



## Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-421-3

Version PDF

Références : 2015-421, 2015-421-1 et 2015-421-2

Ottawa, le 12 janvier 2016

### Avis d'audience

**25 janvier 2016**  
**Gatineau (Québec)**

#### **Révision du cadre politique relatif à la programmation télévisuelle locale et communautaire – Document de travail aux fins de discussion**

1. Lorsque le Conseil a annoncé la tenue d'une audience publique devant porter sur la révision du cadre politique relatif à la programmation télévisuelle locale et communautaire (voir l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-421), il a déclaré qu'il prévoyait publier avant l'audience un document qui énonce les sujets à explorer en fonction des observations reçues afin de bien orienter la discussion et les débats au cours de l'audience.
2. Après avoir analysé les observations des Canadiens, le Conseil publie le présent document de travail. La mention de propositions précises dans le document de travail ne signifie en rien que le Conseil a déjà pris une décision sur une question ou qu'il privilégie une option plutôt qu'une autre. Ce document a comme seul objectif d'offrir aux parties des approches possibles et de stimuler les discussions et les débats.
3. Le Conseil lance aujourd'hui dans le cadre de la présente instance un [forum de discussion en ligne](#) destiné à favoriser l'engagement des Canadiens. Le Conseil invite tous les Canadiens et particulièrement les experts en information des médias tels que les journalistes, concepteurs-rédacteurs, producteurs, reporters et les caméramans à participer à la présente instance et à faire connaître leurs points de vue. Afin de soumettre des commentaires sur le document de travail ou sur toute autre question faisant partie de cette instance, y compris toute proposition provenant d'intervenants, les Canadiens peuvent participer au forum de discussion en ligne qui se déroulera à partir d'aujourd'hui jusqu'au **3 février 2016** (la dernière journée de l'audience publique).
4. À la suite du forum de discussion en ligne, les transcriptions seront affichées sur le site web du Conseil, [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca). Le dossier du forum de discussion en ligne sera versé au dossier de la présente instance.

#### **Importance des nouvelles locales**

5. La *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) déclare que le système canadien de radiodiffusion, composé d'éléments publics, privés et communautaires, offre un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle

(article 3(1)*b*)) et que tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne (article 3(1)*e*)).

6. La Loi déclare également à l'article 3(1)*i*) que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :
  - être variée et aussi large que possible en offrant à l'intention des hommes, femmes et enfants de tous âges, intérêts et goûts une programmation équilibrée qui renseigne, éclaire et divertit;
  - puiser aux sources locales, régionales, nationales et internationales;
  - renfermer des émissions éducatives et communautaires;
  - dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent.
7. À la suite de l'instance Parlons télé, le Conseil a conclu dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24 qu'il devrait approfondir son examen de la télévision locale et communautaire. Par conséquent, il a décidé d'exclure ce sujet de l'instance Parlons télé et de consacrer une instance distincte à cet enjeu important.
8. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-421, le Conseil a annoncé qu'il comptait étudier la disponibilité de la programmation locale dans l'ensemble du système de radiodiffusion, y compris la manière dont les éléments privés et communautaires peuvent contribuer à sa production. Le Conseil a également sollicité des observations sur le meilleur moyen d'assurer que les Canadiens aient accès à des nouvelles locales attrayantes, ainsi qu'à une programmation de pertinence locale et de reflet local, de même que sur la meilleure façon d'allouer les fonds existants de façon responsable et selon les besoins prouvés.
9. Le Conseil estime que les nouvelles et l'analyse<sup>1</sup> jouent un rôle fondamental dans l'atteinte des objectifs du système canadien de radiodiffusion énoncés dans la Loi. En fait, le *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* (1986)<sup>2</sup>, qui a largement influencé l'adoption de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* en 1991, soulignait déjà l'importance des

