



Bourget, le mardi 17 mai 2024

Transmis par le formulaire du CRTC

Monsieur Marc Morin

Secrétaire général

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Objet : Demande 2023-0391-5 : Réponse de l'APFC à la demande de commentaires du Conseil concernant les questions de langues officielles, datée du 2 mai 2024.

Monsieur le Secrétaire général,

A. Introduction

1. L'APFC a reçu la demande de commentaires du Conseil datée du 2 mai 2024 (la « **Demande de commentaires** »). Bien que nous apprécions l'opportunité de fournir des commentaires supplémentaires sur la demande de la Société, nous tenons à souligner nos préoccupations concernant le processus apparent de la mise en œuvre de l'article 5.2 de la *Loi sur la radiodiffusion* par le Conseil.

B. Les obligations de consultation du Conseil

2. Le paragraphe 5.2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* exige que le Conseil « consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada [CLOSM] lorsqu'il prend toute décision susceptible d'avoir sur elles un effet préjudiciable »¹. De plus, tel que mentionné dans la demande de commentaires du Conseil, la *Loi sur les langues officielles* (LLO) exige que les mesures prises en vertu de la LLO à l'égard des CLOSM soient fondées sur des analyses qui comprennent des activités de dialogue et de consultation avec les CLOSM et d'autres intervenants.

¹ LC 1991, c 11.

3. Cette clause de consultation accorde aux CLOSM le droit d'être consultés au sujet des décisions qui pourraient leur nuire et constitue un aspect crucial de la protection et de la promotion des communautés, de la langue et de la culture des CLOSM. La clause de consultation vise à assurer que le Conseil satisfasse son obligation prévue par l'article 5.1 de la *Loi sur la radiodiffusion*, voulant que « [d]ans la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion et dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la présente loi, le Conseil favorise l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada et appuie leur développement ».
4. De plus, le paragraphe 5.2(2) énonce les obligations précises du Conseil dans le cadre de cette consultation. Il doit, à cet égard, « recueillir des renseignements pour vérifier ses politiques, décisions et initiatives », « proposer des politiques, décisions et initiatives qui ne sont pas encore arrêtées définitivement », « obtenir l'opinion des communautés de langue officielle en situation minoritaire concernant les politiques, décisions et initiatives faisant l'objet des consultations », « fournir tous les renseignements pertinents sur lesquels reposent ces politiques, décisions et initiatives », « considérer leur opinion avec ouverture et sérieux », « être disposé à modifier ces politiques, décisions ou initiatives » et « fournir une rétroaction, tant au cours du processus de consultation qu'après la prise d'une décision » (alinéas 5.2(2)a-g)). La LLO, qui est une loi quasi constitutionnelle, prévoit des obligations similaires à ses alinéas 41(9.1)a-e)².
5. Il convient également de souligner que le Conseil est assujéti à la partie VII de la LLO, qui l'oblige de prendre des mesures positives afin de donner effet aux engagements du gouvernement du Canada « de favoriser l'épanouissement des minorités francophones [...] du Canada », d'« appuyer leur développement » et de « protéger [et] promouvoir le français » (paragraphe 41(1), (2) et (5)). Elle oblige également le Conseil de tenter « d'éviter ou, à tout le moins, d'atténuer les impacts négatifs directs que leurs décisions structurantes pourraient avoir sur les engagements » du gouvernement du Canada en question³.
6. Le fait d'envoyer aux parties prenantes des CLOSM une demande supplémentaire d'observations écrites dans le cadre d'un processus déjà prolongé, avec un délai de seulement

² LRC (1985), c 31 (4e suppl).

³ Ces obligations s'appliquent également à CBC/SRC. D'ailleurs, l'article 42.1 de la LLO prévoit expressément que « [l]e gouvernement fédéral reconnaît que la Société Radio-Canada, dans l'exécution de la mission que lui confère la *Loi sur la radiodiffusion* [...], contribue par ses activités à l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à la protection et la promotion des deux langues officielles. » Ainsi l'APFC est d'avis que la Demande 2023-0391-5 constitue une atteinte à la LLO de la part de CBC/SRC, notamment en raison de ses impacts négatifs sur les CLOSM, ainsi que du manque de consultation et de prise de mesures visant à mitiger ces impacts. L'APFC s'attend donc que le Conseil ne donne pas son aval à une démarche qui contrevient à la LLO.

