



Décision de radiodiffusion CRTC 2025-133

Version PDF

Référence : 2024-164

Gatineau, le 9 juin 2025

Dossier public : 1011-NOC2024-0164

Examen du Fonds pour les nouvelles locales indépendantes

Sommaire

Depuis que la *Loi sur la diffusion continue en ligne* est entrée en vigueur en 2023, le Conseil examine l'état des nouvelles locales au Canada, reconnaissant leur importance pour aider les Canadiens à demeurer informés et impliqués dans leurs communautés. Cela dit, les nouvelles sont coûteuses à produire et représentent un domaine difficile à maintenir par les seules forces du marché, et ce, surtout pour les télédiffuseurs indépendants qui font face à une baisse des revenus et à une augmentation des coûts.

Dans le cadre de son plan réglementaire plus large visant à mettre en œuvre la *Loi sur la radiodiffusion* modernisée, le Conseil a déterminé dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121 que les services de diffusion continue en ligne devraient être tenus de verser des contributions de base au Fonds pour les nouvelles locales indépendantes (FNLI). Le Conseil a également déterminé que les services de diffusion continue en ligne devraient appuyer un fonds soutenant la production de nouvelles locales pour la radio, ce qui fait l'objet d'une consultation distincte et donnera lieu à une décision. Ensemble, ces décisions contribueront à ce que la population canadienne ait accès aux nouvelles locales dont elle a besoin.

Pour les nouvelles télévisées, comme les contributions de base provenant des services de distribution continue en ligne entraîneront une augmentation significative du financement distribué par le FNLI, le Conseil a lancé une consultation pour examiner le FNLI au moyen de l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164. La consultation abordait des questions relatives au FNLI, dont les critères d'admissibilité du FNLI, la méthode d'allocation et la manière de mesurer le succès de ce dernier. La consultation a également examiné une demande présentée par Corus Entertainment Inc. (Corus), qui souhaitait recevoir du financement du FNLI pour ses stations de télévision Global, ainsi que les répercussions de l'ajout de ces stations à la liste de bénéficiaires du FNLI.

S'appuyant sur le dossier public, le Conseil a décidé de faire ce qui suit :

- maintenir les critères d'admissibilité actuels du FNLI;
- ajouter les stations de télévision de Corus à la liste des bénéficiaires admissibles du FNLI;

- maintenir la méthode d'allocation actuelle du FNLI et, étant donné l'ajout de Corus, imposer des mesures de protection supplémentaires, comme un plafond relatif aux entités, pour les bénéficiaires;
- exiger que les bénéficiaires du FNLI rendent disponible en ligne le contenu de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale qu'ils produisent et diffusent à la télévision;
- mettre en œuvre un incitatif pour les dépenses en matière de contenu audiovisuel original en ligne reflétant les communautés méritant l'équité, les communautés autochtones et les communautés de langue officielle en situation minoritaire;
- imposer aux bénéficiaires du FNLI et à l'Association canadienne des radiodiffuseurs de nouvelles exigences en matière de rapports concernant les dépenses inhérentes aux nouvelles.

Des opinions minoritaires des conseillers Bram Abramson, Ellen Desmond et Stéphanie Paquette sont jointes à la présente décision.

Contexte

1. Le Fonds pour les nouvelles locales indépendantes (FNLI) est actuellement géré par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et financé par des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestres et de radiodiffusion directe autorisées, qui versent au FNLI 0,3 % de leurs revenus de radiodiffusion de l'année précédente. Toutes les stations de télévision traditionnelles privées qui offrent des nouvelles et de l'information qui reflètent la réalité locale et qui n'appartiennent pas à un groupe intégré verticalement sont admissibles à un financement par le FNLI. À l'heure actuelle, 19 stations de télévision appartenant à 9 groupes de propriété indépendants différents reçoivent du financement du FNLI.
2. En établissant le FNLI en 2016¹, le Conseil visait à encourager les radiodiffuseurs à engager plus de dépenses en lien avec les nouvelles et à diffuser plus de ce type de contenu. Toutefois, les contributions des EDR au FNLI ont diminué au fil du temps².
3. À l'heure actuelle, le financement du FNLI est réparti comme suit :
 - les deux tiers sont distribués proportionnellement à la part de chaque station admissible du total des dépenses en nouvelles et en information³ qui reflètent la réalité locale au cours des trois dernières années de radiodiffusion;

¹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.

² En 2017-2018, les contributions au FNLI se sont élevées à 21,7 millions de dollars, montant qui a diminué progressivement, soit jusqu'à 16 millions de dollars en 2023-2024 (excluant les paiements particuliers de Rogers-Shaw).

³ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224, qui a établi la définition de « nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale » dans le contexte du FNLI.

- le tiers est distribué proportionnellement à la part de chaque station admissible du total d'heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale diffusées au cours des trois dernières années de radiodiffusion;
 - aucune station ni aucun groupe de stations exploité par un même titulaire dans un marché donné ne peut recevoir plus de 12 % du financement dans une année de radiodiffusion donnée.
4. Ainsi, plus il y a d'argent investi et plus il y a d'heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale diffusées, plus la station de télévision privée indépendante pourrait recevoir de financement du FNLI.
 5. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194, le Conseil a décidé que les entreprises audiovisuelles en ligne dont les revenus bruts canadiens annuels de radiodiffusion sont supérieurs à 25 millions de dollars et qui ne sont pas affiliées à une entreprise traditionnelle seront tenues d'allouer 1,5 % de leur contribution de base au FNLI. Cette affectation pourrait représenter un financement supplémentaire estimé à quelque 40 millions de dollars par année.
 6. Le Conseil évalue que ces contributions supplémentaires des entreprises audiovisuelles en ligne pourraient faire passer le FNLI de 18 millions de dollars à environ 58 millions de dollars.
 7. Le 10 mai 2023, Corus Entertainment Inc. (Corus) a déposé une demande pour que ses stations de télévision Global soient admissibles à recevoir du financement du FNLI, étant donné que l'entreprise est désormais un radiodiffuseur indépendant et qu'elle n'est plus intégrée verticalement⁴.
 8. L'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164 (Avis) visait à aborder la demande de Corus en plus de l'augmentation proposée du financement du FNLI découlant de la décision que le Conseil a prise concernant les contributions de base versées par les services de diffusion continue en ligne.

Interventions

9. Au total, 36 intervenants ont participé à l'instance et 19 d'entre eux ont déposé des répliques. Les interventions sont abordées ci-dessous.

Questions

10. Après avoir examiné le dossier public de la présente instance, le Conseil estime qu'il doit se pencher sur les questions suivantes :
 - si les critères d'admissibilité du FNLI devraient être revus;

⁴ Voir la demande 2023-0300-9.

- les répercussions de l'ajout des stations de télévision Global de Corus à la liste des bénéficiaires du FNLI;
- si la méthode d'allocation du FNLI devrait être revue;
- la nécessité de mettre en place des incitatifs supplémentaires pour appuyer la production et la distribution de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale;
- comment mesurer le succès du FNLI;
- autres questions.

Admissibilité au financement du FNLI

11. À l'heure actuelle, l'admissibilité au financement du FNLI est limitée aux stations de télévision privées indépendantes⁵ qui fournissent des nouvelles et de l'information qui reflètent la réalité locale. Dans l'Avis, le Conseil a demandé s'il devrait réviser les critères actuels afin de permettre l'accès au financement du FNLI à un plus grand nombre de fournisseurs de nouvelles audiovisuelles.

Positions des parties

12. Plusieurs intervenants ont soutenu que les critères d'admissibilité actuels du FNLI ne devraient pas être modifiés. Ce point de vue a été exprimé par les entités suivantes : Corus; l'ACR; la Motion Picture Association – Canada (MPA-Canada); les stations de télévision indépendantes locales (STIL); et le Conseil provincial du secteur des communications du Syndicat canadien de la fonction publique (CPSC-SCFP).
13. Les intervenants suivants ont soutenu que les critères d'admissibilité du FNLI devraient être élargis afin d'inclure leurs services ou encore les services qu'ils représentent, puisque ces services produisent ou diffusent des nouvelles au Canada :
- l'Association canadienne des usagers et stations de la télévision communautaire (CACTUS) et le St Andrews Community Channel (CHCO-TV), représentant les stations de télévision communautaire;
 - Aboriginal Peoples Television Network Incorporated (APTN) et la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC), deux services bénéficiant d'une distribution obligatoire en vertu de l'alinéa 9.1(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion (Loi)*;
 - l'Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario (TFO), le service éducatif de langue française de l'Ontario;

⁵ Le terme « indépendant » exclut les stations de télévision intégrées verticalement, c'est-à-dire celles qui sont affiliées à des entreprises de distribution de radiodiffusion.

- Ethnic Channels Group Limited (ECGL), l'exploitant des services canadiens de télévision facultative en langues tierces;
 - DeafDots (soutenu par le Mouvement populaire des Sourds du Canada [MPSC]), un service d'information qui rend compte des développements et des activités pertinents pour la communauté sourde canadienne et présente des rapports en langue des signes américaine (ASL) sur des plateformes de diffusion continue en ligne et de médias sociaux;
 - Cogeco Communications inc. (Cogeco), demandant que les stations de radio commerciale des marchés métropolitains deviennent admissibles au financement du FNLI.
14. D'autres intervenants, comme Unifor et Friends of Canadian Media (FoCM), ont indiqué qu'ils ne s'opposeraient pas à ce que de nouveaux bénéficiaires soient rendus admissibles au financement, à condition que le FNLI continue de se concentrer sur les nouvelles et l'information qui reflètent la réalité locale.

Analyse du Conseil

15. Afin d'évaluer la pertinence d'élargir les critères d'admissibilité du FNLI, le Conseil estime qu'il doit tenir compte de ce qui suit :
- la disponibilité d'une autre forme de soutien pour la production de nouvelles pour les parties qui demandent l'accès au financement du FNLI;
 - les répercussions que l'élargissement de l'admissibilité au financement du FNLI pourrait avoir sur les bénéficiaires actuels.

Disponibilité d'une autre forme de soutien pour la production de nouvelles pour les parties qui demandent l'accès au financement du FNLI

16. Le FNLI soutient la production de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale par des stations de télévision privées indépendantes. Bien que les stations de télévision privées indépendantes aient accès à des sources de financement limitées, la plupart des intervenants qui cherchent à être admissibles au financement du FNLI ont accès à d'autres sources de financement. Par exemple : certains services bénéficient de la distribution obligatoire au service de base des EDR et reçoivent un tarif de gros connexe⁶; les services éducatifs, comme TFO, bénéficient d'un soutien financier gouvernemental; et certaines initiatives portant sur l'accessibilité reçoivent un appui du Fonds pour l'accessibilité de la radiodiffusion.
17. Contrairement aux stations de télévision privées indépendantes, APTN et la CPAC bénéficient tous deux de la distribution obligatoire au service de base des EDR partout au Canada en vertu de l'alinéa 9.1(1)h) de la *Loi*. APTN et la CPAC bénéficient également d'un tarif de gros mensuel obligatoire par abonné. Récemment, le tarif d'APTN a augmenté⁷ et la propriété

⁶ Voir les ordonnances prises en vertu de l'alinéa 9.1(1)h) de la *Loi*.