---

<sup>1</sup> La politique réglementaire de radiodiffusion 2010-808 définit comme suit les catégories d'émissions 1 Nouvelles, 2a) Analyse et interprétation et 3 Reportages et actualités citées dans le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*. **Catégorie 1 Nouvelles** – Bulletins de nouvelles, manchettes, grands titres. Émissions portant sur des événements locaux, régionaux, nationaux et internationaux. De telles émissions peuvent inclure des bulletins météorologiques et de sport, des nouvelles communautaires ainsi que d'autres éléments ou segments connexes contenus dans les « Émissions de nouvelles ». **Catégorie 2a) Analyse et interprétation** – Émissions sur divers sujets qui incluent des analyses ou des discussions, par exemple, des émissions d'interview-variétés ou des tribunes, des émissions d'affaires publiques ou revues, des magazines d'actualité et des documentaires qui n'entrent pas dans la catégorie 2b). Cette catégorie exclut les émissions d'information axées principalement sur le divertissement. **Catégorie 3 Reportages et actualités** – Émissions mettant l'accent sur la couverture des conférences, des congrès politiques, l'ouverture et la clôture d'événements (incluant les dîners de remise de prix), des débats politiques ainsi que des émissions autres que de divertissement visant à recueillir des fonds.

<sup>2</sup> Également appelé le rapport Caplan-Sauvageau.

nouvelles et de l'analyse au sein du système. Précisément, le rapport indiquait que « les journaux télévisés et les magazines d'information locaux sont un élément essentiel de la programmation. »

10. De plus, un rapport de 2003 intitulé *Notre souveraineté culturelle : Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*<sup>3</sup>, le Comité permanent du patrimoine canadien a indiqué craindre « que les services de radiodiffusion communautaire, locale et régionale soient menacés de disparition et que plusieurs régions soient mal desservies. » Le Comité a ajouté que « les grandes villes sont desservies par des stations locales qui parviennent souvent à très bien connaître et représenter leur collectivité [...], mais beaucoup de petites municipalités n'ont pas de couverture comparable. » Ainsi, selon le Comité, un « pan complet de la vie et de la réalité canadiennes est absent du petit écran et de la radio. Or, c'est sûrement là que l'expérience canadienne est la plus originale et stimulante, c'est là que le pays se découvre et se définit. »
11. Les nouvelles et l'analyse demeurent importantes aujourd'hui en permettant l'expression d'une indépendance journalistique et du droit des Canadiens à s'exprimer librement. De plus, les nouvelles et l'analyse produites et distribuées au sein du système de radiodiffusion sont essentielles au fonctionnement du système démocratique canadien et à la confiance que les Canadiens lui portent.
12. Dans le cadre de l'instance Parlons télé, le Conseil a examiné les défis et opportunités du système de télévision canadien dans l'environnement actuel qui migre vers les services sur demande et les services vidéo en ligne. Ces défis et opportunités se posent également aux nouvelles et à l'analyse. Précisément, alors qu'il n'a jamais été aussi facile pour les Canadiens d'accéder rapidement à de l'information provenant de partout au monde, il est aussi devenu plus difficile de monétiser la réalisation de contenus de nouvelles de qualité, d'analyses en profondeur, afin de renseigner, éclairer et divertir les Canadiens. Ce constat est d'autant plus vrai en ce qui concerne les nouvelles locales provenant de communautés de plus petite taille.
13. Comme le révèlent les [données](#) publiées par le Conseil dans le cadre de la présente instance, les coûts associés au contenu des nouvelles locales télévisées excèdent les revenus de cette programmation. Ces coûts seraient supérieurs de 22 % pour la période allant de 2012 à 2015. Cet écart s'est creusé pendant cette période : les coûts auraient augmenté d'environ 2 % alors que les revenus auraient diminué d'environ 10 %. De plus, le nombre d'employés à temps plein ou équivalents affectés à la production du contenu des nouvelles locales télévisuelles a diminué de 4 % pendant la même période. Ces tendances créent une pression sur les radiodiffuseurs soucieux de maintenir cette programmation d'intérêt public.
14. Pendant ce temps, les Canadiens continuent de valoriser le contenu de nouvelles locales qu'ils reçoivent à travers le système de télévision. Dans un sondage d'opinion publique effectué au cours de l'instance Parlons télé, 81 % des répondants ont indiqué qu'ils considèrent que les émissions de nouvelles locales sont importantes. Selon les données d'audience de Numeris, dans certains marchés, les bulletins de nouvelles locales en soirée

---

<sup>3</sup> Également appelé le rapport Lincoln.

de certaines stations locales reçoivent environ 20 % de l'ensemble de l'écoute locale. L'accès aux nouvelles et à l'analyse peut prendre plusieurs formes et les Canadiens utilisent aujourd'hui un éventail toujours grandissant de sources pour se tenir informés, dont des émissions de divertissement se nourrissant du cycle des nouvelles, telles qu'*Infoman*, *This Hour Has 22 Minutes* et les émissions de causerie en fin de soirée canadiennes ou étrangères.

