficile pour Unis TV – et d'autres chaînes facultatives distribuées au service de base pour des raisons similaires – de maintenir ses engagements en termes de diffusion et de dépenses d'émissions produites par des populations mal reflétées ou destinées à celles-ci.

Parallèlement, Unis TV et les autres chaînes qui produisent des contenus francophones devront déployer plus d'efforts pour rendre ces contenus davantage visibles sur une variété de plateformes. L'ajout au service en ligne tou.TV, créé par Radio-Canada, des émissions produites/diffusées par Unis TV, TFO, Vrak et d'autres télédiffuseurs

³ TV5 Québec-Canada, Renouvellement de licence de TV5/Unis, Mémoire supplémentaire, 28 juillet 2017, pp. 43-44

⁴ *Ibid.*

représente une bonne avancée en ce sens. Il reste toutefois que plusieurs diffuseurs francophones devront composer à la fois avec des sources de revenus en déclin et avec des concurrents – Netflix, Prime, BritBox, etc. – qui ont les ressources financières pour pousser des contenus sponsorisés à un vaste public sur les médias sociaux.

Recommandations

- V. Une *Loi sur la radiodiffusion* modernisée devrait enchâsser le principe du soutien financier à la création, à la promotion et à la découvrabilité des contenus provenant des communautés de langue officielle en situation minoritaire et reflétant leurs réalités. Plus précisément, nous recommandons l'ajout d'un article 3 (1) u) se lisant comme suit :

des ressources à l'intérieur même du système canadien de radiodiffusion doivent servir à la création et à la promotion de contenus audio et vidéo provenant des communautés de langue officielle en situation minoritaire et reflétant leurs réalités.

- VI. Dans son rapport *Emboîter le pas au changement*, le CRTC envisage la création d'un **fonds intégré** qui serait soutenu par les contributions de tous les services en matière de radiodiffusion et de connectivité à large bande, qui profitent tous directement de la distribution de contenu audio ou vidéo. Le CRTC souligne : « En raison de la hausse des revenus dans certains secteurs des télécommunications, un fonds intégré pourrait assurer l'apport d'un soutien continu au contenu audio et vidéo »⁵. Il permettrait aussi de compenser – en partie au moins – les pertes des diffuseurs à mesure que les sources traditionnelles de revenus s'étiolent. La FCFA recommande que le gouverneur en conseil émette une directive pour la création de ce fonds.
- VII. À la recommandation IV, nous avons appuyé une mesure intérimaire proposée par l'APFC, soit une modification qui autoriserait le CRTC à conclure des accords contraignants avec des entreprises de communication étrangères exploitant des services audio ou vidéo en sol canadien. L'APFC recommande que toute contribution financière au contenu canadien exigée dans ces accords soit dirigée vers des fonds de production de contenu canadien. La FCFA appuie cette recommandation.

⁵ CRTC, *Emboîter le pas au changement : l'avenir de la distribution de la programmation au Canada, Conclusions et options potentielles*, <https://crtc.gc.ca/fra/publications/s15/pol1.htm#p1>, consulté le 12-11-2018.

3) CBC/Radio-Canada : positionner notre diffuseur public comme le champion de l'identité canadienne qu'il doit être

L'appel aux observations publié pour le présent examen reconnaît, avec justesse, le rôle de chef de file de CBC/Radio-Canada dans la mise en valeur du contenu canadien. Dans un environnement où les Canadiens et les Canadiennes ont accès à une quantité quasi-infinie de contenus audio et vidéo de diverses sources, l'existence d'un diffuseur national qui raconte le pays, en émissions, en reportages, en nouvelles et en musique, est plus essentielle que jamais. Plus fondamentalement, peut-être, il faut une institution qui favorise le dialogue et la compréhension dans une ère où de nombreuses fractures traversent la société canadienne.

Qu'il s'agisse des désaccords entre l'Alberta et le Québec autour de l'industrie pétrolière et gazière, d'une nouvelle opposition à la dualité linguistique née de mouvements populistes ou du débat sur l'immigration et l'accueil des réfugiés, les divisions sont nombreuses dans notre société. Et dans un contexte où les médias sociaux encouragent les « chambres à écho », les Canadiens et Canadiennes perdent progressivement le goût de se parler et de se comprendre. Or, contrairement à PBS aux États-Unis (où les failles sont encore plus prononcées), CBC/Radio-Canada possède l'enracinement, le taux de pénétration, la crédibilité et l'appui gouvernemental nécessaires pour jouer à la fois le rôle de miroir et de reflet de l'âme sociale et culturelle du pays.