⁷ Voir la décision de radiodiffusion 2024-106 et l'ordonnance de radiodiffusion 2024-107.

ultime de la CPAC comprend une participation majoritaire d'entités intégrées verticalement⁸. Les services facultatifs bénéficient également des tarifs de gros payés par les EDR pour la distribution de leurs services ainsi que de la capacité de solliciter de la publicité.

18. Les entités de radiodiffusion verticalement intégrées bénéficient de diverses synergies (p. ex. un partage de ressources) ainsi que de plus de capitaux que les fournisseurs de nouvelles indépendants. Depuis 2016, les EDR sont autorisées à réaffecter une partie de leur contribution obligatoire à la programmation canadienne à la production de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale sur les stations de télévision locales⁹. Cette réaffectation signifie que les EDR peuvent réaffecter les contributions qu'elles ont allouées à la télévision communautaire par le passé pour soutenir les nouvelles locales sur leurs stations de télévision affiliées.
19. Les stations communautaires sont admissibles à recevoir du financement du ministère du Patrimoine canadien dans le cadre de programmes comme l'Initiative de journalisme local, qui soutient le journalisme répondant aux divers besoins de communautés mal desservies à travers le Canada.
20. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fait remarquer que d'autres sources de soutien sont disponibles pour les intervenants qui demandent accès au financement du FNLI.

Répercussions que l'élargissement de l'admissibilité au financement du FNLI pourrait avoir sur les bénéficiaires actuels

21. Étant donné que la majeure partie de la programmation produite par les stations de télévision privées indépendantes est composée de nouvelles et d'information pertinentes qui reflètent la réalité locale¹⁰, le soutien que le FNLI fournit à ces stations est essentiel pour s'assurer qu'elles contribuent au système de radiodiffusion.
22. Dans leurs interventions, des bénéficiaires actuels du FNLI ont souligné le risque de diluer l'efficacité du fonds si un nombre important de nouveaux bénéficiaires étaient admissibles. Le Conseil reconnaît ce risque et estime que, de manière générale, des efforts devraient être déployés pour veiller à ce que les stations de télévision privées indépendantes qui bénéficient actuellement du financement du FNLI continuent d'avoir accès à des niveaux de financement comparable à ceux qu'elles reçoivent actuellement.

⁸ Le Conseil fait remarquer que la CPAC a déposé une demande de renouvellement de licence en vertu de la Partie 1 en 2024, qui comprenait une requête en vue d'augmenter son tarif de gros (demande 2024-0399-7).

⁹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.

¹⁰ La programmation d'émissions de nouvelles est estimée comme pertinente et reflétant la réalité locale si elle présente un intérêt pour la communauté ou le marché desservi. Afin d'être considérées comme des émissions reflétant la réalité locale, les émissions de nouvelles doivent respecter tous les critères suivants : 1) le sujet fait spécifiquement référence au marché que la station est autorisée à desservir; 2) elles présentent à l'écran un portrait du marché, par exemple en y incluant des résidents ou des représentants officiels ou en couvrant les activités de son gouvernement municipal ou provincial; et 3) elles sont produites par le personnel de la station ou par des producteurs indépendants spécifiquement pour la station. (Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.)

23. Le Conseil estime également que l'élargissement des critères d'admissibilité du FNLI pour inclure les stations de radio exploitées dans des marchés désignés, comme Cogeco l'a proposé, entraînerait des changements importants au mandat actuel du FNLI. Ce dernier passerait d'un fonds qui soutient les fournisseurs de nouvelles audiovisuelles à un fonds qui soutient les fournisseurs de nouvelles audiovisuelles, mais aussi de nouvelles audio. Le Conseil fait remarquer que l'objectif des fonds alloués au FNLI dans sa politique réglementaire portant sur les contributions de base¹¹ était d'appuyer les services de nouvelles télévisées. De plus, dans cette même politique, le Conseil a alloué une partie des contributions de base versées par les entreprises audio en ligne à un nouveau fonds temporaire qui sera administré par l'ACR. L'avis de consultation de radiodiffusion 2024-270, qui vise à soutenir la production de nouvelles reflétant la réalité locale par des stations de radio commerciale, est en cours.
24. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il est approprié que le FNLI demeure un fonds dédié au soutien des stations de télévision privées indépendantes. Par conséquent, le mandat du FNLI et les critères d'admissibilité pour obtenir du financement de ce dernier demeureront inchangés.

Admissibilité de Corus au financement du FNLI

25. Puisque le Conseil a approuvé le transfert à Rogers Communications Inc. du contrôle effectif de l'actif appartenant à Shaw Communications Inc.¹², Corus est désormais considérée comme un radiodiffuseur indépendant plutôt qu'une entreprise verticalement intégrée. Selon les critères d'admissibilité du FNLI, les stations de télévision Global de Corus seront admissibles au financement du FNLI une fois que le Conseil les aura ajoutées à la liste des bénéficiaires.

Répercussions de l'inclusion des stations de Corus

Positions des parties

26. Certains intervenants ont proposé des mécanismes pour s'assurer que l'accès de Corus au FNLI, s'il est accordé, n'a pas d'incidence défavorable sur les bénéficiaires actuels. Par exemple, les STIL, FoCM, le CPSC-SCFP, Unifor et l'ACR ont suggéré dans leurs interventions que le Conseil reporte tout financement FNLI aux stations Global jusqu'à ce que les fonds prévus des entreprises en ligne commencent à affluer¹³. Le Conseil aborde cette suggestion au paragraphe 62 ci-dessous.
27. Dans leurs interventions, les STIL et le Forum for Research and Policy in Communications (FRPC) ont suggéré que les cinq stations Global métropolitaines¹⁴ soient exclues du FNLI, citant la taille de Corus, les synergies potentielles au sein de son réseau national et les revenus publicitaires auxquels ces cinq stations ont accès.

¹¹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121.

¹² Voir la décision de radiodiffusion 2022-76.

¹³ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121.

¹⁴ Les stations sont exploitées à Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto et Montréal.

28. Diverses parties qui ont fourni des observations concernant l'ajout possible des 15 stations Global de Corus à la liste des bénéficiaires admissibles du FNLI – y compris les STIL, FoCM, DeafDots, CACTUS, la Canadian Communication Systems Alliance (CCSA) et le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) – ont suggéré l'introduction d'un plafond relatif aux entités. Les STIL, par exemple, ont suggéré un plafond de 45 %, ce qui limiterait les stations Global combinées ou les stations combinées de tout autre groupe de propriété à un maximum de 45 % des décaissements du FNLI.
29. De plus, RNC Média et Télé Inter-Rives ont plaidé dans leurs interventions pour que le FNLI soit divisé en deux moitiés égales : une moitié étant destinée aux bénéficiaires actuels; et l'autre à Corus et à tout nouveau bénéficiaire. Ils ont argué qu'une telle répartition protégerait ainsi les bénéficiaires actuels du FNLI. Dans son intervention, les STIL ont également appuyé une division, suggérant que les bénéficiaires actuels du FNLI reçoivent un minimum de 23 millions de dollars et Corus un minimum de 17,6 millions de dollars, en dollars réels, au cours de l'année de radiodiffusion 2024-2025.
30. Dans son intervention, le CDIP a soutenu que Corus ne devrait pas être admissible au financement du FNLI. À son avis, la taille de Corus, qui est plus grande que celle des autres bénéficiaires du FNLI, entraînerait l'épuisement des fonds. Le MPSC ainsi que certains particuliers partageaient cette opinion.
31. Dans son intervention, Corus a demandé qu'on lui accorde l'accès au FNLI et a souligné que « pendant 16 mois, les stations Global ont satisfait aux critères d'admissibilité du Fonds, mais se sont vu refuser l'admissibilité » [traduction]. Elle a ajouté qu'un plafond relatif aux entités n'est pas nécessaire.

Analyse du Conseil

32. Le Conseil évalue que, conformément à la méthode d'allocation actuelle du FNLI, Corus recevrait la majeure partie du financement de ce dernier.
33. Le Conseil reconnaît que bien que Corus soit un radiodiffuseur indépendant, sa taille lui offre des possibilités de synergies et d'économies d'échelle qui ne sont pas accessibles aux autres entités indépendantes. Toutefois, le Conseil fait remarquer que Corus joue un rôle important dans la production et la diffusion de nouvelles et d'information pertinentes qui reflètent la réalité locale pour la population canadienne. Le Conseil reconnaît aussi les coûts que Corus doit assumer pour exploiter un réseau de nouvelles national. Par conséquent, le Conseil estime que, bien qu'il serait approprié d'imposer un mécanisme pour empêcher Corus d'absorber un montant disproportionné du financement du FNLI, un tel mécanisme devrait également assurer un soutien adéquat aux activités en matière de nouvelles des stations Global.
34. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il est approprié d'introduire un plafond de 45 % relatif aux entités, limitant ainsi le montant total du financement qui pourrait être alloué à une même entité¹⁵.

¹⁵ Ce plafond s'appliquerait aux groupes de propriété contrôlant plus d'un bénéficiaire du FNLI.

35. Ce plafond relatif aux entités permettrait aux bénéficiaires actuels du FNLI de bénéficier de l'augmentation prévue du financement tout en fournissant à Corus les ressources supplémentaires dont elle a besoin.
36. En ce qui concerne la proposition d'exclure les stations Global métropolitaines du financement du FNLI, le Conseil fait remarquer que même s'il est vrai que les stations exploitées dans des marchés plus vastes ont accès à plus de créneaux publicitaires, il est néanmoins difficile pour elles d'être rentables. De plus, les stations exploitées dans les marchés métropolitains n'ont jamais été exclues du FNLI. Le Conseil est d'avis que le plafond relatif aux entités proposé de 45 %, combiné au plafond relatif au marché de 12 %¹⁶ actuellement en place, serait suffisant pour empêcher les stations Global métropolitaines de monopoliser le financement du FNLI. Par conséquent, le Conseil conclut que les stations Global métropolitaines ne devraient pas être exclues de l'admissibilité au financement du FNLI.

Méthode d'allocation

37. À l'heure actuelle, le financement du FNLI est réparti de la manière décrite au paragraphe 3 ci-dessus. Dans l'Avis, le Conseil a demandé aux parties si la méthode d'allocation du FNLI devrait être révisée et, dans l'affirmative, quels critères d'allocation devraient être pris en considération afin de s'assurer que les fonds sont distribués équitablement entre tous les bénéficiaires. Le Conseil a également demandé si une méthode d'allocation révisée devrait favoriser certains bénéficiaires, en fonction de la taille du marché ou encore de la langue d'exploitation.