15. Le dossier public de la présente instance montre également que les Canadiens perçoivent un affaiblissement de l'écosystème pour la collecte, la production et la diffusion de nouvelles locales dans tous les médias canadiens. Les conséquences de cet affaiblissement se font sentir à la fois dans le système de radiodiffusion<sup>4</sup> et à l'extérieur de la sphère des médias de masse relevant de la compétence du Conseil<sup>5</sup>. Par exemple, des journaux réduisent la fréquence et la portée de leurs publications imprimées (une stratégie récemment appliquée par *La Presse*) ou réorientent leur présence mobile et en ligne (une tentative entreprise l'automne dernier pour les quotidiens de *Postmedia*). Plusieurs télédiffuseurs ont aussi raccourci leurs bulletins de nouvelles, réduit la taille de leurs salles de rédaction et centralisé leur production. Les sérieux problèmes de la station CHCH-DT Hamilton de Channel Zero témoignent des pressions qu'exerce ce nouvel environnement sur les télédiffuseurs.
16. Certains intervenants notent que l'écosystème des nouvelles se fie de plus en plus aux employés à temps partiel, aux agences de presse et aux communiqués de presse pour compléter la collecte des nouvelles et ils pensent que cette situation nuit à l'information en profondeur et au journalisme d'enquête. De la même façon, les médias sociaux et les sources d'information Internet contribuent à la diffusion rapide de l'actualité et des enjeux internationaux. Toutefois, plusieurs d'entre eux doivent encore démontrer qu'ils sont capables de produire des reportages approfondis et de faire preuve de la même rigueur journalistique que celle à laquelle les Canadiens sont habitués avec les médias imprimés et les radiodiffuseurs établis. L'absence de frontières propre aux sources numériques complique également la diffusion d'informations opportunes et exactes ayant trait à l'actualité locale et municipale pour les consommateurs de médias dans les plus petites communautés.

### **Points de discussion à l'audience publique**

17. Comme il le déclare dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24 publiée à l'issue de l'instance Parlons télé, le Conseil demeure persuadé que la contrepartie du privilège de la distribution obligatoire au service de base du signal des stations de télévision en direct, du droit de ces stations à solliciter de la publicité locale et la possibilité de demander la substitution simultanée est leur responsabilité d'offrir une programmation locale. Lorsque le Conseil a approuvé les demandes de transaction qui ont mené à la consolidation de grandes entreprises intégrées exploitant des stations de télévision traditionnelle, des services spécialisés et des médias numériques, il avait pour objectif

---

<sup>4</sup> Ceci inclut la télévision traditionnelle, spécialisée et communautaire, les stations de radio, de même que le contenu Internet, bien qu'exempté de l'obligation de détenir une licence, fait également partie du système de radiodiffusion.

<sup>5</sup> Par exemple, les journaux quotidiens et hebdomadaires, ainsi que les magazines.

d'assurer la création d'une programmation canadienne de langue française et de langue anglaise variée et de qualité, ainsi que sa diffusion dans les médias traditionnels et numériques. Le Conseil estime toujours que les Canadiens devraient tirer pleinement profit de cette consolidation.

