

La radiodiffusion canadienne

Objectifs et réalités,
1928-1968

par David Ellis



LKC
HE
8689.9
.C2
E4414
1979
c.2

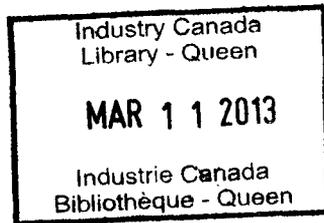
Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Government of Canada
Department of Communications

La radiodiffusion canadienne

Objectifs et réalités,
1928-1968

par David Ellis



C. R. C. LIBRARY
DEPARTMENT OF COMMUNICATIONS
SHIRLEY BAY, OTTAWA, CANADA

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1979

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

N° de catalogue Co 21-6/1979F
ISBN 0-660-90360-1

Canada: \$3.25
Hors Canada: \$3.90

Prix sujet à changement sans avis préalable.

HE
8699
C2
E44P
1979

DD 1456074
DL 3569412

Avant-propos

Soucieux d'informer le public et d'ouvrir la porte aux discussions, le ministère des Communications publie occasionnellement des textes traitant des télécommunications.

«La radiodiffusion canadienne. Objectifs et réalités, 1928-1968» passe ainsi en revue quelques-uns des principaux thèmes qui ont profondément marqué la politique canadienne en matière de radiodiffusion depuis la mise sur pied de la Commission Aird en 1928 jusqu'à la promulgation de la Loi sur la radiodiffusion de 1968. Ce document retrace la naissance et la croissance de Radio-Canada, analyse un certain nombre des principaux problèmes réglementaires de cette époque, expose les tensions qui se sont alors fait jour entre le secteur public et le secteur privé, récapitule les principales enquêtes effectuées et met en lumière les diverses positions gouvernementales que traduisent les mesures législatives ou réglementaires alors adoptées. En dépit de l'évolution des techniques et des attitudes au cours de ces quarante ans, le lecteur constatera que nombre des problèmes clés ici évoqués n'ont pas encore été résolus.

Le présent document ne se veut en rien un traité académique détaillé sur l'évolution de la radiodiffusion canadienne; il en existe d'excellents. Il a pour seule ambition de tenter une synthèse d'un bon nombre de ces études, se concentrant sur les points qui, de l'avis de l'auteur, ont constitué les éléments dominants de la formulation de notre politique dans ce domaine.

L'auteur et nous-mêmes voudrions ici remercier pour leur précieuse collaboration MM. Henry Hindley, J. Alphonse Ouimet, F.W. Peers et Graham Spry. Le présent document leur doit beaucoup.

Comme il se doit, les opinions ici exprimées sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles du ministère des Communications.

Ce que l'expérience et l'histoire nous enseignent,
c'est que les peuples et les gouvernements
n'ont jamais rien appris de l'histoire ni n'ont agi
selon des principes déduits de celle-ci.

G.W.F. Hegel
Philosophie de l'histoire

Table des matières

Chapitre	Page
1 Création d'un système national	
<i>Le rapport Aird</i>	1
<i>La nationalisation victime de retards</i>	
<i>... et source de conflits</i>	4
<i>Le Parlement réagit</i>	6
2 Grandeur et décadence de la Commission canadienne de la radiodiffusion	
<i>La CCR à l'œuvre</i>	11
<i>Une expérience ratée</i>	14
<i>Pressions pour la création d'un nouvel organisme</i>	17
3 Les quinze premières années de Radio-Canada	
<i>Un Bureau des gouverneurs fort aux prises avec les politiciens</i>	21
<i>Le régime du temps de guerre</i>	25
<i>L'après-guerre: Dunton aux commandes</i>	28
4 Les années 50, une décennie de commissions d'enquête	
<i>La Commission Massey</i>	31
<i>L'arrivée de la télévision</i>	36
<i>La Commission Fowler</i>	39

5	La fin du système unique	
	<i>La solution Diefenbaker</i>	45
	<i>La Loi de 1958</i>	47
	<i>Le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion</i>	51
	<i>Le rôle de Radio-Canada</i>	56
6	Réévaluation du double système	
	<i>La Commission Glassco (1963)</i>	61
	<i>Le Comité Fowler (1965)</i>	63
	<i>Le Livre blanc (1966)</i>	67
7	La Loi sur la radiodiffusion, 1967-1968	73
8	Résumé historique	
	<i>Les principes de base du système canadien de radiodiffusion</i>	81
	<i>Les modèles américain et britannique</i>	82
	<i>Affiliation et commercialisation</i>	82
	<i>Le concept du système unique</i>	83
	<i>Le rôle de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)</i>	84
	<i>Le contrôle légal et réglementaire de la radiodiffusion</i>	84
	<i>Le rôle des enquêtes</i>	85
	<i>Les problèmes de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion</i>	86
	Annexe	91
	Bibliographie	93