15 jours, ne fait qu'exacerber les problèmes auxquels sont confrontées les CLOSM et qui ont motivé les modifications apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* et à la LLO. C'est pourquoi l'APFC a déposé auprès du Conseil, plus tôt cette semaine, une requête procédurale demandant des renseignements pertinents supplémentaires, ainsi qu'une extension de la période des commentaires. Cette requête est demeurée sans réponse. Ainsi, au lieu d'engager un dialogue constructif, le Conseil a maintenant ajouté un fardeau supplémentaire aux CLOSM pour compléter le dossier de la demande de CBC/SRC, sans les accommoder proprement.

7. Comme le Conseil en est conscient, nous devons encore déterminer comment mettre en vigueur l'article 5.2, et il n'existe actuellement aucun processus en place sur lequel le Conseil et les CLOSM se sont entendus. Nous exhortons le Conseil à élaborer, dans les plus brefs délais et avec les CLOSM (par l'entremise du groupe de discussion CRTC/CLOSM par exemple), un cadre de consultation qui respecte la *Loi sur la radiodiffusion* et la LLO.

C. Les dépenses en émissions d'intérêt national (ÉIN) seront réduites si le Conseil approuve la demande.

8. La demande de commentaires indique que l'exclusion des dépenses de programmation olympique et paralympique des dépenses en émissions canadiennes (DÉC) de la Société *pourrait* entraîner des changements dans l'allocation budgétaire globale de la programmation de la Société, y compris les montants alloués à la programmation canadienne indépendante et les émissions de langue française et anglaise produites par les producteurs des CLOSM.
9. L'APFC est d'avis que l'exclusion des dépenses olympiques et paralympiques de la Société entraînera effectivement des changements dans l'allocation budgétaire globale de la Société, pour les raisons suivantes.
10. Tout d'abord, pour clarifier la position de l'APFC, nous sommes d'accord avec la Société pour que – même si le Conseil accorde cette demande – la Société doit toujours consacrer 85 % de son budget **total** de programmation (y compris les Jeux Olympiques) aux DÉC. Le dénominateur des obligations de la Société au titre des DÉC est le même, que les dépenses liées aux Jeux Olympiques soient incluses ou non dans le calcul des DÉC de la Société.
11. De même, 42 % du montant que la Société alloue aux DÉC sur ses services de programmation audiovisuelle de langue française doit quand même être consacré aux émissions d'intérêt national (ÉIN) de langue française. Le dénominateur pour le calcul des obligations en ÉIN est le DÉC de la Société.

12. La Société affirme qu'il n'y aura « aucune réduction des dépenses au titre des DÉC et des ÉIN »⁴. Cette affirmation est correcte pour les DÉC, mais incorrecte pour les ÉIN.
13. Il nous semble évident que si le « gâteau » du dénominateur des DÉC est plus grand, le montant que la Société doit dépenser en ÉIN est également plus grand. Si le « gâteau » des DÉC est plus petit parce que les dépenses liées aux Jeux Olympiques sont exclues du calcul des DÉC, alors le montant que la Société doit consacrer aux ÉIN est plus petit (pour la langue française, à hauteur de 42 % X les dépenses liées aux Jeux Olympiques). La Société ne peut pas affirmer que l'exclusion des dépenses liées aux Jeux Olympiques du calcul des DÉC ne réduira pas ses obligations au titre des dépenses en ÉIN.
14. Au lieu de cela, la Société semble dire qu'elle prévoit de maintenir ses dépenses historiques en DÉC et en ÉIN pendant la durée de la licence (à condition d'exclure les Jeux Olympiques et Paralympiques, ce qui est un raisonnement plutôt circulaire). Dans ses observations en réplique du 15 août 2023, la Société déclare que « l'approbation de cette demande n'aurait pas pour conséquence une réduction des dépenses de CBC ou de Radio-Canada au titre des DÉC et de ÉIN durant la période de licence actuelle comparativement à la période de licence précédente » et qu'il « est prévu que les dépenses de la Société au titre des DÉC et d'ÉIN (en dollars courants) soient *plus élevées* au cours des cinq prochaines années (2023 à 2027) qu'au cours des cinq dernières années (2018 à 2022), si l'on exclut les dépenses consacrées aux *Jeux Olympiques et Paralympiques* ».
15. Dans la Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165⁵, le Conseil a décidé que les obligations de la Société en matière des ÉIN devraient être liées aux DÉC parce qu'une partie importante (à savoir 42 % pour la langue française) des dépenses canadiennes de la Société devrait être consacrée à des émissions d'intérêt national. Le Conseil a établi le seuil des ÉIN à partir des données et des projections que lui a fournies la Société et a constaté que la moyenne de ses dépenses en ÉIN, exprimées en pourcentage de ses DÉC, étaient de plus de 40 % pour le réseau et les stations de langue française et de plus de 50 % pour le réseau et les stations de langue anglaise.
16. La Société peut choisir de dépenser plus d'argent sur la production interne tous les deux ans pour les Jeux Olympiques, mais cela s'accompagne d'obligations concomitantes de dépenser plus en ÉIN. Le fait d'engager des dépenses internes et des paiements de droits pour les Jeux

⁴ SRC, Demande 2023-0391-5, Réplique du 15 août 2023.