Positions des parties

38. Plusieurs intervenants ont indiqué que la méthode d'allocation actuelle est satisfaisante. Plus précisément, divers intervenants, dont les STIL, FoCM et Cogeco, ont exprimé l'avis que le plafond relatif au marché de 12 % atteint son objectif de financer et de soutenir les marchés mal desservis. Ces intervenants ont donc recommandé le maintien du plafond relatif au marché.
39. Dans son intervention, Corus a souligné que le plafond relatif au marché devrait passer de 12 % à 15 % pour faire en sorte que le FNLI déploie les fonds le plus efficacement possible.
40. Dans son intervention, le CPSC-SCFP a souligné qu'entre 60 % et 77 % des dépenses engagées par les bénéficiaires du FNLI en lien avec les nouvelles et l'information qui reflètent la réalité locale sont couvertes par le financement du FNLI. Toutefois, ce même financement est ensuite utilisé pour calculer le montant d'argent distribué l'année suivante. L'intervention du CPSC-SCFP a exprimé la préoccupation que cette méthode d'allocation se perpétue d'elle-même et pourrait donc ne pas être optimale.
41. Le FRPC a suggéré, dans son intervention, que des mécanismes soient établis pour veiller à ce que les bénéficiaires du FNLI ne réduisent pas leurs dépenses en nouvelles et en information qui reflètent la réalité locale après avoir reçu du financement du FNLI. Le CPSC-SCFP a

¹⁶ Voir la section « Méthode d'allocation » ci-dessous pour plus de détails.

également recommandé de lier le financement du FNLI à des conditions pour les bénéficiaires¹⁷.

42. Enfin, les opinions des intervenants varient quant à savoir si une méthode d'allocation révisée devrait favoriser certains bénéficiaires ou non, et ce, en fonction de la taille du marché ou de la langue d'exploitation. Comme mentionné précédemment, certaines parties ont suggéré que les stations exploitées dans les marchés métropolitains soient exclues du FNLI. En ce qui concerne la langue, certains intervenants, comme Cogeco, ont suggéré que les stations de langue française reçoivent au moins 40 % du financement du FNLI. D'autres, comme l'APTN et le CHCO-TV, ont également exprimé leur appui à l'idée qu'une partie du financement du FNLI soit affectée au contenu de langue française, bien qu'ils n'aient pas suggéré de proportion précise.

Analyse du Conseil

43. Le Conseil estime que la méthode d'allocation actuelle du FNLI est efficace et qu'elle agit comme un incitatif pour la production et la diffusion de plus de nouvelles qui reflètent la réalité locale. En raison de la façon dont l'allocation est calculée, un bénéficiaire du FNLI réduisant considérablement ses dépenses en nouvelles et en information qui reflètent la réalité locale verrait, en conséquence, une diminution importante de l'argent qu'il reçoit du fonds.
44. De plus, le Conseil estime que la méthode d'allocation actuelle, qui accorde plus de poids aux dépenses qu'à la diffusion, encourage un investissement constant dans les nouvelles et l'information indépendantes qui reflètent la réalité locale et qui sont estimées par les auditoires locaux, ainsi que la production constante d'un tel contenu. Des nouvelles de haute qualité sont coûteuses à produire; par conséquent, accorder plus de poids aux dépenses qu'à la diffusion encourage l'investissement dans une couverture de nouvelles de haute qualité plutôt que la production d'un plus grand volume de nouvelles moins coûteuses.
45. Le Conseil estime également qu'il convient de maintenir le plafond relatif au marché de 12 %. Ainsi, les stations exploitées dans des marchés métropolitains (qui ont donc accès à plus de créneaux publicitaires) ne monopoliseraient pas le financement du FNLI au détriment des stations exploitées dans des marchés de plus petite taille.
46. Le Conseil fait également remarquer que, à la lumière des affectations passées, la méthode d'allocation actuelle est efficace pour permettre aux stations de langue française d'obtenir un financement du FNLI proportionnel à leur niveau respectif de dépenses et de diffusion de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale. Imposer l'obligation d'allouer 40 % du financement du FNLI au soutien des stations de langue française ne serait pas conforme à la composition du secteur de la télévision indépendante au Canada. Le marché de langue anglaise est composé d'un nombre beaucoup plus élevé de radiodiffuseurs indépendants

¹⁷ Les conditions suggérées incluent les suivantes : maintenir les stations de télévision traditionnelles existantes; maintenir ou augmenter le nombre d'employés dans les équipes journalistiques existantes; maintenir ou augmenter le nombre requis d'heures de diffusion de nouvelles et d'information originales et qui reflètent la réalité locale, et diffuser ce même contenu en ligne et gratuitement au public.

desservant un nombre beaucoup plus grand de marchés que le marché de langue française¹⁸. De plus, le marché de langue française est desservi par deux joueurs importants qui sont intégrés verticalement et par le radiodiffuseur public. Les stations de langue française qui sont actuellement bénéficiaires du FNLI n'ont pas demandé une proportion précise du financement du FNLI.

Incitatifs supplémentaires

47. Les sommes versées au FNLI en lien avec des incitatifs (p. ex. la production de contenu desservant précisément les communautés méritant l'équité) contribuent directement au total des fonds disponibles pour l'allocation aux bénéficiaires.
48. Pour cette raison, l'Avis sollicitait des observations portant sur la question de savoir si le FNLI devrait inclure des incitatifs supplémentaires pour s'assurer que les fonds sont concentrés sur la production et la diffusion à grande échelle de contenu de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale qui sont de haute qualité et qui répondent aux besoins de la population canadienne, y compris dans les communautés rurales, éloignées et mal desservies.

Positions des parties

49. Des intervenants s'entendaient pour dire qu'aucun incitatif supplémentaire n'est nécessaire pour assurer la diffusion à grande échelle de nouvelles et d'informations qui reflètent la réalité locale. Les STIL et l'ACR, par exemple, ont tous deux indiqué que la programmation d'émissions de nouvelles de leurs membres est déjà largement disponible, y compris en ligne.
50. Dans son intervention, l'ACR a également souligné que la méthode d'allocation actuelle (telle qu'elle est décrite au paragraphe 3 ci-dessus) encourage suffisamment la production de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale répondant aux besoins de la population canadienne, y compris dans les marchés mal desservis.

Analyse et décisions du Conseil

51. Le Conseil souligne l'importance de veiller à ce que les communautés mal desservies bénéficient du financement. Toutefois, il estime qu'il serait approprié de mettre en œuvre un incitatif supplémentaire pour que les bénéficiaires du FNLI produisent du contenu desservant expressément et reflétant les communautés méritant l'équité, les communautés autochtones et les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), ainsi que pour atteindre les objectifs relatifs à la diversité, à l'inclusion et à l'accessibilité qui sont énoncés dans la *Loi*.
52. Dans le cadre de cet incitatif supplémentaire, les dépenses associées à la production de nouvelles et d'information originales¹⁹ qui reflètent la réalité locale pourraient être incluses

¹⁸ Avec l'inclusion des stations de Corus, le FNLI sera composé de huit entités desservant deux marchés de langue anglaise et deux entités desservant cinq marchés de langue française.

¹⁹ L'expression « contenu original en ligne » désigne la diffusion originale d'une émission qui n'a pas été diffusée ou distribuée par une autre entreprise de radiodiffusion autorisée ou une autre entreprise en ligne.

dans les dépenses totales d'une station pour cette programmation et pourraient donc être incluses dans le calcul des allocations, et ce, même si le contenu est diffusé uniquement en ligne et non à la télévision linéaire. La programmation de nouvelles serait considérée comme reflétant les communautés mal desservies si elle :

- traite d'un sujet explicitement lié à une communauté mal desservie dans le marché que la station est autorisée à desservir;
- présente à l'écran un portrait de la communauté mal desservie, notamment en dépeignant ses membres ou représentants, ou encore en couvrant un événement lié à la communauté en question;
- est produite expressément pour la station par le personnel de cette station ou par un producteur indépendant.

53. Le Conseil est d'avis que cet incitatif devrait se traduire par une production accrue de contenu en ligne répondant aux besoins des membres des communautés méritant l'équité, des communautés autochtones et des CLOSM. Cependant, il demeure primordial que toutes les communautés continuent d'avoir accès à des nouvelles et de l'information qui reflètent la réalité locale à la télévision. Par conséquent, cet incitatif n'est pas un encouragement à migrer le contenu de nouvelles lié aux communautés mal desservies de la télévision vers le Web; il s'agit plutôt d'un encouragement à augmenter les productions de contenu desservant ces communautés. Les bénéficiaires du FNLI qui utilisent cet incitatif doivent en rendre compte dans leur rapport annuel²⁰.

54. Enfin, le Conseil reconnaît que les nouvelles et l'information qui reflètent la réalité locale qui sont actuellement produites par les bénéficiaires du FNLI et diffusées à la télévision sont généralement disponibles en ligne afin d'en accroître l'accessibilité. Toutefois, compte tenu de l'importance d'un tel contenu pour aider la population canadienne à demeurer informée, le Conseil estime qu'il est dans l'intérêt public d'exiger que les nouvelles produites avec l'appui du FNLI soient disponibles en ligne.

55. Par conséquent, le Conseil conclut que, pour recevoir du financement du FNLI, les bénéficiaires doivent rendre leur contenu de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale disponible en ligne au moment de la diffusion à la télévision et pendant au moins sept jours après la diffusion. Cette mesure fera en sorte que la population canadienne ait accès aux nouvelles et à l'information qui reflètent leur réalité locale sur de multiples plateformes, et assurera la promotion de la disponibilité de cette programmation.

56. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil a déterminé qu'il fera ce qui suit :

- maintenir un plafond relatif au marché de 12 % comme incitatif constant pour encourager les radiodiffuseurs à financer des marchés mal desservis;

²⁰ Pour plus de détails sur les exigences en matière d'établissements de rapports, se reporter la section « Mesurer le succès » ci-dessous.

- maintenir la méthode d'allocation actuelle du FNLI²¹, qui est pondérée afin de promouvoir la production de nouvelles et d'information indépendantes et de haute qualité qui reflètent la réalité locale;
- mettre en place une exigence selon laquelle les nouvelles produites avec l'appui du FNLI doivent être disponibles en ligne afin d'assurer la diffusion à grande échelle de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale;
- mettre en place un incitatif pour encourager les bénéficiaires du FNLI à produire du contenu audiovisuel original en ligne qui dessert et reflète les communautés méritant l'équité, des communautés autochtones et des CLOSM.