Chronologie

- 1919 — première émission canadienne de radio
- 1926 — fondation de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)
- 1927 — première émission nationale de radio
- 1928 — nomination de la Commission Aird
- 1929 — rapport Aird
- 1930 — formation de la Ligue canadienne de la radio (LCR)
- 1931 — premier conflit de juridiction avec les provinces sur la radiodiffusion
- 1932 — Loi canadienne sur la radiodiffusion (création de la CCR)
— création du Réseau téléphonique transcanadien (RTT)
- 1933 — modification de la Loi de la CCR
- 1936 — Loi sur la radiodiffusion canadienne (création de Radio-Canada)
- 1941 — ratification du traité de La Havane (accord sur la radiodiffusion régionale en Amérique du Nord)
- 1949 — première politique fédérale en matière de télévision
— nomination de la Commission Massey
- 1951 — rapport Massey
- 1952 — début de la télévision au Canada
- 1953 — abolition des permis relatifs aux récepteurs
- 1955 — nomination de la Commission Fowler
- 1957 — rapport Fowler (Fowler I)
- 1958 — Loi sur la radiodiffusion (création du BGR)
- 1961 — Début de CTV
- 1963 — rapport de la Commission Glassco sur Radio-Canada
- 1965 — rapport du Comité Fowler (Fowler II)
- 1966 — Livre blanc sur la radiodiffusion
- 1967-1968 — Loi sur la radiodiffusion (création du CRTC)

1

Création d'un système national

Le rapport Aird

La prise de conscience par le gouvernement fédéral des avantages et des risques que la radiodiffusion pouvait entraîner pour le Canada s'est officiellement manifestée en décembre 1928, lorsque fut constituée la Commission Royale de la Radiodiffusion présidée par Sir John Aird. Outre celui-ci, qui était président de la Banque canadienne de commerce, la Commission comprenait M. Charles A. Bowman, rédacteur en chef du *Citizen* d'Ottawa, M. Augustin Frigon, directeur des études à l'École Polytechnique de Montréal en même temps que directeur général de l'enseignement technique au Québec et, enfin, M. Donald Manson, inspecteur-chef de la radio au ministère de la Marine à Ottawa, qui en assurait les fonctions de secrétaire.

Mise en place par le gouvernement Mackenzie King pour toute une série de raisons autant politiques que techniques, la Commission s'est vue confier un vaste mandat: «connaître les conditions de la radiodiffusion en Canada, et formuler des suggestions relativement à l'administration, à la direction et surveillance et aux besoins financiers de ce service.»

La principale de ces raisons était peut-être le véritable chaos qui avait régné sur les ondes à l'échelle internationale au cours des années 20 et, en particulier, la menace que posaient à la souveraineté canadienne les empires radiophoniques qui se construisaient aux Etats-Unis. Le Canada ne disposant d'aucun moyen légal de réglementer les activités de ces entreprises américaines et

aucun accord équitable n'existant entre nos deux pays, notre espace aérien était l'objet d'invasions constantes, voire d'un véritable accaparement. Bien plus nombreuses, beaucoup plus puissantes et mieux financées, les stations américaines n'avaient aucune peine à surclasser leurs homologues canadiens¹.

Les négociations entreprises entre Ottawa et Washington sur la répartition des canaux venaient d'être rompues l'année précédente au moment même où la radiodiffusion américaine devenait l'apanage de réseaux qui, utilisant l'intégration verticale, constituaient peu à peu des monopoles auxquels certaines stations-clés canadiennes songeaient à s'affilier.

La situation de la radiodiffusion canadienne était également préoccupante sur le plan purement interne. Nos stations étaient obligées de se partager les fréquences, n'avaient aucune certitude quant à la valeur juridique de leurs licences d'exploitation et devaient se battre en permanence pour se procurer les ressources leur permettant de survivre. A cela s'ajoutait une confusion totale quant à la finalité de la radiodiffusion au Canada, encore aggravée par l'absence de toute politique ou réglementation fédérales appropriées².