⁵ Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165, par. 267.

Olympiques et Paralympiques n'a pas pour effet de « gonfler artificiellement le montant des DÉC utilisé pour calculer les dépenses exigées au titre des ÉIN »⁶. Elle l'augmente, point.

17. Il ne fait aucun doute que le fait de retirer les dépenses liées aux Jeux Olympiques et Paralympiques de la base de calcul des DÉC réduira cette base. Comme l'obligation de dépenses en ÉIN est calculée sur cette base des DÉC, les dépenses en ÉIN seront réduites si les dépenses olympiques en sont exclues.

D. Les producteurs des CLOSM de langue française seront directement lésés si le Conseil approuve la demande.

18. La Société soutient que l'approbation de la demande « n'engendrerait [pas] le moindre changement dans les dépenses consacrées aux émissions produites par des producteurs indépendants des CLOSM »⁷. Cette affirmation est incorrecte. Si le Conseil approuve la demande de la Société, il y aura un impact négatif direct sur les productions des CLOSM.
19. Il est évident que les obligations de la Société à l'égard des CLOSM ne sont pas calculées en proportion des obligations de la Société au titre des DÉC ou des ÉIN. Elles sont plutôt liées aux dépenses de production indépendante de la Société.
20. Il est important de noter que la Société n'a aucune obligation en matière de dépenses de production indépendante. En fait, elle n'a aucune obligation en matière de production indépendante; seulement une attente qu'au moins 80 % du contenu audiovisuel canadien diffusé sur les réseaux et stations de langue française et de langue anglaise soit produit par des sociétés de production indépendantes canadiennes au cours de chaque année de radiodiffusion. À partir de là, trois pour cent (passant à 6 % sur la durée de la licence) des dépenses totales de la Société pour la production indépendante doivent être allouées aux producteurs des CLOSM francophones.
21. Puisque la Société n'a aucune obligation de dépenses en production indépendante, l'obligation de dépenses en ÉIN de la Société est encore plus importante.
22. Au cours de la dernière période de licence, pour ses services de langue française, 93 % des ÉIN de la Société diffusées chaque semaine de radiodiffusion ont été produites par des producteurs indépendants. Dans la dernière décision de renouvellement de licence de la Société, le Conseil a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des exigences à la Société en

⁶ SRC, Demande 2023-0391-5, Réponses aux demandes de renseignements du 21 février 2024.

⁷ SRC, Demande 2023-0391-5, Réplique du 15 août 2023.

ce qui concerne les productions indépendantes, car il serait peu probable que la SRC diminue sa collaboration avec les producteurs indépendants⁸.

23. Mais aujourd'hui, moins de deux ans après cette décision, la Société cherche à réduire ses obligations au titre des dépenses en ÉIN, ce qui aura un impact direct sur la production indépendante. Étant donné que la grande majorité des ÉIN de la Société est produite par des producteurs indépendants, toute réduction des ÉIN réduira sans aucun doute les dépenses totales de la production indépendante de la Société. Étant donné que les obligations de la Société à l'égard des CLOSM sont basées sur les dépenses totales de la Société en matière de production indépendante, les productions des CLOSM diminueront très certainement si le Conseil approuve cette demande.
24. De plus, les ÉIN sont aussi une programmation « à haut risque et à coût élevé »⁹. Le fait qu'il y ait une exigence claire en matière de budget/dépenses de programmation pour les ÉIN offre une certaine garantie qu'un montant d'argent significatif sera réellement investi dans les productions indépendantes et, par conséquent, dans les productions des CLOSM.
25. En fait, les obligations relatives aux ÉIN prévues dans la licence de la Société tentent de contrebalancer le fait qu'il n'y a pas d'obligation de dépenses pour les productions indépendantes. Sans les obligations relatives aux ÉIN, la Société pourrait simplement acquérir un certain nombre d'heures de programmation bon marché pour rencontrer de façon minimale ses attentes en matière de production indépendante. Elle pourrait également consacrer l'essentiel de son budget de programmation à la production interne, en réservant les heures coûteuses et le budget de programmation aux productions internes de CBC/Radio-Canada (comme les Jeux Olympiques).
26. Enfin, et surtout, la Société ne produit pas d'émissions non-ÉIN avec les producteurs des CLOSM membres de l'APFC. Ainsi, les productions des CLOSM sont, et ont toujours été, directement liées aux dépenses en ÉIN. Toute réduction de ces dépenses affectera directement les productions des CLOSM de manière négative.
27. Nous ne sommes pas en désaccord avec la Société sur le fait que l'obligation à l'égard des productions des CLOSM est la même, quelle que soit la décision du Conseil. La Société est tenue de consacrer aux productions des CLOSM de langue française 3 % (passant à 6% pendant la durée de la licence) de ses dépenses totales en production indépendante.