Le problème, c'est que depuis des années, CBC/Radio-Canada a du mal à décroiser son offre de manière à réellement refléter et raconter le pays dans toute sa diversité. Si on devait pousser cet argument à sa limite, on pourrait même questionner s'il existe vraiment un « réflexe pancanadien » chez notre diffuseur public. Cette problématique s'exprime de deux manières.

3.1 Services français de Radio-Canada : le mur entre le national et les régions

Avec une maison-mère à Montréal, Radio-Canada a développé au fil des décennies un biais qui fait en sorte que la plupart des émissions nationales favorisent des contenus, des sujets et des invités et invitées de la métropole québécoise. Bien que des efforts aient été déployés, notamment aux services de l'information, pour mieux « raconter le pays » aux nouvelles nationales, le schème de référence des équipes de production demeure néanmoins dominé par les réalités montréalaises.

Parallèlement, les stations de Radio-Canada à l'extérieur du Québec font un excellent travail de couverture de l'actualité de leur région et de reflet de la communauté qu'elles desservent. Cela dit, sauf pour les sujets qui, du point de vue des équipes de production de Montréal, peuvent intéresser les Québécoises et les Québécois, le réseau national demeure largement imperméable aux contenus provenant de ces stations régionales.

L'article 3 (1) m) iv) confère à CBC/Radio-Canada le mandat d'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* ». Cet énoncé, la Société semble, en pratique, l'appliquer de la manière suivante : les émissions nationales reflètent la situation et les besoins de la majorité au Québec, tandis que les stations régionales reflètent la situation et les besoins particuliers des minorités francophones ailleurs au pays.

Il en résulte une quasi-invisibilité des minorités francophones dans les contenus nationaux de Radio-Canada et une méconnaissance par les Québécois et les Québécoises de l'existence même de ces minorités. À l'automne 2018, ce qu'il est maintenant convenu d'appeler « l'affaire Bombardier » a exposé ce problème au grand jour. Invitée à l'émission *Tout le monde en parle*, Denise Bombardier y a tenu les propos suivants : « *À travers le Canada, toutes les communautés francophones ont à peu près disparu, a lancé madame Bombardier. Il en reste encore un peu en Ontario. Au Manitoba, j'y suis allée encore au mois de janvier chez les métis, là. On ne parle plus le français* ». Ces propos ont suscité un tollé chez les communautés francophones et acadiennes. Les stations régionales de Radio-Canada à l'extérieur du Québec ont couvert leurs réactions. Des lettres ouvertes dénonçant ces propos ont été publiées dans les quotidiens *La Presse* et *Le Devoir*. Or, à part l'émission *Médium large*, il ne semble jamais être venu à l'esprit des équipes de production des autres émissions nationales de Radio-Canada qu'il existait même une controverse.

Il a fallu la crise linguistique provoquée par les coupures du gouvernement de l'Ontario, le 15 novembre 2018, pour que les émissions nationales de Radio-Canada s'intéressent finalement à la francophonie ailleurs au pays.

3.2 CBC et la francophonie : une absence presque totale d'intérêt

La deuxième cloison qui existe se situe entre CBC et Radio-Canada et, on pourrait même dire, entre CBC et la francophonie. Il est très rare, même dans les régions, que CBC s'intéresse aux enjeux de la francophonie. Il semble que par défaut, CBC interprète la deuxième partie de l'article 3) (1) m) iv) comme ne s'appliquant pas à ses services ou à sa couverture de l'actualité. Il en résulte trop souvent une incompréhension des Canadiens et des Canadiennes de langue anglaise par rapport aux droits et aux demandes des francophones, comme dans le cas des exigences linguistiques à l'embauche pour les ambulanciers au Nouveau-Brunswick, ou de l'élimination du poste de commissaire aux services en français en Ontario. Une illustration de cette incompréhension – et du manque de réflexe de CBC pour agir sur cette incompréhension : en 2016, une centaine de personnalités acadiennes ont signé une lettre à CBC/Radio-Canada réclamant une meilleure modération des commentaires sur le site de CBC New Brunswick pour retirer les propos racistes et discriminatoires à l'endroit des francophones.