Mesurer le succès

57. À titre d'administrateur du FNLI, l'ACR doit actuellement déposer auprès du Conseil, au plus tard le 30 novembre de chaque année, un rapport annuel détaillant les montants de financement reçus et distribués. En outre, les bénéficiaires du FNLI doivent déposer auprès de l'ACR des rapports détaillant la manière dont les fonds reçus ont été utilisés pour atteindre les objectifs du FNLI. Dans l'Avis, le Conseil a demandé si des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour surveiller le rendement du FNLI.

Positions des parties

58. Dans leurs interventions, les STIL et l'ACR ont exprimé l'avis que les exigences actuelles en matière de rapports devraient être maintenues afin d'éviter d'alourdir le fardeau administratif des bénéficiaires. Ils considèrent que les exigences actuelles en matière de rapports sont transparentes et complètes. Les STIL ont suggéré que certaines données agrégées supplémentaires (comme les données sur les journalistes équivalents temps plein (ETP), soit des renseignements qu'ils recueillent et fournissent actuellement à l'ACR et au Conseil) pourraient également faire partie d'un rapport public. Dans leurs interventions, Unifor et le CPSC-SCFP ont recommandé d'exiger que tous les bénéficiaires du FNLI fournissent des renseignements supplémentaires portant sur les statistiques en matière d'emploi.
59. Dans son intervention, FoCM a indiqué que l'ACR rend actuellement compte des dépenses et des heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locales tous les trois ans, et qu'il serait plus utile qu'elle déclare annuellement les dépenses au titre de cette programmation ainsi que ses heures de diffusion pour l'année précédente. Le FRPC a indiqué que davantage de données devraient recueillies et publiées, y compris : le nombre d'heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale diffusées chaque année; le nombre d'heures de nouvelles et d'information de première diffusion ou originales qui reflètent la réalité locale diffusées chaque année; le nombre (en ETP) de journalistes ou d'employés chargés de la collecte de nouvelles dans chaque station par année depuis la création du FNLI; et les dépenses totales de chaque bénéficiaire du FNLI pour les nouvelles et l'information de première diffusion qui reflètent la réalité locale au sein de chaque communauté.

²¹ Voir le paragraphe 3 ci-dessus.

Analyse du Conseil

60. Le Conseil estime que les exigences actuelles pourraient être améliorées afin de faciliter la surveillance du succès du FNLI par le Conseil ou d'autres parties intéressées sans imposer un fardeau excessif aux bénéficiaires du FNLI. La nécessité de fournir à toutes les parties des renseignements supplémentaires pour évaluer si le FNLI atteint ses objectifs est accentuée par l'injection de contributions supplémentaires importantes dans le fonds découlant de la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et de l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194. Par conséquent, le Conseil est d'avis que les exigences supplémentaires suivantes aideraient à faire en sorte que le financement du FNLI appuie la production de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale répondant aux besoins de l'auditoire, et ce, sans imposer un fardeau administratif déraisonnable aux bénéficiaires ou à l'ACR :

- le rapport annuel de l'ACR doit maintenant inclure les dépenses et les heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale de l'année précédente (sous forme agrégée), en plus de la moyenne actuellement indiquée pour les trois années précédentes;
- les bénéficiaires du FNLI doivent désormais fournir à l'ACR et au Conseil des données sur les journalistes ETP pour une diffusion publique sous forme agrégée;
- l'ACR doit désormais rendre publiques toutes les données agrégées supplémentaires en fonction des renseignements fournis par les bénéficiaires (heures, dépenses, etc.);
- afin de déclarer les dépenses pour le contenu en ligne, les bénéficiaires du FNLI doivent désormais fournir à l'ACR et au Conseil la liste des segments produits qui sont admissibles à l'incitatif décrit au paragraphe 52 ci-dessus, les dépenses connexes et une explication de la façon dont la production de ces segments a servi les communautés mal desservies dans leur marché.

61. Les bénéficiaires doivent déposer tous les rapports requis auprès de l'ACR et du Conseil au plus tard le 30 novembre de chaque année. Les documents à l'intention du Conseil peuvent être déposés par voie électronique au moyen du service sécurisé « [Mon dossier CRTC](#) ».

Autres questions et considérations

62. Dans leurs interventions, les STIL, FoCM, le CPSC-SCFP, Unifor et l'ACR ont suggéré que le Conseil reporte tout financement du FNLI pour les stations Global de Corus jusqu'à ce que les fonds prévus des entreprises en ligne commencent à affluer. Bien que le Conseil reconnaisse le risque que des litiges en cours²² impliquant des entreprises en ligne étrangères puissent entraîner le retard ou le report de leur contribution au FNLI, le Conseil est néanmoins

²² Le Conseil fait remarquer que ses ordonnances sont actuellement contestées devant la Cour d'appel fédérale et que cette dernière a rendu des ordonnances suspendant la mise en œuvre des ordonnances du Conseil le 23 décembre 2024. Le Conseil fait également remarquer que l'issue du litige pourrait avoir une incidence sur la disponibilité de ce financement ou sur le moment auquel il sera versé.

d'avis qu'il est essentiel de mettre en place un cadre solide pour le FNLI. Corus est admissible au financement du FNLI et devrait donc y avoir accès.

63. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les nouvelles règles du FNLI devraient entrer en vigueur immédiatement et, conformément à la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et à l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194, que le paiement à l'ACR devrait être effectué au plus tard le 31 août 2025.
64. Dans son intervention, la MPA-Canada s'est dite préoccupée à l'idée de présenter à l'ACR des rapports contenant des renseignements financiers sensibles et confidentiels. Le Conseil reconnaît les préoccupations relatives à la confidentialité et fait remarquer que la même question a été soulevée dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194. Les parties devaient conclure et soumettre au Conseil leurs ententes avec un administrateur tiers qui distribuerait des montants regroupés à l'ACR, et ce, d'ici la fin de novembre 2024. Par conséquent, le Conseil estime que cette question a déjà été tranchée dans le cadre d'une autre instance.

Conclusion

65. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que les décisions suivantes sont dans l'intérêt des bénéficiaires actuels du FNLI ainsi que dans l'intérêt des nouveaux bénéficiaires admissibles du FNLI :
 - maintenir les critères d'admissibilité actuels du FNLI;
 - ajouter les 15 stations de télévision Global de Corus à la liste des bénéficiaires admissibles du FNLI;
 - maintenir la méthode d'allocation actuelle;
 - imposer un plafond relatif aux entités de 45 %;
 - maintenir le plafond relatif au marché de 12 %;
 - exiger que tous les bénéficiaires du FNLI rendent leur contenu de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale diffusé à la télévision également disponible en ligne au moment de la diffusion à la télévision et pendant au moins sept jours;
 - mettre en œuvre un incitatif pour les dépenses en matière de contenu audiovisuel original en ligne reflétant les communautés méritant l'équité, les communautés autochtones et les CLOSM;
 - imposer les nouvelles exigences en matière de rapports suivantes :
 - les rapports de l'ACR doivent inclure les dépenses et les heures de nouvelles et d'information qui reflètent la réalité locale de l'année précédente (sous forme agrégée), en plus des totaux moyens des trois années précédentes;

- les bénéficiaires du FNLI doivent fournir à l'ACR et au Conseil les données des journalistes ETP pour diffusion publique agrégée;
- l'ACR doit rendre publiques les données agrégées supplémentaires en fonction des renseignements fournis par les bénéficiaires;
- lorsqu'ils déclarent des dépenses pour du contenu en ligne destiné à des communautés mal desservies, les bénéficiaires du FNLI doivent fournir à l'ACR et au Conseil la liste des segments produits qui sont admissibles à l'incitatif, les dépenses connexes et une explication de la façon dont la production de ces segments a servi les communautés mal desservies dans leur marché.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations concernant le plan proposé par l'Association canadienne des radiodiffuseurs pour l'exploitation d'un fonds temporaire soutenant la production de nouvelles locales par les stations de radio commerciale dans les plus petits marchés*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2024-270, 4 novembre 2024
- *Appel aux observations sur le Fonds pour les nouvelles locales indépendantes*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2024-164, 23 juillet 2024
- *La voie à suivre – Soutenir le contenu canadien et autochtone au moyen de contributions de base – Finalisation des conditions de service*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2024-121-1 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2024-194, 29 août 2024
- *La voie à suivre – Soutenir le contenu canadien et autochtone au moyen de contributions de base*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2024-121, 4 juin 2024
- *Aboriginal Peoples Television Network Incorporated – Modification de licence et ordonnance de distribution obligatoire du service dans l'ensemble du Canada*, Décision de radiodiffusion CRTC 2024-106 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2024-107, 14 mai 2024
- *Shaw Communications Inc. – Modification à la propriété et au contrôle effectif*, Décision de radiodiffusion CRTC 2022-76, 25 mars 2022
- *Cadre politique relatif à la télévision locale et communautaire*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-224, 15 juin 2016

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Bien que je sois d'accord avec la décision majoritaire de mes collègues à bien des égards, j'estime que nous aurions dû appuyer les nouvelles locales d'une manière plus cohérente, qui tient compte de l'évolution de l'environnement médiatique. J'aurais pris des mesures différentes et plus poussées pour examiner le financement des radiodiffuseurs indépendants et intégrés verticalement d'une manière semblable, ce qui se rapproche du point de vue de la conseillère Paquette, qui est énoncé ci-dessous. Ces mesures auraient été les suivantes : adopter un plafond relatif aux entités plus évolutif qui tient compte des préoccupations liées à la consolidation et à la privation de nouvelles; faire en sorte que les modalités liées aux licences de type Creative Commons sont respectées et que les textes et métadonnées connexes sont publiés, et ce, pour le contenu appuyé par le Fonds pour les nouvelles locales indépendantes (FNLI); et publier des données plus désagrégées et des données sur les nouvelles de première diffusion, soit des renseignements qui sont déjà consignés, offrant ainsi aux publics locaux touchés l'occasion de formuler chaque année des observations à l'égard des ébauches de rapports annuels avant que ces derniers soient finalisés.

Contexte

2. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Conseil) est indépendant de l'appareil de politiques fédéral responsable de la majeure partie de la mosaïque de mesures de soutien aux nouvelles au Canada. La *Loi sur la radiodiffusion* nous enjoint de faire en sorte que le système canadien de radiodiffusion respecte certains objectifs de politique; toutefois, elle ne mentionne les « nouvelles » qu'une seule fois, un ajout de dernière minute dans le cadre des réformes de la *Loi sur la radiodiffusion* adoptées au moyen de la *Loi sur la diffusion continue en ligne*¹. Toutefois, nous reconnaissons depuis longtemps qu'un

écosystème des nouvelles actif et dynamique est l'une des pierres angulaires de toute démocratie parce qu'il permet aux citoyens de demeurer informés sur des questions d'intérêt public et donc de participer au système démocratique².