⁸ Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165, par. 295.

⁹ Décision de radiodiffusion CRTC 2022-165, Sommaire.


Malheureusement pour les producteurs des CLOSM, cependant, ces obligations sont liées à des dépenses de production indépendante inconnues, non définies et non réglementées. Étant donné la part significative des ÉIN produites par des producteurs indépendants, toute fluctuation des ÉIN réduira les dépenses consacrées aux productions indépendantes et, par conséquent, aux productions des CLOSM.

28. Le Conseil souligne également que le *rejet* de la demande pourrait avoir pour effet de réduire la programmation non-ÉIN produite de manière indépendante, puisqu'elle « dispose d'une quantité limitée d'argent et qu'il n'est tout simplement pas possible de satisfaire aux exigences de ÉIN à moins que la Société ne procède à des coupes ailleurs. »
29. Nous ne sommes pas d'accord avec le fait que le rejet de la demande aurait un effet préjudiciable sur les producteurs des CLOSM de langue française. Si la Société doit faire des coupures ailleurs pour respecter ses obligations, telles que des coupures dans la programmation non-ÉIN, cela n'aura aucune incidence sur les producteurs des CLOSM francophones. Autant que nous sachions, la Société ne commande pas et n'accorde pas de licence aux producteurs des CLOSM francophones pour des émissions autres que celles en ÉIN. Au contraire, **toutes** les obligations de la Société à l'égard des CLOSM ont été et continueront d'être remplies par la production et la diffusion des ÉIN. Nous en sommes convaincus, d'autant plus que les genres d'émissions admissibles au financement du Fonds des médias du Canada (FMC) sont des ÉIN et que le FMC constitue une source de financement incontournable pour les émissions des CLOSM commandées par la Société. La menace de la Société de réduire un type d'émissions qu'elle ne commande pas aux producteurs des CLOSM francophones n'a donc aucun impact sur les membres de l'APFC.

E. Mesures qui pourraient être prises pour atténuer les impacts potentiels sur les CLOSM.

30. Dans la demande de commentaires, le Conseil s'enquiert des mesures (positives ou atténuantes) qui pourraient être prises à l'égard des impacts de cette demande sur les CLOSM.
31. La seule mesure qui pourrait être prise pour atténuer la demande de la Société serait de la rejeter. L'APFC pourrait demander à la Société de s'engager à un pourcentage de dépenses de production des CLOSM basé sur son budget global de programmation, par opposition aux dépenses des DÉC ou de production indépendante, mais cela ne bénéficierait pas aux autres groupes sous-représentés ayant des conditions de services similaires ni à notre système de radiodiffusion dans son ensemble.

32. En plus de rejeter la demande, nous demandons plutôt au Conseil d'examiner les rapports de la Société sur ses dépenses de production des CLOSM au cours des cinq dernières années, et en particulier les dépenses déclarées pour les coproductions entre les producteurs des CLOSM et les producteurs non-CLOSM. Les dépenses déclarées pour les CLOSM devraient refléter uniquement la proportion des droits de licence qui correspond aux droits détenus par les producteurs des CLOSM, tel que le personnel du CRTC l'a confirmé à l'APFC le 12 décembre 2023. Nous avons des raisons de croire que le montant des dépenses en émissions produites par les producteurs des CLOSM, déclaré par la Société dans son rapport de production vidéo pour les services français et soumis au CRTC le 30 novembre 2023, comprend la totalité des droits de licence versés aux projets coproduits avec des producteurs non-CLOSM. Cette information aidera le Conseil et l'APFC à évaluer la validité des rapports soumis au CRTC le 30 novembre 2023 et la conformité de la Société en ce qui a trait à ses obligations à l'égard des producteurs des CLOSM.
33. Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'expliquer davantage notre position. Nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions du Conseil.



Carol Ann Pilon
Directrice générale

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