Recommandation

VIII. Dans une *Loi sur la radiodiffusion* modernisée, le mandat de CBC/Radio-Canada devrait être revu pour mieux encourager un décloisonnement et mettre le diffuseur public en position de réellement refléter et raconter le pays. Nous recommandons les modifications suivantes :

- a) Scinder l'article 3 (1) m) (iv) en deux afin qu'il se lise :
(iv) être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle ;
(v) offrir, dans ses services nationaux, régionaux, de langue française et de langue anglaise, un reflet de la situation et des réalités des minorités de langue officielle ;
- b) Modifier l'article 46 (4) afin qu'il se lise :
La Société tient compte, dans ses projets d'extension de services comme dans l'ensemble de ses activités, des principes et des objectifs de la Loi sur les langues officielles.

3.3 Une gouvernance reflétant le pays

Pour la première fois depuis très longtemps, en 2017, une personne issue des communautés francophones et acadiennes a été nommée au conseil d'administration de CBC/Radio-Canada : il s'agit de l'Acadien René Légère, connu notamment pour avoir été président de la Société nationale de l'Acadie. Cette nomination est exceptionnelle parce que rien, dans la *Loi sur la radiodiffusion*, ne fixe des modalités de représentation au conseil d'administration de la Société. La *Loi* se limite à fixer le nombre d'administrateurs et d'administratrices et la durée de leur mandat.

En conséquence, il fut un temps où la grande majorité des administrateurs et des administratrices de la Société étaient de langue anglaise, à un point tel où, au début 2017, les deux seuls membres francophones étaient le président de l'époque (Rémi Racine) et le président-directeur général (Hubert Lacroix).

Recommandation

- IX. Que l'article 36 (2) de la *Loi sur la radiodiffusion* soit modifié pour ajouter les items suivants :
 - a) *Parmi les douze administrateurs et administratrices, six (6) ont le français comme principale langue d'usage et six (6) ont l'anglais comme principale langue d'usage ;*
 - b) *Deux des administrateurs et administratrices proviennent, respectivement, des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire.*

4) La gouvernance de la *Loi sur la radiodiffusion*

Tel que nous l'avons indiqué plus haut, la FCFA est d'avis que dans une *Loi sur la radiodiffusion* modernisée, le CRTC devrait être désigné comme fondé de pouvoir pour négocier et conclure des accords de services contraignants avec des entreprises de communication, de propriété canadienne ou étrangère, qui mènent des activités de radiodiffusion en sol canadien.

4.1 La composition du Conseil

Une telle transformation devrait également inclure des modifications à la composition du Conseil, afin de favoriser une meilleure représentation de l'ensemble de l'industrie ainsi que les clientèles visées par la politique canadienne de radiodiffusion. En effet, traditionnellement, les conseillers et conseillères du CRTC proviennent majoritairement du secteur privé et, quelquefois, du secteur public (l'ancien président du CRTC, Jean-Pierre Blais, était auparavant sous-ministre adjoint à Patrimoine canadien). Par contre, même si l'article 3 (1) b) identifie trois composantes du secteur de la radiodiffusion – public, privé, communautaire – nous n'avons pas connaissance qu'il y ait déjà eu un conseiller ou une conseillère provenant du milieu communautaire. Par ailleurs, si des conseillers et conseillères provenant du Québec se sont montrés des alliés des minorités de langue officielle, il est très rare qu'on trouve au Conseil une représentation de ces minorités.

Recommandation

- X. La *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* prévoit que le gouverneur en conseil peut nommer jusqu'à 13 membres au CRTC. La FCFA recommande que cette *Loi* soit amendée pour prévoir :
- Au moins un conseiller ou une conseillère provenant de l'industrie de la radio ou télédiffusion communautaire ;
 - Au moins un conseiller ou une conseillère provenant des communautés francophones en situation minoritaire ;
 - Au moins un conseiller ou une conseillère provenant de la communauté anglophone du Québec ;
 - Une représentation des peuples autochtones, selon des modalités établies en consultation avec ceux-ci.