18. Tel qu'indiqué dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-24 et dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-421, le Conseil reste convaincu qu'il y a assez de ressources financières dans le système de radiodiffusion<sup>6</sup> pour assurer une programmation locale de qualité, y compris une couverture de nouvelles locales adaptée aux caractéristiques particulières de chaque marché. Toutefois, l'atteinte de cet objectif pourrait nécessiter un rééquilibrage des ressources financières et des responsabilités entre les divers éléments du système. L'approche que le Conseil adoptera devra faire en sorte que tous les éléments contribueront, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation locale qui répond aux besoins des Canadiens. À cet égard, malgré l'invitation en ce sens formulée dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-421, peu d'intervenants ont saisi l'opportunité de proposer des solutions qui permettraient d'utiliser les forces de chaque élément du système canadien de radiodiffusion – public, privé et communautaire – afin de s'assurer que les Canadiens, en tant que citoyens, reçoivent une quantité et une qualité adéquates de nouvelles et d'information locales.
19. À l'audience, le Conseil compte discuter de l'importance du système de télévision et des trois éléments qui le composent dans l'écosystème des nouvelles et des informations locales au Canada. Il s'intéressera aussi aux autres joueurs qui font partie de cet écosystème afin de s'inspirer de leurs meilleures pratiques et des opportunités qu'ils ont saisies dans l'univers numérique en termes de diffusion, découvrabilité et financement de contenus de nouvelles locales. Par exemple, les journaux quotidiens enrichissent leur couverture des nouvelles et de l'information locales en incluant des capsules vidéo en ligne, un domaine qui fut jadis l'exclusivité de la télévision.
20. Le Conseil concentrera donc ses questions à des initiatives proposées par les intervenants qui vont dans le sens d'un rééquilibrage des ressources financières disponibles à chacun des éléments du système de radiodiffusion et de leurs responsabilités. Le Conseil cherchera à s'assurer que les Canadiens dans tous les marchés reçoivent une quantité et une qualité de programmation locale, particulièrement des nouvelles locales, qui répondent à leurs besoins, et ce, sur la plateforme qui est la plus appropriée.
21. Le Conseil rappelle aux parties que toutes les questions soulevées dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-421 continuent de faire l'objet de la présente instance. Ceci dit, il s'attendra à ce que les participants à la phase comparante de l'audience fassent le lien entre leurs propositions sur les divers enjeux soulevés dans l'avis et les objectifs qu'il énonce dans le présent document de travail.

---

<sup>6</sup> En 2014, les stations de télévision ont consacré plus de 470 millions de dollars à la programmation locale et aux nouvelles locales tandis que le secteur de distribution de radiodiffusion a versé plus de 151 millions de dollars aux chaînes communautaires.

22. Précisément, le Conseil cherchera à discuter des enjeux suivants avec les participants à l'audience :

- l'établissement de définitions claires et précises pour la programmation locale, la programmation d'accès et la programmation de nouvelles locales<sup>7</sup>;
- des mesures pour assurer un niveau continu et approprié de programmation locale et de reflet local;
- la modulation des exigences en matière de programmation locale et de programmation d'accès, basée sur la taille des marchés et les besoins prouvés de la communauté;
- des mesures pour assurer que la programmation d'accès soit largement disponible aux Canadiens, en tant que créateurs et citoyens, en utilisant une approche multiplateforme tenant compte de la découvrabilité;
- une révision des paramètres du Fonds de production local pour les petits marchés, dans l'optique de le recentrer sur les mesures incitatives et les résultats plutôt que sur la compensation.

### **Initiative A – Fonds pour financer les nouvelles locales**

23. Plusieurs intervenants ont déjà soumis des commentaires concernant la possibilité d'établir un mécanisme de financement qui contribuerait à la création de programmation de pertinence locale et de reflet local. Le Conseil est intéressé à discuter de tels mécanismes qui permettraient une redistribution des ressources actuellement dans le système qui sont dédiées à l'expression locale, dans le but de les allouer selon les besoins prouvés de chaque plateforme et de chaque marché.

24. Le Conseil est donc disposé à examiner des propositions d'intervenants visant à établir un fonds qui fournirait un soutien additionnel pour la production et la diffusion d'émissions de nouvelles et d'information locales<sup>8</sup>.