Dès 1927, l'enthousiasme suscité par la diffusion à l'échelle nationale des cérémonies ayant marqué le Jubilé de diamant, à l'occasion de la Fête du Dominion, avait permis aux autorités de prévoir le succès que remporterait la mise en place d'un service radiophonique pan-canadien. Ainsi que le constata très vite la Commission Aird: «... on s'est unanimement trouvé d'accord sur une question fondamentale — les auditeurs canadiens de radio veulent de la radiodiffusion canadienne.» (Rapport Aird p. 6)

Un événement tout particulier précipita l'intervention gouvernementale: la controverse qu'avaient soulevée les émissions de l'International Bible Student Association, devenue par la suite les Témoins de Jéhovah. Diffusées en 1927 et 1928 par des stations de l'association détentrices d'une licence, ces émissions, basement outrageantes, avaient déclenché des vagues de protestations à la fois des milieux religieux et du grand public. M. P.J.A. Cardin, ministre de la Marine et responsable de la radiodiffusion, se prononça alors contre le renouvellement de la licence de l'association, qui expirait en mars 1928. Interprétée au Parlement et ailleurs, comme une mesure de censure religieuse et, par conséquent, comme une atteinte à la liberté de parole, cette décision provoqua à son tour une véritable levée de boucliers dans tout le pays. Confronté simultanément aux dissensions avec les Etats-Unis, au chaos technique et commercial et, en outre, à une controverse

1 En 1932, la puissance combinée des émetteurs américains était encore d'environ 680 000 watts contre moins de 50 000 pour les canadiens.

2 La Loi de la radiotélégraphie de 1913 continuait à régir, sans beaucoup d'efficacité, les aspects techniques de la radio ainsi que l'attribution des licences.

religieuse qui soulevait un point particulièrement sérieux, celui de l'intervention gouvernementale en matière de contenu des émissions radio, M. Cardin proposa la création d'une commission d'enquête dans l'espoir de trouver des solutions aux problèmes gouvernementaux et nationaux en la matière.

La Commission Aird n'avait pas encore pris réellement forme que déjà bon nombre de députés de la majorité et de l'opposition évoquaient avec enthousiasme la nationalisation de la radiodiffusion au Canada. Lors du débat sur les Bible Students, M. Cardin lui-même avait déclaré que le gouvernement canadien se demandait «s'il ne serait pas dans l'ensemble avantageux que le Canada adopte une politique de radiodiffusion». Plus tôt encore, en novembre 1926, Mackenzie King avait déclaré, dans un discours qu'il avait prononcé à la radio en Grande-Bretagne, qu'à son avis «la méthode britannique de réglementation de l'usage de la radiodiffusion pour le divertissement du public présentait énormément d'intérêt».

Soumis au ministre de la Marine en septembre 1929, le rapport Aird formulait 13 recommandations principales qui, en gros, visaient à la création d'un système public de radiodiffusion très voisin du système britannique, conformément aux vues de Mackenzie King et de Cardin. Ses principales dispositions étaient les suivantes (sic):

- «que la radiodiffusion soit placée sur les bases d'un service public; que les stations fournissant un service de cette nature appartiennent à une compagnie nationale et qu'elles soient par elle exploitées; . . . que ses statuts et ses devoirs correspondent à ceux d'un service public;
- «que l'on devrait ériger des stations de grande puissance à travers le Canada, afin de pouvoir donner une bonne réception radio-électrique sur toute l'étendue peuplée du pays durant le jour; que le noyau du système de radiodiffusion comporte, si possible, sept stations de 50 000 watts chacune;
- «que, en attendant l'inauguration et l'achèvement du système projeté, un service temporaire soit fourni par l'entremise de certaines stations existantes, (et) que toutes les stations restantes non nécessaires soient supprimées;
- «que la dépense nécessaire à l'exploitation et à l'entretien du service projeté de radiodiffusion soit couverte par les recettes provenant de la vente des droits de licences, par le loyer du temps que les stations emploieraient pour des programmes comportant de l'annonce indirecte, et par une subvention du Gouvernement du Dominion; (et)
- «que bien que le but principal soit de fournir d'excellents programmes provenant de sources canadiennes,

on devrait aussi tendre à avoir des programmes tout aussi bons provenant d'autres sources».