4.2 L'arrimage avec la politique de radiodiffusion et la *Loi sur les langues officielles*

Par ailleurs, la mission du Conseil devrait être plus étroitement arrimée aux objectifs de l'article 3 (1) d) de la *Loi sur la radiodiffusion*, ainsi qu'aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* en matière d'appui au développement des minorités francophones et

anglophones du pays. Présentement, ces dispositions se trouvent à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, et le CRTC a développé une « lentille 41 » pour intégrer à sa prise de décision des notions d'impact sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ceci dit, il convient de noter que le gouvernement du Canada est également engagé dans un exercice de modernisation de la *Loi sur les langues officielles*, auquel participe également la FCFA. Il conviendra d'arrimer la modernisation des deux lois afin que les dispositions ayant trait à l'appui aux minorités de langue officielle soient complémentaires.

Recommandation

- XI. Que soient ajoutés à l'article 5 (2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « La réglementation et la surveillance devraient être souples et à la fois : »
- a) Tenir compte des préoccupations et des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ;
 - b) Tenir compte des engagements et obligations du gouvernement du Canada en matière d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire et de promotion de l'égalité d'usage du français et de l'anglais, tels que spécifiés dans la *Loi sur les langues officielles*.

5) Un appui plus tangible à la radio communautaire

Au fil des ans, il s'est créé 27 radios communautaires francophones et acadiennes qui, aujourd'hui, servent des communautés dans huit provinces et deux territoires. Ces radios communautaires ont fait leurs preuves comme médias de proximité, incubatrices de talents francophones locaux (des artistes comme Damien Robitaille et Radio Radio y ont fait leurs débuts) et animatrices de la vie locale en français.

Loin de perdre leur popularité à l'ère du multiplateforme, ces radios ont, en fait, hérité de mandats délaissés par les autres composantes du système de radiodiffusion. Au fur et à mesure que les diffuseurs privés se sont retirés des régions et de la couverture locale, les radios communautaires ont pris le relais et sont devenues encore plus essentielles comme médias de premier service. Le CRTC a ordonné il y a quelques années leur inclusion au Système national d'alertes au public (SNAP), confirmant encore là l'importance du service qu'elles offrent.

Le problème, c'est que les ressources dont elles disposent pour réaliser ces mandats accrus n'ont pas augmenté. Bien au contraire : au cours de la dernière décennie, elles ont vu leurs revenus de placements publicitaires péricliter au fur et à mesure que le gouvernement du Canada, nommément, se tournait de plus en plus vers Google ou Facebook pour ses investissements publicitaires.

Selon l'estimation des trois associations de radios communautaires (l'Alliance des radios communautaires du Canada, l'Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec et l'Association nationale des radios étudiantes et de campus), il manque présentement 5M \$ par année pour assurer la pérennité des 180 radios communautaires au pays. Étant donné que ces radios représentent un des derniers « bastions » traditionnels de la nouvelle locale à l'heure où le phénomène des fake news et son impact sur la démocratie et le dialogue soulèvent de plus en plus de préoccupations, il nous semble essentiel de mieux camper, dans la *Loi sur la radiodiffusion*, un appui à la pérennité de ces médias.

Recommandations

- XII. Que des mesures soient prises par le gouvernement du Canada pour assurer qu'un pourcentage bien défini de la publicité gouvernementale soit réservé aux radios communautaires.
- XIII. Que la prochaine *Loi sur la radiodiffusion* campe mieux la reconnaissance des éléments communautaires du système canadien de radiodiffusion et énonce des mesures d'appui à ces éléments, notamment en pérennisant l'existence du Fonds canadien de la radio communautaire.

6) Un phénomène de double minorisation : les communautés rurales et éloignées et la large bande

En 2016, la FCFA a comparu devant le CRTC dans le cadre de l'examen des services de télécommunication de base. Le propos de la Fédération était, alors, de broser un portrait des problèmes d'accès à Internet haute vitesse dans les communautés francophones et acadiennes. Il est certain que ces problèmes d'accès ne sont pas spécifiques aux minorités francophones, qui partagent ce défi avec la majorité de langue anglaise dans les régions où elles habitent, ainsi qu'avec les peuples autochtones du Nord en particulier.

Cela dit, le propos que nous avons livré en 2016 demeure toujours pertinent : un francophone de nos communautés qui ne dispose pas d'un accès convenable à Internet haute vitesse se retrouve doublement minoritaire. Il suffit de penser aux enseignants de l'École Boréale de Hay River, qui tentent d'enseigner à l'ère du XXI^e siècle avec la connectivité du XX^e. Ou encore à une Acadienne de l'Isle-Madame qui aimerait bien prendre des cours à distance à l'Université Sainte-Anne, mais ne parvient pas à ouvrir la plateforme en ligne.