25. Les propositions pour établir un tel fonds devraient aborder les questions suivantes :

- les résultats recherchés de ce fonds et les mesures incitatives qui en font partie afin de s'assurer que ces résultats soient atteints;
- la méthode de mesure afin de s'assurer que le soutien fourni soit bien additionnel;

---

<sup>7</sup> En réponse aux questionnaires envoyés dans le cadre de la présente instance, les télédiffuseurs ont rapporté qu'environ 96 % de l'ensemble des dépenses reliées à la programmation canadienne de catégorie 1 (Nouvelles) était associé à la programmation de nouvelles locales.

<sup>8</sup> Tel que noté plus haut, le Conseil a l'intention d'établir une définition de la programmation de nouvelles locales dans le cadre de la présente instance.

- les critères d'admissibilité pour le financement, y compris l'étendue potentielle des bénéficiaires;
- la méthode afin de déterminer les besoins de chaque bénéficiaire;
- la méthode d'allocation du financement en réponse à ces besoins prouvés.

26. De plus, le Conseil sollicite des propositions quant à l'administration d'un tel fonds. Le fonds devrait respecter les critères suivants :

- être financé à même les ressources existantes du système;
- être géré par une tierce partie indépendante du Conseil, des sources de financement et des bénéficiaires;
- avoir une structure de gouvernance et compter sur des mesures de rendement claires, équitables, souples, transparentes et soignées du fardeau réglementaire;
- permettre une imputabilité auprès du Conseil et des Canadiens, par la voie de rapports rendus publics.

### **Initiative B – Mesures incitatives visant à diffuser des nouvelles locales professionnelles sur les canaux communautaires dans les marchés sans station de télévision traditionnelle**

27. En 1986, le *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion* reconnaissait déjà que les chaînes communautaires exploitées dans les petits centres jouent le rôle important de tenir compte des besoins de toute la collectivité. Parmi ces besoins figure évidemment l'accès à une programmation de nouvelles de grande qualité. Le Conseil est disposé à discuter de mesures qui inciteraient les services de programmation communautaires exploités dans des marchés où il n'y a aucune station de télévision locale à offrir des émissions de nouvelles professionnelles aux Canadiens qui résident dans ces marchés. Le Conseil estime que ces mesures reflèteraient bien le rôle central que joue l'élément communautaire dans ces marchés.

28. Le Conseil est prêt à explorer, par exemple, l'option de réduire le niveau de l'ensemble de la programmation qui doit être consacré à la programmation d'accès pour les exploitants qui s'engageraient à faire la collecte d'information et la diffusion de bulletins de nouvelles dans les marchés où il n'y a aucune station de télévision locale en direct. De même, le Conseil serait ouvert à permettre la diffusion de publicité locale par les canaux communautaires dans les marchés où la publicité pourrait manifestement contribuer à l'atteinte de l'objectif indiqué ci-dessus.

### **Autres initiatives**

29. Le Conseil est également disposé à recevoir toute autre proposition qui va dans le sens d'un rééquilibrage des ressources financières disponibles à chacun des éléments du système de

radiodiffusion et de leurs responsabilités, dans l'optique de s'assurer que les Canadiens de tous les marchés reçoivent un niveau adéquat de nouvelles et d'information locales et autre programmation de haute qualité, et ce, sur la plateforme qui est la plus appropriée. Le Conseil sera particulièrement intéressé à discuter d'initiatives qui permettent de saisir les opportunités offertes par les plateformes numériques en termes de diffusion, découvrabilité et, là où pertinent, monétisation.

### **Observations finales**

30. Le Conseil donnera l'occasion aux parties qui ont déposé des interventions dans le cadre de la présente instance de déposer des observations écrites finales. Ces observations doivent se limiter à des commentaires sur le présent document de travail, à des interventions faites lors du forum de discussion en ligne et à celles faites au cours de l'audience publique. Ces observations finales doivent compter un maximum de 15 pages, y compris un résumé, et être déposées au plus tard le **15 février 2016, à 17 h, heure de Vancouver (20 h heure d'Ottawa)**.

Secrétaire générale

### **Documents connexes**

- *Révision du cadre politique relatif à la programmation télévisuelle locale et communautaire*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-421, 14 septembre 2015
- *Transmission en direct des signaux de télévision et programmation locale*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24, 29 janvier 2015
- *Définitions de catégories d'émissions de télévision*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-808, 1<sup>er</sup> novembre 2010