3. Les mesures de soutien réglementaires intégrées aux cadres réglementaires de radiodiffusion du Canada comprennent, dans le secteur audiovisuel : les obligations de nouvelles imposées aux radiodiffuseurs en direct en tant que canaux généralistes³; le statut de distribution obligatoire, sur le service de câble de base, pour les services généralistes ainsi que pour les canaux autochtones, parlementaires, d'affaires publiques, communautaires, éducatifs, météorologiques et d'information continue de longue date⁴; le statut d'offre obligatoire pour

¹ Sous-alinéa 3(1)i)(ii.1) : « la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois [...] renfermer des émissions axées sur les nouvelles et l'actualité — du niveau local et régional jusqu'au niveau national et international —, qui sont produites par des Canadiens et qui reflètent leurs points de vue, notamment ceux des Autochtones et des Canadiens issus des communautés noires ou d'autres communautés racisées ou aux antécédents ethnoculturels divers ».

² Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224, paragraphe 17.

³ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.

⁴ Voir le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, articles 17, 41 et 46.

les nouveaux services de nouvelles nationales facultatifs⁵; un système de transmission des plaintes à l'égard du contenu radiodiffusé qui ne respecte pas les normes journalistiques⁶, y compris le contenu qui diffuse de façon flagrante des nouvelles fausses ou trompeuses⁷; et les mécanismes de redistribution des revenus tirés de la distribution de la programmation audiovisuelle.

4. À l'instar du débat public plus large portant sur les mesures de soutien aux nouvelles qui se déroule actuellement à l'échelle de l'économie, l'évolution de chacune de ces mesures doit être envisagée dans une optique à court terme et dans une optique à long terme. Le modèle d'un continuum, qui s'étend du journalisme de radiotélévision (coûteux, mais fondé sur des principes) au contenu monétisé généré par les influenceurs, a depuis longtemps été dépassé à la fois par une zone intermédiaire de plus en plus importante qui brouille ces distinctions trop faciles, ainsi que par les répercussions à grande échelle de la recirculation et du roulement sur les plateformes et les écosystèmes de vidéos sociales. Dans ce contexte, assurer l'avenir des nouvelles dépend d'une transformation durable de la façon dont elles sont financées, organisées et transmises. Les mesures de soutien aux nouvelles ne devraient pas avancer avec empressement ou maladresse vers la destruction créatrice, au risque de freiner l'évolution de l'entreprise de presse vers de nouvelles formes nées à l'ère du numérique qui peuvent être autosuffisantes à grande échelle. En revanche, s'en éloigner pourrait faire en sorte que les nouvelles en soi battent de l'aile avant même d'avoir atteint l'échelle appropriée, qu'elles soient nées à l'ère du numérique ou non, et se heurtent à une défaillance du marché que, à grande échelle, peu de démocraties peuvent se permettre de maintenir à titre de mesure provisoire.
5. Notre consultation portant sur le FNLI et les défis pratiques auxquels il est confronté s'inscrivent dans ce contexte. La décision majoritaire du Conseil plénier fera en sorte que le FNLI soutient les nouvelles reflétant la réalité locale produites par 19 stations dans 14 villes dans 5 provinces canadiennes⁸, plutôt que par 34 stations dans 28 villes dans 9 provinces⁹. Il

⁵ Voir l'ordonnance de radiodiffusion 2022-297.

⁶ Voir l'avis public 1991-90.

⁷ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2011-308. De façon plus générale, aux termes de la décision 90-772, section II, le « Conseil doit se pencher sur les mérites de chaque cas particulier en tenant compte de la place essentielle qu'occupe la liberté de commentaire justifié et vigoureux. De plus, le Conseil n'entend conclure que la limite à la liberté d'expression a été franchie que dans des cas d'excès flagrant; pour toute situation pouvant à cet égard se situer légitimement en zone grise alors qu'il n'est pas évident qu'il y a manquement à la haute qualité, c'est la liberté d'expression qui se trouvera favorisée. Il s'agit en somme de ménager à ceux et celles qui un jour ou l'autre font les frais de la liberté d'expression dans sa puissante manifestation sur les ondes publiques une protection minimale. »

⁸ En Colombie-Britannique, Kamloops (CFJC-TV), Prince George (CKPG-TV) et Victoria (CHEK-TV). En Alberta, Lethbridge (CJIL-DT), Lloydminster (CKSA-TV, CITL-TV) et Medicine Hat (CHAT-TV). En Ontario, Hamilton (CHCH-DT) et Thunder Bay (CKPR-TV, CHFD-TV). Au Québec, Carleton (CHAU-TV), Gatineau (CHOT-DT, CFGS-TV), Rivière-du-Loup (CIMT-TV, CFTF-TV, CKRT-TV), Rouyn-Noranda (CFEM-TV) et Val-d'Or (CFVS-TV). À Terre-Neuve, St. John's (CJON-TV.)

⁹ En Colombie-Britannique, ajouter Vancouver (CHAN-DT) et Kelowna (CHBC-DT). En Alberta, ajouter Calgary (CICT-DT), Edmonton (CITV-DT) et une autre station de Lethbridge (CISA-DT). En Saskatchewan, ajouter Regina (CFRE-DT) et Saskatoon (CFSK-DT). Au Manitoba, ajouter Winnipeg (CKND-DT). En Ontario, ajouter Toronto (CIII-DT), Oshawa (CHEX-TV-2), Peterborough (CHEX-DT) et Kingston (CKWS-TV). Au Québec, ajouter

s'agit de la prochaine étape de l'évolution et de la généralisation de ce qui a commencé comme un fonds de petit marché destiné aux radiodiffuseurs indépendants dans un environnement de radiodiffusion directe par satellite auquel ils n'avaient pas accès autrement¹⁰.

Accélérer la progression

6. Il s'agit probablement d'une phase provisoire. En amorçant l'instance menant à la décision de la majorité, l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164 a énoncé un objectif clair pour le FNLI, sans égard à la plateforme, soit de « veiller à la création de nouvelles locales de qualité pour le plus grand nombre de communautés possible¹¹ ». En demandant de manière générale qui devrait être admissible au FNLI et donc, implicitement, quel est son rôle plus large, s'il y en a lieu, dans nos cadres de surveillance, l'avis de consultation donnait aussi l'espoir que la décision en découlant tracerait une voie à plus long terme.
7. Sur ce dernier point, la décision de la majorité est, à mon avis, insuffisante. Certes, le degré de difficulté est élevé : toute vision que nous avons concernant le rôle que le FNLI devrait jouer dans l'ensemble des environnements de nouvelles audiovisuelles et audio, ainsi que sur la façon dont cette phase provisoire s'y inscrira, doit s'accorder avec l'approche adoptée par ceux qui ont participé à une série d'autres instances, dont certaines sont en cours et d'autres à venir. Cependant, et d'autant plus que le FNLI sera doublé pour inclure les stations de Corus, il y a de bonnes raisons de considérer le fonds comme l'épine dorsale d'une approche plus cohérente pour subventionner le contenu de nouvelles audiovisuel diffusé à risque dont l'incidence est encore importante sur sa plateforme d'origine, et ce, même avant qu'il soit repris dans les vidéos sociales.
8. Il y a de bonnes raisons de prendre au sérieux les mémoires de ceux qui nous ont rappelé que les nouvelles produites par la télévision communautaire, les nouvelles autochtones, les nouvelles en langues autochtones et diasporiques ainsi que les nouvelles audio seulement fonctionnent dans des écosystèmes interconnectés avec les nouvelles audiovisuelles de langue anglaise et française dont il est question ici. Je n'aurais pas encore ajouté tout cela au mandat du FNLI directement. À cet égard, je suis d'accord avec la majorité en ce qui concerne la disponibilité de solutions de rechange pour la télévision communautaire qui ne sont pas offertes aux radiodiffuseurs traditionnels privés; sur ce point, je ne suis pas d'accord avec l'opinion minoritaire de la conseillère Ellen C. Desmond ci-dessous. Je conviens également que ni l'enveloppe de financement du FNLI ni l'état actuel de l'évolution des nouvelles audiovisuelles vers un modèle uniquement en ligne ne justifient l'expansion du FNLI au-delà de la composante en direct du système de radiodiffusion à l'heure actuelle, et ce, même si le besoin potentiel de soutien pour les autres sources de nouvelles audiovisuelles mentionnées ci-dessus engendre un examen plus approfondi, comme je l'estime. Mais comme l'environnement de radiodiffusion traditionnelle privée présente des défis pour tous les participants au marché – et où la grande taille et l'intégration verticale ne sont plus, avec

Montréal (CKMI-DT-1). Au Nouveau-Brunswick, ajouter Saint John (CHNB-DT). En Nouvelle-Écosse, ajouter Halifax (CIHF-DT).

¹⁰ Voir l'avis public de radiodiffusion 2003-37.

¹¹ Voir le paragraphe 20.

l'indépendance de Corus, synonymes –, j'aurais agi plus rapidement, comme la conseillère Paquette dans son opinion minoritaire ci-dessous, pour amener ces participants au marché sur un plan commun en examinant les radiodiffuseurs indépendants et intégrés verticalement ensemble, et ce, en tenant compte des contributions déjà reçues par ces derniers.

Échelle, voix et privation

9. Deux des questions clés examinées dans le cadre de la présente instance ont été de savoir si et à quel niveau il fallait plafonner la proportion du FNLI qui pourrait être consacrée à un groupe de stations sous un contrôle commun, compte tenu du nouveau contexte dans lequel Corus contrôle 44 % des entreprises admissibles, et s'il fallait tenir compte des différences entre les petits marchés et les régions métropolitaines.
10. J'aurais adopté une approche différente de celle de la majorité à cet égard. À mon avis, tant la concentration horizontale que l'offre existante dans une communauté devraient être prises en compte dans la formule de financement. Ceci aurait été essentiel pour parvenir à un fonds de nouvelles locales plus équitable dans lequel les nouvelles produites par des radiodiffuseurs indépendants et des radiodiffuseurs intégrés verticalement ainsi que l'afflux de subventions du système de radiodiffusion auraient été pris en compte, comme la conseillère Paquette et moi-même l'avons préconisé. Mais c'est aussi, à mon avis, la meilleure approche pour administrer le FNLI nouvellement élargi, compte tenu des nouvelles questions soulevées par l'ajout d'un grand groupe exerçant des activités dans les régions métropolitaines.
11. La concentration horizontale permet de réaliser des économies et des gains d'efficacité opérationnelle associés à l'échelle¹², mais diminue la diversité des voix éditoriales et crée un risque de délocalisation¹³. Pour tenir compte de ces gains d'efficacité et de ces risques, j'aurais révisé l'approche d'un plafond relatif aux entités pour créer une formule dynamique relativement simple avec un facteur d'atténuation en fonction de l'échelle. Chaque station supplémentaire sous un contrôle commun augmenterait le plafond relatif aux entités du propriétaire effectif, mais chaque fois légèrement moins. Cela aurait les avantages suivants : rendre le plafond relatif aux entités plus pertinent pour les regroupements à une échelle inférieure à celle de Corus; permettre que le plafond se rajuste au fur et à mesure que des changements de propriété et de contrôle ont lieu, et ce, tout en maintenant sa pertinence globale; et, si ce système était bien défini, reconnaître les économies d'échelle et répondre aux risques de délocalisation sans pour autant punir les regroupements à grande échelle.