En somme, si l'opinion du moment, confirmée par les dépositions devant les commissaires, n'était pas catégoriquement fixée quant au modèle souhaité pour la radiodiffusion canadienne, celle des commissaires était sans équivoque. Ils écrivaient en effet: «Au cours de nos enquêtes et de nos études nous en sommes arrivés à la conclusion que les besoins dont nous venons de parler (du public auditeur et du pays) ne peuvent être adéquatement satisfaits que par une gestion d'ordre public, l'exploitation et le contrôle de la radiodiffusion étant soutenus par la puissance nationale et par le prestige résultant de l'appui du public de tout le Dominion du Canada.»

C'était donc là une opinion très nette, mais c'est une chose pour une commission que de recommander sans restriction la nationalisation d'un service, alors que c'en est une autre pour un gouvernement de faire siennes, politiquement, ces recommandations et de leur donner force de loi. Qu'advint-il dans l'immédiat du rapport Aird et des idéaux qu'il proposait en matière de radiodiffusion?

La nationalisation victime de retards . . . et source de conflits

La soumission du rapport Aird tombait à un bien mauvais moment. En quelques semaines, l'effondrement des marchés boursiers et de l'économie canadienne allait provoquer la grande Dépression et inciter Mackenzie King à dissoudre son gouvernement et à déclencher des élections fédérales. La création d'un système national de radiodiffusion se trouvait donc confiée à un gouvernement «provisoire» qui allait devoir faire face à une crise économique et sociale sans précédent. Dans le même temps, résolument dirigés par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (l'ACR, fondée en 1926), les stations radiophoniques les plus prospères (notamment CKAC à Montréal et CFRB à Toronto) et plusieurs grands organes de presse (dont le *Toronto Telegram*, la *Presse* et le *Montreal Star*), les intérêts privés se cherchaient activement des appuis dans leur opposition aux recommandations du rapport Aird.

Jusqu'en février 1930, Cardin évita soigneusement de se prononcer ouvertement sur une politique de la radiodiffusion. Ce n'est qu'à cette date, lors de l'ouverture d'une session parlementaire, que le Premier ministre promit de déposer un projet de loi en la matière, mais uniquement lorsqu'un comité parlementaire spécial aurait étudié certaines questions techniques évoquées dans le rapport. King ayant d'ores et déjà décidé de déclencher les élections l'été suivant, le rapport fut transmis à ce fameux comité spécial qui ne se réunit jamais et le Parlement fut dissous en juin

sans qu'aucune action n'ait pu être entreprise.

Les libéraux ayant été renversés aux élections du 28 juillet, la formulation de toute mesure législative en matière de radiodiffusion revint alors au gouvernement conservateur dirigé par M. Bennett, et ceci au grand dam des partisans d'un système public. Il y avait à cela une triple raison. En premier lieu, en effet, le Premier ministre conservateur et ses collègues étaient résolument en faveur de l'entreprise privée. En second lieu, il existait une hostilité ouverte entre les conservateurs et l'un des premiers champions d'une radio nationale, Sir Henry Thornton, président du Canadien National. En troisième lieu enfin, M. Bennett était très lié avec le président du Canadien Pacifique, M. E.W. Beatty, qui prônait la mise en œuvre d'un système radiophonique national exploité par le Canadien Pacifique et dont le concept allait à l'encontre de toutes les recommandations du rapport Aird. Toute une série de demandes de licences d'exploitation de stations privées ayant en outre été déjà déposées auprès du ministère de la Marine, tout retard dans le dépôt d'un projet de loi visant à la nationalisation du système canadien risquait d'être très dangereux pour cette dernière. Le nouveau ministère de la Marine, M. Alfred Duranleau, donna cependant en septembre l'assurance que si de nouvelles licences étaient accordées — ce qui semblait très improbable — les exploitants intéressés seraient dûment avertis qu'ils pourraient être expropriés par la suite³. Quelles qu'aient pu être au départ les sympathies de M. Bennett, deux événements importants survenus en quelques mois le convertirent à l'idée d'un service public de radiodiffusion: la formation de la Ligue canadienne de la radio (ACR)⁴ et le règlement du différend avec le Québec en matière de compétence constitutionnelle.