À la section 2, nous avons parlé de la faible disponibilité, sur les plateformes en ligne, de contenus reflétant les réalités des communautés francophones et acadiennes. Si, en plus, les francophones des régions rurales ou éloignées ne parviennent pas à regarder de la vidéo ou écouter de l'audio en streaming, on voit clairement comment s'exprime cette double minorisation.

L'accès à Internet haute vitesse a aussi un impact sur la capacité d'attirer de nouvelles entreprises dans nos communautés et sur la décision des jeunes francophones de rester ou de migrer ailleurs. En 2015, la FCFA et l'organisme Place aux jeunes en région du Québec ont commandé à l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques une étude sur les migrations des jeunes francophones au Canada. Cette étude révèle que les régions qui connaissent les soldes migratoires négatifs les plus élevés chez les jeunes sont Tignish, à l'Île-du-Prince-Édouard (-66 %), la Péninsule de Port-au-Port à Terre-Neuve (-60,9 %), les régions de l'Isle-Madame et de Chéticamp au Cap-Breton (-50,2 % et -47,3 %) et la région de Prince Albert en Saskatchewan (-43,4 %)⁶.

Or, au moins quatre de ces régions sont reconnues pour des problèmes endémiques en matière d'accès à Internet haute vitesse et même, dans le cas de la Péninsule de Port-au-Port, au service sans fil mobile.

Ainsi, la Société Saint-Thomas-d'Aquin, porte-parole de la communauté acadienne de l'Île-du-Prince-Édouard, rapporte que l'accès Internet et le service cellulaire demeurent

⁶ ICRML, Migrations des jeunes francophones au Canada, Sommaire, mai 2015, disponible à https://www.icrml.ca/images/Sommaire_Migrations_des_jeunes_francophones_au_Canada_FINAL_r%C3%A9vis%C3%A9_ar.pdf, p. 20

limités non seulement pour Tignish, mais aussi pour l'ouest de la région Évangéline (Cap-Egmont, Mont-Carmel), où les coupures de service sont fréquentes et durent souvent plusieurs heures. À l'autre extrémité de la province, dans la région de Souris, les vitesses de téléchargement sur les routes secondaires peuvent se situer autour de 3 ou 4 Mbp/s.

En Nouvelle-Écosse, la radio communautaire CKJM-FM de Chéticamp (où habitent 2 100 Acadiens et Acadiennes) rapporte à la FCFA que les vitesses sont de 4 Mbp/s en téléchargement et 3,5 Mbp/s en téléversement. Les problèmes sont aussi marqués dans la Baie Sainte-Marie (9 800 Acadiens et Acadiennes), où souvent seuls les commerces ont des connexions suffisantes pour effectuer des transactions où de l'envoi de courriels dans des délais raisonnables.

Enfin, à la Péninsule de Port-au-Port de Terre-Neuve-et-Labrador, bien que la situation se soit améliorée au cours des dernières années avec l'offre de service haute vitesse par Eastlink, l'Association régionale de la côte Ouest rapporte que ce service n'est pas disponible partout à La Grand'Terre ou à l'Anse-à-Canards où plusieurs maisons continuent à utiliser Xplornet. D'autre part, le service sans fil mobile demeure indisponible dans plusieurs parties de la péninsule, où habitent près de 500 francophones.

Pour des petites collectivités, il est souvent difficile de savoir vers qui se tourner pour identifier une solution aux problèmes d'accès à Internet haute vitesse ou à l'absence de couverture cellulaire. Dans plusieurs cas, on s'attend à ce que la collectivité fasse elle-même une mise de fonds pour que le secteur privé ou les gouvernements investissent. La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador rapportait à la FCFA, en novembre 2018, qu'une collecte de fonds était en cours pour l'aménagement de services sans fil mobiles dans la région de La Grand'Terre et que si l'objectif était atteint, le gouvernement provincial investirait également dans le projet.