¹² Voir, par exemple, le paragraphe 15 de la réplique de Corus, 23 septembre 2024, dans le cadre de l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164 : « En incorporant de nouvelles technologies à ses fonctions d'arrière-plan, en centralisant certains flux de travail et en apportant du contenu de nouvelles sur les plateformes numériques, Global News a longtemps été le chef de file de l'industrie dans la modernisation du modèle d'affaires traditionnel de diffusion des nouvelles. » [Traduction] Voir aussi la section intitulée « Gains d'efficacité opérationnelle » de l'opinion minoritaire du conseiller Raj Shoan dans la décision de radiodiffusion 2016-110 : « [concernant les synergies de coûts découlant des] gains d'efficacité opérationnelle, la consolidation des équipements et des immeubles, les systèmes, les dépenses en programmation et d'autres économies ».

¹³ Voir, par exemple, dans le cadre de l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164 : la page 17 de l'intervention du groupe LITS, 6 septembre 2024; les paragraphes 33, 34 et 43 de l'intervention du Conseil provincial du secteur des communications du Syndicat canadien de la fonction publique (CPSC-SCFP), 6 septembre 2024; et l'intervention d'Elinor Ashcroft, 12 septembre 2024.

12. En même temps, et comme des intervenants l'ont souligné de différentes façons, les défis auxquels sont confrontés les différents marchés et l'avantage correspondant lié au fait de financer des nouvelles audiovisuelles supplémentaires dans ces marchés varient largement. À cet égard, j'aurais pris exemple sur l'Initiative de journalisme local, qui cible ce que l'on appelle les « déserts d'information », en m'appuyant sur des recherches pour calculer les scores de l'indice de privation de nouvelles qui pourraient être pris en compte à titre de multiplicateur pour les allocations du FNLI¹⁴. Entreprendre cette recherche ou établir des partenariats en vue d'entreprendre cette recherche est, à mon avis, tout à fait conforme au rôle que les Canadiens attendent du Conseil lorsque nous évaluons les réalités du marché audiovisuel par rapport aux objectifs de politique que nous sommes tenus d'appliquer conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*. Cela s'inscrit également dans notre approche actuelle, mais depuis longtemps dépassée, qui vise les plateformes de radio, de télévision et de journaux, à une époque où celles-ci dominaient le marché¹⁵.
13. Mettre en place un plafond relatif aux entités dynamique avec un facteur d'atténuation en fonction de l'échelle et, dans les années à venir, un facteur de privation de nouvelles, aurait été, il est vrai, plus complexe que le plafond relatif aux entités statique et général de 45 % adopté par la majorité. Mais cette dernière approche est, à mon avis, trop statique et ne tient pas suffisamment compte de l'évolution de la situation du FNLI. La simplicité est toujours à privilégier, toutes choses étant égales par ailleurs, mais elle doit ici être mise en balance avec l'évolutivité, surtout lorsque les structures de programmes provisoires ont l'habitude de rester.

L'environnement des nouvelles en tant que système dynamique axé sur les données

14. Si les nouvelles constituent l'élément vital de la démocratie et que, dans l'environnement médiatique d'aujourd'hui, ce sont la viralité, la vélocité et la générativité du contenu qui façonnent l'incidence de cet environnement sur le discours public, alors la disponibilité de nouvelles locales de haute qualité dépend maintenant, en grande partie, de la « diffusabilité » de cette nouvelle, à savoir sa capacité à être republiée, partagée, coupée, citée, remixée et injectée dans l'organisation de contenu (tant humaine qu'algorithmique) qui anime le carrousel médiatique moderne¹⁶.

¹⁴ David Macdonald et Sonja Macdonald, « News deprivation », Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), mars 2025 (en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/wp-content/uploads/2025/03/news-deprivation-2.pdf>), mais souligner l'importance de vérifier l'exactitude et le caractère actuel de l'ensemble de données sous-jacent, y compris les données relatives aux médias locaux non traditionnels et diffusés en ligne d'abord : Marc Edge, « Un nouveau rapport illustre la "privation de nouvelles" qui sévit d'un bout à l'autre du Canada » [Traduction], *Canadian Dimension*, 25 mars 2025 (en ligne : <https://canadiandimension.com/articles/view/new-report-shows-news-deprivation-rampant-across-canada>). Plus généralement, voir Institut universitaire européen, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, « Local Media for Democracy – methodology », en ligne : <https://cmpf.eui.eu/local-media-for-democracy-project/local-media-for-democracy-methodology/> (dernière consultation le 3 juin 2025).

¹⁵ Voir l'avis public de radiodiffusion 2008-4, paragraphes 51 à 68.

¹⁶ Je prends ce terme de Henry Jenkins, Sam Ford et Joshua Green, *Spreadable Media: Creating Value and Meaning in a Networked Culture* (New York : NYU Press, 2013).

15. Le débat public sur les mesures de soutien aux nouvelles reconnaît cette dynamique dans la prévalence croissante des demandes visant à rendre le contenu pris en charge disponible pour une rediffusion simple en écartant les questions de droits (p. ex. au moyen d'une licence, prévue par l'un des accords de licence prêts à l'emploi Creative Commons, qui permet que le contenu intact et crédité soit diffusé par des tiers sans autorisation¹⁷).
16. Le raisonnement qui sous-tend cette approche de politique est simple. Rendre le contenu de nouvelles disponible de cette manière le rend plus diffusable. La valeur sociale du fait d'améliorer la diffusabilité, et ce, dans un environnement où le contenu moins crédible prendrait autrement sa place, est élevée. La valeur de réutilisation privée du contenu de nouvelles est généralement faible, compte tenu de sa courte durée de conservation. Sa valeur accessoire – prestige, crédit, valeur d'agrégation par la vente d'archives – peut généralement être préservée au moyen d'un contrat de licence bien rédigé.
17. Comme nous le rappelle l'adoption par la majorité d'une nouvelle mesure incitative pour la production de nouvelles associées aux communautés méritant l'équité, nous avons la liberté d'élaborer des cadres et des approches qui ne sont pas entièrement énoncés dans le dossier public d'une instance. La possibilité de rendre le contenu financé par le FNLI diffusable au moyen de licences de type Creative Commons personnalisées n'a pas été abordée au dossier, mais je l'aurais intégrée à cette prochaine phase du FNLI en proposant les modalités d'une telle licence au moyen d'une instance écrite de suivi. À mon avis, une telle approche témoigne des caractéristiques fondamentales de l'environnement des nouvelles audiovisuelles tel qu'il existe aujourd'hui, d'autant plus que la viralité et la diffusabilité continuent de s'attacher en particulier aux courtes vidéos.
18. Comprendre cette distinction entre les segments du marché audiovisuel que nous supervisons activement et veiller sur la façon dont ce contenu audiovisuel se propagera dans le monde seront des éléments fondamentaux pour atteindre nos objectifs de politique à l'avenir. De la même manière, il me semble que le rôle de coordination que les autorités de surveillance du marché sont bien placées pour jouer nous incite à nous appuyer sur des questions de diffusabilité pour examiner notre travail dans le domaine de la gestion des métadonnées. Le Conseil participe déjà au traitement d'un large éventail de données textuelles et de métadonnées qui accompagnent les émissions audiovisuelles, allant des registres aux sous-titres en passant par les classifications : toutes ces données ont un potentiel génératif important lorsqu'elles sont rendues accessibles sans contraintes, clairement documentées et popularisées au moyen de campagnes de sensibilisation. Il en va de même pour les nouvelles : les normes de métadonnées et de balisage sont déjà bien élaborées, mais elles sont moins bien utilisées dans l'environnement émergent de l'innovation en matière de nouvelles nationales au Canada¹⁸. La majorité a exigé que les bénéficiaires du FNLI mettent leur contenu de nouvelles et d'information reflétant la réalité locale en ligne au moment de sa diffusion à la télévision et pendant au moins sept jours après la diffusion. Je serais allé plus loin en imposant l'octroi d'une licence de type Creative Commons pour ce contenu, tel qu'il est mentionné ci-dessus, mais aussi sa publication en ligne en format texte, ce qui faciliterait l'indexation et

¹⁷ L'Initiative de journalisme local a adopté cette approche dans une mesure limitée.

¹⁸ Voir, par exemple, la famille de normes XML (Extensible Markup Language) NewsML-G2 du Conseil international de la presse et des télécommunications (IPTC).

l'infiltration dans l'écosystème des nouvelles plus large, mais aussi l'ajout de balises avec des métadonnées pertinentes basées sur des normes largement adoptées.

Élargissement de la reddition de comptes

19. La décision majoritaire prévoit la mise en place d'un certain nombre de mesures pour trouver un juste équilibre entre la reddition de comptes, la confidentialité et le fardeau de production de rapports, visant notamment les données relatives aux journalistes équivalents temps plein (ETP) pour une diffusion publique « agrégée » et des données agrégées supplémentaires fondées sur les renseignements fournis par les bénéficiaires.
20. Les parties à l'instance ont demandé que les données relatives aux ETP soient accessibles par marché local. Le préjudice concurrentiel qui l'emporte sur l'intérêt public pour ces renseignements n'est pas clair, d'autant plus que le FNLI part du principe qu'il y a une concurrence limitée pour le journalisme local. J'aurais donc imposé un fardeau plus lourd afin de masquer les données relatives aux ETP par marché qui sont déclarées.
21. J'aurais également accepté la demande du Forum for Research and Policy in Communications (FRPC) visant à inclure le nombre d'heures de nouvelles et d'information reflétant la réalité locale originales ou de première diffusion qui sont diffusées annuellement par marché. Les radiodiffuseurs consignent déjà ces renseignements dans les registres de télévision qu'ils déposent auprès du Conseil et que nous rendons accessibles sous forme de données ouvertes. Ces registres permettent d'attribuer aux émissions de nouvelles la balise de type d'émission de « nouvelles » et un indicateur « RL » indiquant qu'elles reflètent la réalité locale. Ces renseignements, qui font déjà l'objet d'un suivi, ne sont pas confidentiels. Le seul fardeau de production de rapports consiste donc à les agréger, en tenant compte du fait que l'automatisation est à la portée des radiodiffuseurs qui produisent les registres, à ce que le Conseil les reçoive et à ce qu'un tiers se soucie de les télécharger.
22. Enfin, la possibilité évoquée dans l'avis de consultation en vue d'élaborer de nouvelles approches pour surveiller le succès du FNLI n'a pas porté ses fruits¹⁹. Au lieu de cela, une grande partie du fardeau repose sur les rapports annuels que doivent déposer les bénéficiaires du FNLI. Je suis d'accord avec la majorité pour dire que ces rapports annuels, publiés rapidement et examinés avec un but précis, peuvent jouer un rôle important en matière de reddition de comptes, surtout considérant les données supplémentaires que nous avons désormais rendues obligatoires. En l'absence d'autres mesures de surveillance du succès, il aurait été relativement simple, mais néanmoins significatif de faire ce qui suit : exiger que les rapports annuels soient déposés sous forme d'ébauches; publier un avis de consultation sollicitant des observations sur ces ébauches, qui serait annoncé aux publics locaux; et publier une décision sur l'avis énumérant les changements, le cas échéant, qui devraient être apportés aux rapports annuels. Les boucles de rétroaction constituent des conditions essentielles à la reddition de comptes, permettant aux parties prenantes de participer à la gouvernance dans l'ombre de la réglementation et entraînant des conséquences en matière de réputation pour les parties réglementées. J'aurais intégré une telle étape.