La Ligue canadienne de la radio fut créée à Ottawa en octobre 1930 et statutairement reconnue en décembre. Ses fondateurs étaient Graham Spry, Alan Plaunt et un certain nombre d'autres jeunes Canadiens compétents et dévoués. Guidés par leur esprit civique, ils avaient pris conscience des possibilités offertes par la radio pour la construction du pays et désiraient voir appliquer le plus vite possible les recommandations Aird. Spry avait été secrétaire national de l'Association des clubs canadiens et, comme Plaunt, avait d'étroites relations avec l'Institut canadien des affaires internationales. Utilisant à fond leurs excellents contacts avec les milieux politiques et sociaux de haut niveau, Spry et Plaunt, qui avaient étudié en détail ce problème de la radiodiffusion et déployé des efforts incessants pour s'assurer des appuis en la matière et constituer un véritable réseau de collaborateurs dans tout le pays, devinrent les véritables promoteurs de la nationalisation. Tout compte fait, on peut les considérer comme

3 M. Cardin, prédécesseur libéral de M. Duranleau, en avait fait autant moins de quatre mois plus tôt.

4 Devenue par la suite la Ligue canadienne de la radiodiffusion.

les véritables architectes de la structure législative adoptée par le gouvernement fédéral. Ils réussirent à susciter la sympathie du public en mobilisant un grand nombre de partisans qui représentaient largement tout l'éventail de l'opinion publique canadienne: politiciens de toutes allégeances, organismes bénévoles et professionnels, universitaires, membres du clergé, financiers, hommes d'affaires et la grande majorité des rédacteurs en chef de la presse écrite. Les succès remportés par Spry et Plaunt auprès de l'opinion publique et la ferveur avec laquelle ils se battaient pour leur cause incitèrent par contre les adversaires de la nationalisation à doubler d'efforts en vue de persuader le public et le gouvernement que l'opération serait coûteuse, inefficace, injuste envers les exploitants privés . . . et qu'elle priverait les Canadiens des émissions qu'ils aimaient. Tout au long de 1931, la guerre fit rage entre les deux camps, sur les ondes, dans la presse et lors de déclarations publiques. Il fallut une décision juridique spéciale du Conseil privé de Londres pour obliger Bennett à agir et amener l'ensemble de la question devant le Parlement.

Le second événement était le suivant: au début de 1931, le Québec et trois autres provinces, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan, avaient demandé à la Cour suprême de décider qui, du gouvernement fédéral ou des provinces, avait autorité en matière de radiodiffusion en vertu de l'AANB. L'origine en était un violent désaccord entre le gouvernement fédéral et le premier ministre québécois Taschereau. La Cour suprême trancha en faveur du gouvernement fédéral qui bénéficiait de l'appui de la Ligue de la radio. Le Québec interjeta appel auprès du Conseil privé qui, dès le début de 1932, confirma la décision de la Haute cour, ce qui ouvrit la voie aux réalisations possibles. Cette décision juridique définitive aiguillonna M. Bennett qui, immédiatement, proposa qu'un comité parlementaire examine le rapport Aird et étudie la mise en place «d'une structure technique complète de la radiodiffusion au Canada».

Le Parlement réagit

Présidé par M. Raymond Morand, le Comité spécial de la radiodiffusion commença ses travaux en mars 1932. Il recueillit les témoignages des trois membres de la Commission Aird, de Graham Spry et autres membres ou partisans de la Ligue de la radio, et de M. Edward Beatty, président du Canadien Pacifique. Il en fit de même pour toute une série d'adversaires de la nationalisation, y compris des représentants des stations privées, de l'ACR, du milieu publicitaire, de l'Association des manufacturiers canadiens et du directeur de la radio au ministère de la Marine, le commandant C.P. Edwards. Le commandant Edwards confirma qu'un bon nombre de stations privées avaient récemment bénéficié d'augmentations de puissance et d'affiliations à des

réseaux américains, ce qui, de l'avis général, n'avait pas empêché la détérioration de la qualité de leurs émissions depuis deux ans. Pour leur part, les membres de la Commission Aird réexprimèrent leur conviction que seul un service public correspondait à l'intérêt général. Les exploitants privés et leurs alliés continuèrent à proclamer que la nationalisation serait très coûteuse et provoquerait une hausse considérable de la redevance sur les récepteurs (jusqu'à \$30 par an au lieu de \$1), mais leurs chiffres furent continuellement réfutés par les tenants de la nationalisation. Les intérêts privés proposèrent la mise en place de divers systèmes concurrentiels de leur cru, mais dans tous les cas, nonobstant la privatisation proposée, le recours à des subventions publiques restait une obligation. Les deux camps étaient d'accord sur un point: aucun système national pan-canadien n'était commercialement viable. Beatty proposa alors un système mixte, à la fois public et privé, dans lequel les chemins de fer auraient des intérêts importants et qui serait dirigé par le privé, sous surveillance gouvernementale. Finalement, la seule formule qui plut vraiment au Comité — et qui sembla applicable — fut celle proposée par Graham Spry et Alan Plaunt au nom de la Ligue de la radio.