La FCFA fonde beaucoup d'espoir, pour régler les enjeux d'accès à Internet haute vitesse, sur le déploiement du Fonds pour la large bande du CRTC. En effet, le Fonds semble plus accessible aux communautés francophones en situation minoritaire en ce qu'il :

- Est conçu pour financer des projets dans les régions mal desservies qu'il n'est pas rentable de desservir ;
- Inclut, dans les facteurs de sélection, une prise en compte particulière des projets proposés qui serviraient les communautés de langue officielle en situation minoritaire ;
- Prévoit une obligation pour les demandeurs de consulter les collectivités à desservir ;
- N'inclut pas, comme condition d'admissibilité, d'autres sources de financement des gouvernements ou du secteur privé.

Le Fonds pour la large bande prévoit jusqu'à 750M \$ sur cinq ans et le premier appel de propositions pour des projets doit avoir lieu en 2019. Le CRTC ne semble pas avoir tranché définitivement à savoir s'il y aurait un seul appel de propositions avec financement de projets pluriannuels ou plutôt d'autres appels de propositions d'ici 2024. Cela dit, une chose est claire : à l'heure où le CRTC a fixé à 50 Mbp/s en téléchargement et 10 en téléversement les vitesses cibles de base, plusieurs régions n'ont même pas atteint les cibles précédentes de 5 Mbp/s en téléchargement et 1 Mbp/s en téléversement. Avec les écarts criants à combler pour que l'ensemble des régions mal desservies au Canada bénéficient d'un accès comparable à celui des grandes villes, les besoins en investissements seront là bien après la fin du présent cycle de 5 ans du Fonds pour la large bande, en 2024.

Recommandation

- XIV. Puisque la *Loi sur les télécommunications* et la politique de télécommunication ont parmi leurs objectifs de favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions et que le Fonds pour la large bande contribue de façon exceptionnelle à l'atteinte de cet objectif, la FCFA recommande le maintien de ce fonds après 2024 et son enchâssement dans une *Loi sur les télécommunications* modernisée.

Conclusion

La transformation du paysage de la radiodiffusion au pays exige une nouvelle approche en matière de législation et de réglementation. L'approche fondée sur l'octroi de licences à des diffuseurs et des distributeurs qui opèrent dans un système fermé n'est guère applicable à l'horizon 2020. L'approche fondée sur des exigences de pourcentage de contenu canadien et/ou francophone dans une journée de diffusion est caduque à l'ère de la vidéo sur demande.

Il est clair qu'un système de radiodiffusion fondé sur la découvrabilité du contenu canadien et sur la conclusion d'accords avec toutes les entreprises de communication, canadiennes ou non, qui produisent et distribuent des contenus audio et vidéo en sol canadien, doit être assez flexible pour assurer, justement, que ces entreprises soient assujetties – même de manière asymétrique – à la *Loi sur la radiodiffusion*.

Cela dit, on ne peut suffisamment mettre en garde le gouvernement du Canada contre une approche qui repose uniquement ou presque uniquement sur les forces du marché. À ce jeu de la loi du marché, les communautés francophones en situation minoritaire – et, en fait, toutes les minorités – sont perdantes. Elles n'ont pas le poids démographique pour susciter une demande ou un marché publicitaire suffisamment intéressant pour que les forces du marché, à elles seules, produisent un reflet de ces communautés dans le système de radiodiffusion.

Or, les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion servent justement à protéger, dans le concert de voix que représente le système canadien de radiodiffusion, l'expression propre et unique de minorités qui autrement, y seraient muettes. À ces objectifs répond la jurisprudence en matière de langues officielles, qui établit que l'égalité réelle des communautés linguistiques francophones et anglophones peut passer par des mesures distinctes et spécifiques aux réalités de la minorité⁷.

Le défi est de taille. Il s'agit de définir un nouveau régime en matière de radiodiffusion suffisamment flexible pour que tous et toutes y participent, dans un environnement ouvert où le contenu canadien fait compétition aux contenus des autres pays, tout en préservant l'expression et le reflet des minorités. Réussir ce pari nécessitera un choix politique courageux et des investissements majeurs pour pousser le contenu canadien et francophone dans cet environnement ouvert. Mais l'alternative, c'est la perte, dans le système de radiodiffusion, de toute la richesse de la diversité de l'expérience canadienne.

Le Canada ne peut se permettre d'échouer.

⁷ Gouvernement du Canada, *Décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire CALDECH (Desrochers) et grille d'analyse*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/langues-officielles/services-public/decision-cour-supreme-canada-affaire-caldech-desrochers-grille-analyse.html>, consulté le 3 janvier 2019