¹⁹ Voir l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-164, paragraphe 25, Q.9.

Conclusion

23. Le paysage médiatique évolue rapidement. Notre rôle ne peut se limiter à la préservation des structures existantes : nous devons, même en étayant les modèles actuels de prestation des émissions, tenir compte de l'infrastructure des nouvelles sous ses formes émergentes. Pour ce faire, il faudrait : nous adresser de la même manière aux radiodiffuseurs qui sont semblables; mettre en place des modèles de financement dynamiques et évolutifs qui reflètent la structure réelle du marché, ciblant ainsi les communautés mal desservies au moyen d'indices de privation fondés sur des données; et concevoir des obligations en matière de contenu qui témoignent de la façon dont les nouvelles circulent dynamiquement dans l'environnement médiatique aujourd'hui. Cela nécessite d'intégrer la rétroaction et la reddition de comptes dans l'ensemble du système, afin de contrôler la réglementation continue et de catalyser la confiance, la pertinence et la vitalité démocratique.

Opinion minoritaire de la conseillère Ellen C. Desmond, c.r.

1. Créé en 2016, le Fonds pour les nouvelles locales indépendantes (FNLI) est un outil essentiel pour soutenir les stations de télévision qui offrent des nouvelles et de l'information reflétant la réalité locale. Son principal objectif est d'encourager les radiodiffuseurs à investir dans les nouvelles et à en diffuser davantage, ce qui aide les Canadiens à rester informés et impliqués dans leur communauté.
2. Depuis 2016¹, le FNLI est financé par des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestres et par satellite de radiodiffusion directe autorisées, qui sont tenues de lui verser 0,3 % de leurs revenus de radiodiffusion de l'année précédente. Plus récemment, et à la suite de la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et de l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194, certaines entreprises en ligne audiovisuelles² seront également tenues de contribuer au FNLI, ce qui se traduira par un financement disponible beaucoup plus important.
3. Cela a également mené à un examen du FNLI et a permis au Conseil de faire le point sur les nombreux changements survenus depuis 2016 et de franchir une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la *Loi sur la radiodiffusion (Loi)* modernisée.
4. Je suis d'accord avec bon nombre des conclusions tirées dans la décision majoritaire du Conseil dans son ensemble sur cet examen du FNLI. Le Conseil a confirmé la méthode d'allocation à utiliser et a soigneusement examiné la façon dont le succès du FNLI sera mesuré. Ce sont des avancées positives dans le soutien aux nouvelles et à l'information locales.
5. Cependant, et avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne suis pas d'accord sur une question, soit les critères d'admissibilité du FNLI. Mon raisonnement est fourni ci-dessous.
6. En vertu du régime actuel, l'admissibilité à recevoir des fonds du FNLI est limitée aux stations de télévision privées indépendantes, qui sont tenues par licence de diffuser un pourcentage minimal de nouvelles locales et d'y consacrer un certain pourcentage de leurs revenus (dépenses)³.
7. Ce régime est le résultat d'une décision de politique qui a été prise il y a près de dix ans et reflète le fait que les nouvelles coûtent cher à produire et sont financièrement difficiles à soutenir. Le FNLI avait été créé pour veiller à ce que les stations de télévision locales disposent des ressources financières nécessaires pour continuer à fournir des nouvelles et de l'information locales de haute qualité, et à ce qu'il n'y ait pas d'érosion des nouvelles locales dans les divers marchés.

¹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.

² Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121-1 et l'ordonnance de radiodiffusion 2024-194, dans lesquelles le Conseil a conclu que les entreprises en ligne audiovisuelles dont les revenus bruts canadiens annuels de radiodiffusion sont supérieurs à 25 millions de dollars et qui ne sont pas affiliées à une entreprise traditionnelle seraient tenues d'allouer 1,5 % de leur contribution de base au FNLI.

³ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224.

8. Cela dit, beaucoup de choses ont changé depuis 2016. Nous avons vu la taille des salles de presse être réduite et les activités « locales » devenir « régionalisées ». Les pressions économiques et l'affaiblissement de l'écosystème des nouvelles locales sont des réalités souvent exacerbées pour les petites communautés. Même les canaux communautaires par câble des EDR ont connu une fusion et une régionalisation, laissant de nombreux Canadiens sans un service véritablement local. De nombreuses petites communautés sont devenues des « déserts d'information ».
9. Cette réalité changeante motive certaines communautés sans source de nouvelles locales à créer et à maintenir leurs propres stations de nouvelles. Ces canaux communautaires indépendants sont devenus un élément essentiel de notre écosystème de radiodiffusion.
10. L'importance de la radiodiffusion communautaire a également été reconnue dans la *Loi*. La politique de radiodiffusion, énoncée à l'article 3 de la *Loi*, confirme que la programmation devrait puiser aux différents niveaux, y compris les diffuseurs communautaires, lesquels sont singulièrement à même d'offrir une programmation variée qui réponde aux besoins de différents publics⁴. De plus, la *Loi* précise que, lorsqu'elle est tirée de l'élément communautaire, la programmation devrait, entre autres objectifs, favoriser le journalisme local⁵.
11. Mes collègues ont conclu que les critères d'admissibilité au financement du FNLI devraient demeurer inchangés. C'est sur ce point que je ne suis pas d'accord.
12. Plusieurs canaux communautaires indépendants sont exploités au Canada, dont certains comblent maintenant une lacune en fournissant des nouvelles et de la programmation locales là où elles ne sont pas disponibles autrement.
13. À mon avis, ces canaux communautaires indépendants devraient être considérés comme des bénéficiaires potentiels du FNLI, si certains critères sont respectés. Par exemple, ces stations devraient fournir des éléments de preuve de leur niveau actuel de production de nouvelles et de leur respect des normes journalistiques. Les stations devraient également se concentrer sur les marchés plus petits et mal desservis qui, autrement, n'ont pas accès aux nouvelles locales. Il peut y avoir d'autres critères appropriés, qui pourraient tous être déterminés avec la participation des parties prenantes.
14. Historiquement, le Conseil n'avait pas les données ou les renseignements nécessaires pour s'assurer que ces stations communautaires fournissent réellement des nouvelles reflétant la réalité locale. Cela s'explique par le fait qu'elles ont des exigences en matière de rapport qui diffèrent de celles des stations de télévision privées. Cependant, les modalités en matière de rapport pourraient être élaborées dans le cadre d'un processus public, avant de confirmer la disponibilité des fonds.
15. Les bénéficiaires actuels du FNLI ont des conditions de licence liées aux dépenses et à la diffusion. Dans la mesure où les canaux communautaires indépendants sont capables de

⁴ Voir la *Loi sur la radiodiffusion* modifiée L.C. 1991, ch. 11, sous-alinéa 3(1)i)(ii).

⁵ Voir la *Loi sur la radiodiffusion* modifiée L.C. 1991, ch. 11, alinéa 3(1)s).

répondre à des critères similaires ou équivalents, il serait approprié de leur permettre d'accéder au FNLI pour qu'ils puissent offrir des nouvelles locales dans des régions plus petites et mal desservies.

16. Mes collègues ont conclu que les stations communautaires ont accès aux fonds fournis par l'Initiative de journalisme local (IJL) et, à ce titre, disposent d'un autre moyen de soutenir la production de nouvelles.
17. En effet, l'IJL fournit un certain financement aux stations de télévision communautaires et soutient la création continue du journalisme dans les plus petites régions. Cependant, l'IJL répartit son financement dans diverses formes de médias, dont la presse écrite et la radio communautaire. Seule une partie de ce financement est à la disposition des journalistes travaillant dans les stations communautaires. Comme c'est le cas pour les stations de télévision privées indépendantes, l'accès au financement pour ces stations communautaires est limité.
18. Compte tenu du rôle que jouent les stations communautaires indépendantes pour combler le vide dans l'écosystème des nouvelles, j'estime qu'elles devraient elles aussi être considérées comme des bénéficiaires possibles du FNLI.

Conclusion

19. En conclusion, le Conseil doit tenir compte de la réalité changeante de la façon dont les nouvelles sont fournies aux communautés et, à mon avis, il devrait adopter une approche combinée pour desservir les déserts d'information.
20. Permettre aux stations communautaires indépendantes de recevoir des fonds du FNLI, sous réserve de condition, encouragerait l'innovation et soutiendrait la viabilité des radiodiffuseurs communautaires, qui sont singulièrement à même de répondre aux besoins des Canadiens à l'échelle locale. À mon avis, étendre la possibilité de financement aux radiodiffuseurs communautaires privés serait conforme à la *Loi* et permettrait aux nouvelles et à l'information locales d'atteindre toute la population canadienne, y compris celle vivant dans des régions éloignées et mal desservies.

Opinion minoritaire de la conseillère Stéphanie Paquette

1. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2024-121, publiée en juin 2024, le Conseil impose aux services audiovisuels de diffusion continue en ligne¹ (Services en ligne) de verser une contribution de 1,5 % de leurs revenus canadiens² au Fonds pour les nouvelles locales indépendantes (FNLI ou Fonds). Selon les estimations préliminaires, cette mesure générera un financement supplémentaire d'environ 40 millions de dollars par année et le FNLI verra ainsi son budget plus que tripler. Plus précisément, le financement du Fonds passera de 18 millions de dollars à approximativement 58 millions de dollars pour l'année de radiodiffusion 2024-2025³.
2. Un tel soutien financier à la production de nouvelles et d'information est primordial pour les télédiffuseurs canadiens, dont la situation financière se détériore d'année en année à cause de l'exode des revenus publicitaires et des revenus d'abonnements vers les plateformes numériques internationales. Bien que la décision d'apporter ainsi un soutien additionnel aux services de nouvelles au pays soit louable, le Conseil manque, avec le présent examen du FNLI, une belle occasion de repenser rapidement le mandat du Fonds et ses critères d'admissibilité pour répondre aux besoins les plus urgents des marchés de langues anglaise et française, tout en veillant à une répartition équitable du financement dans l'écosystème de radiodiffusion. En effet, la décision de la majorité se limite plutôt à revoir les règles de répartition du Fonds en fonction des critères d'admissibilité existants et parvient, au mieux, à ajouter le groupe Corus Entertainment Inc. (Corus) dans l'équation pour lui accorder une part disproportionnée du financement disponible.
3. Avec respect pour l'opinion de la majorité, j'estime que cette décision crée certaines iniquités dans l'écosystème, dont principalement 1) pour le marché francophone, qui ne reçoit qu'une faible portion du nouveau financement disponible, et ensuite 2) pour les réseaux généralistes privés (autres que Corus) qui, malgré leur rôle important en matière d'information locale et nationale sur toutes les plateformes, voient pour l'instant leur service de nouvelles laissés pour compte dans l'examen du cadre réglementaire canadien.

Iniquité pour le marché francophone

4. Au Québec, huit stations francophones appartenant à deux groupes de médias indépendants sont présentement admissibles au FNLI, soit celles de RNC MÉDIA inc. (RNC), qui exploite deux stations à Gatineau et deux en Abitibi-Témiscamingue, et de Télé Inter-Rives ltée (Inter-Rives), qui exploite trois stations à Rivière-du-Loup et une à Carleton en Gaspésie. En 2023-2024, ces diffuseurs ont reçu un financement à raison de 2,58 millions de dollars pour RNC et de 2,875 millions de dollars pour Inter-Rives, pour un total de 5,46 millions de dollars, ce qui représente 26 % des allocations du Fonds pour l'année en question.

¹ S'applique aux services dont les revenus de contribution annuels s'élèvent à 25 millions de dollars ou plus et qui ne sont pas affiliés à un radiodiffuseur canadien.

² Calculé sur leurs revenus de contribution annuels.

³ Du 1er septembre 2024 au 31 août 2025.

5. Dans la présente décision, la majorité revoit les règles de répartition du FNLI afin de prendre en compte les nouvelles contributions d'environ 40 millions de dollars provenant des Services en ligne pour l'année de radiodiffusion 2024-2025. Selon la méthode retenue et toujours selon une estimation préliminaire, RNC verra son financement bonifié d'environ 1 million de dollars pour l'année tandis qu'Inter-Rives touchera 1,625 million de dollars supplémentaires, pour un total de 2,625 millions de dollars pour les deux entreprises, soit seulement 6 % du nouveau financement disponible. Ainsi, sur le budget total du FNLI, estimé à 58 millions de dollars pour 2024-2025, les deux seuls diffuseurs francophones admissibles au financement recevront environ 8,1 millions de dollars, soit à peine 14 % des fonds disponibles, ce qui est bien en dessous d'une portion juste et équitable pour la production de nouvelles francophones et québécoises au pays.
6. Par ailleurs, la majorité du Conseil reconnaît dans sa décision l'admissibilité de Corus au FNLI et impose un plafond de 45 % du financement pouvant être alloué par entité. Conséquemment, Corus pourrait recevoir jusqu'à environ 22 millions de dollars pour 2024-2025. L'admissibilité de Corus comme bénéficiaire du Fonds n'est pas en cause ici. Au contraire, ce grand diffuseur généraliste anglophone joue un rôle indispensable en information au Canada, y compris au Québec, et mérite le soutien du Fonds depuis sa désaffiliation de Shaw Communications Inc. (Shaw) en 2021, qui a entraîné pour Corus la perte des contributions financières du télédiffuseur. Cette perte s'ajoute pour Corus à des diminutions de revenus qui frappent plus largement l'industrie des médias canadiens et qui fragilisent la situation financière de tous les diffuseurs.
7. Même si l'admissibilité de Corus au FNLI n'est pas ici en question, la méthode de répartition du financement retenue par la majorité du Conseil pose problème quant à elle puisqu'elle aura, selon les estimations, comme résultat d'accorder au diffuseur le double du financement qu'il recevait de Shaw du temps où les deux entreprises étaient affiliées. C'est en effet une somme de 26 millions de dollars qui devrait être reçue par Corus du FNLI en 2024-2025 par rapport à 11,5 millions de dollars reçus de Shaw en 2021-2022. C'est sans compter que si Corus était demeurée affiliée à Shaw, les contributions du distributeur en 2024-2025 auraient sans doute été inférieures à celles de 2021-2022, compte tenu des baisses de revenus de distribution de l'entreprise au cours des dernières années.
8. Ainsi, plus globalement, presque 86 % des fonds alloués par le FNLI appuieront la production d'information et de nouvelles en anglais en 2024-2025. L'impact dans le marché francophone du financement provenant des contributions des Services en ligne demeurera extrêmement limité et localisé à certaines régions uniquement. S'il parvient, au mieux, à appuyer certaines entreprises d'information indépendantes dans cette période difficile marquée par la désinformation et la polarisation sociale, ce nouveau cadre pour le FNLI n'apporte aucune solution pour soutenir rapidement les services d'information francophones les plus fédérateurs. Pour ce faire, il aurait fallu revoir les critères d'admissibilité du Fonds pour étendre sa portée à d'autres entreprises d'information non admissibles, notamment les diffuseurs privés intégrés verticalement, dont il est question dans la section ci-dessous.

Iniquité pour les réseaux généralistes privés

9. À l'heure actuelle, le FNLI est dédié exclusivement aux stations de télévision privées traditionnelles qui n'appartiennent pas à un groupe intégré verticalement. Les réseaux comme TVA et Noovo, qui sont intégrés verticalement à des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR), ne sont pas admissibles depuis l'instauration du Fonds en 2016. En effet, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224, le Conseil a créé le FNLI en remplacement du Fonds de production local pour les petits marchés, qui était, lui, ouvert à tous les diffuseurs, intégrés verticalement ou non. Dans le cadre de cette politique réglementaire, le Conseil a autorisé les EDR à verser une portion de leurs contributions directement aux diffuseurs avec lesquels ils sont intégrés verticalement, en contrepartie de quoi ces derniers n'ont pas eu accès au FNLI, qui est ainsi dédié à la diffusion indépendante.
10. La logique rigoureuse de la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-224, qui assurait une répartition équitable des contributions des EDR, ne fonctionne plus dans le contexte où une nouvelle source de financement, soit celle provenant des Services en ligne, vient s'ajouter dans l'équation. Toutes les entreprises d'information, et non pas seulement les joueurs indépendants, subissent présentement les contrecoups de la concurrence des plateformes numériques internationales et voient les contributions des EDR diminuer à cause des changements dans les habitudes de consommation des téléspectateurs. Tous ces diffuseurs font face au défi de devoir évoluer sur plusieurs plateformes et de s'adapter technologiquement, malgré la décroissance de leurs moyens. La décision de ne pas ouvrir dès maintenant l'accès au financement provenant des Services en ligne à toutes les entreprises d'information, intégrés verticalement ou non, crée un déséquilibre entre les fonds disponibles pour la production de nouvelles par des diffuseurs indépendants par rapport à celle pour les grands réseaux canadiens d'information, qui représentent pourtant le cœur de l'écoute.
11. À titre d'exemple, au Québec, les réseaux généralistes francophones privés couvrent les marchés de Montréal, de Québec, de l'Estrie, du Centre-du-Québec, du Bas-Saint-Laurent et du Saguenay, en plus d'avoir des conventions d'affiliation avec les stations membres du FNLI. Leurs stations (excluant les affiliés) génèrent des auditoires moyens (AMM) de plus de 300 000 téléspectateurs à la minute⁴, tandis que les stations du FNLI, même en incluant les stations anglophones de Global, atteignent des auditoires moyens de 25 000 téléspectateurs⁵.
12. L'intention ici n'est pas d'opposer la performance des réseaux intégrés verticalement à celle des diffuseurs indépendants. Au contraire, les stations membres du FNLI jouent un rôle indispensable dans leur milieu et contribuent à une diversité de voix en information qui vient nourrir le paysage médiatique canadien. À ce titre, elles doivent continuer à bénéficier d'un financement qui tient compte de leur réalité et qui reflète le fait qu'elles n'ont pas accès à certaines économies d'échelle que peut procurer l'appartenance à un grand réseau.
13. Toutefois, la décision de la majorité fait en sorte que les diffuseurs indépendants au Canada recevront globalement du FNLI un soutien de près de 40 % supérieur à celui que verseront les EDR à leur diffuseur intégré verticalement, alors que ces derniers comptent 30 % plus de

⁴ Auditoire moyen de 303 500 (Numeris, année de diffusion 2023-2024).

⁵ Auditoire moyen de 24 700 (Numeris, année de diffusion 2023-2024).

stations. Effectivement, pendant que le FNLI accordera, à l'échelle du pays, un financement de 58 millions de dollars à 34 stations indépendantes pour l'année 2024-2025, les contributions directes des EDR à leur diffuseur intégré verticalement totaliseront, au mieux, 42 millions de dollars pour 48 stations au total.

14. À moins d'un renversement de tendances, cette disproportion risque de s'accroître à court terme puisque les contributions provenant des EDR continuent à diminuer pendant que celles des Services en ligne devraient augmenter à cause des changements dans les habitudes de consommation. Déjà, les réseaux privés ont signalé leurs difficultés à soutenir leurs conditions de licences liées à la production de nouvelles et demandent, à travers différentes procédures entamées devant le Conseil, des allègements de leurs obligations. Avec la présente décision, le Conseil manque l'occasion d'amener un soutien urgent et rapide à la production d'information en attendant une révision plus large et permanente du cadre réglementaire touchant l'information au pays.

Conclusion

15. Bien que nous ayons annoncé, comme Conseil, notre intention d'examiner plus largement l'enjeu de la production et du financement des nouvelles en 2025-2026, à travers les différentes consultations à venir, j'estime que nous aurions dû élargir la portée du Fonds aussitôt que possible dans le contexte actuel qui frappe tous les médias canadiens. Dans le cadre de la présente décision, le Conseil aurait pu revoir les règles de répartition du financement afin de consacrer aux petits diffuseurs indépendants une portion qui tient compte de la réalité de leur modèle d'affaires tout en répartissant le solde du financement de manière équitable entre les grands réseaux en tenant compte des contributions déjà reçues directement des EDR par les joueurs intégrés verticalement.
16. Cette première étape aurait permis de calmer le jeu en vue des prochaines phases de consultation en 2025-2026, qui aborderont plus largement l'enjeu de la production de nouvelles au Canada avec des questions telles que la définition du contenu canadien, le financement à long terme, les conditions de service des diffuseurs traditionnels et des Services en ligne et la découvrabilité des contenus.
17. Le Conseil, qui a certainement beaucoup de pain sur la planche, aurait eu intérêt à viser plus large avec la présente décision pour apporter des mesures temporaires plus solides.