Dans un exposé bien construit, convaincant et solidement documenté, Spry préconisait un système qui empruntait au rapport Aird certains de ses éléments essentiels: propriété publique d'une chaîne de stations de grande puissance, dépendant d'une société d'Etat dont le conseil d'administration comporterait une représentation importante des provinces. Cette société serait indépendante vis-à-vis du gouvernement, favoriserait la concurrence en matière de production mais non, bien entendu, de diffusion des émissions. Deux au moins des principales recommandations de Spry s'écartaient de celles d'Aird: le statut des petites stations privées et le mode de financement du réseau public. En premier lieu, Aird avait envisagé l'absorption progressive ou l'élimination de tous les postes indépendants. Spry, par contre, estimait que des stations de faible puissance (50 watts), appartenant à des exploitants privés, des opérateurs amateurs ou des municipalités, pourraient jouer un rôle utile dans le domaine des émissions communautaires de caractère local. En second lieu, alors que Aird préconisait trois sources de revenus pour le système public, — licences, publicité indirecte et subventions publiques, — Spry rejetait le recours aux fonds publics. Sur le plan financier, il y avait entre les tenants de la nationalisation un accord explicite sur un point qui leur paraissait essentiel à l'indépendance et à la vitalité du système: la redevance sur les récepteurs devrait très bientôt être portée à \$3 par an⁵. Spry précisait également que le succès d'un système public reposait sur l'existence d'un conseil d'administration représentatif, non partisan, responsable devant le Parlement et indépendant du gouvernement du jour.

5 Le gouvernement l'avait haussée de \$1 à \$2 en février.

Déposé devant le Parlement le 9 mai, le rapport du Comité spécial reprenait à peu de choses près les propositions de la Ligue de la radio, appuyant sans réserve l'idée d'un système possédé et dirigé par l'Etat. Il recommandait une chaîne de stations de grande puissance complétée par des postes locaux de faible puissance, l'auto-suffisance financière de base et la mise en place d'une commission non partisane habilitée à réglementer en la matière et à exploiter des stations. Les dirigeants de la Ligue et ses partisans jubilaient, mais certains intérêts commerciaux, une partie de la presse et plusieurs députés conservateurs exprimèrent leur méfiance ou leur désapprobation quant aux propositions du Comité.

Le premier ministre Bennett ne tarda pas à réagir au rapport du Comité et déposa un projet de loi sur la radiodiffusion (projet de loi 94), dont la première lecture eut lieu une semaine à peine après le dépôt du rapport. Deux jours plus tard, lors de la deuxième lecture, M. Bennett fit une déclaration d'une grande importance: il y épousait explicitement le principe de la propriété publique parrainé par Aird, Spry et leurs partisans et y exprimait les principales raisons qui le poussaient à agir ainsi:

«D'abord, ce pays doit contrôler absolument la radiodiffusion de source canadienne, sans ingérence ni influence étrangères. En l'absence de ce contrôle, la radiodiffusion ne peut jamais devenir une grande agence de communication pour les affaires nationales ou pour la propagation de la pensée et des idéaux nationaux; et, sans ce contrôle, elle ne saurait devenir l'agence pour la diffusion de la pensée et de l'unité nationale . . .

«Deuxièmement, seule l'étatisation du système assurera au peuple de ce pays, sans qu'il soit question de classe ou de localité, des avantages égaux de la radiodiffusion . . .

En troisième lieu enfin, « . . . L'usage de l'air, . . . qui se trouve au-dessus du territoire canadien, constitue une ressource naturelle dont nous avons la juridiction complète en vertu de la récente décision du Conseil privé . . . (et) je ne pense pas que le gouvernement aurait raison de laisser exploiter l'air par des particuliers plutôt que de le réserver pour le bien du pays. » (*Débats de la Chambre des communes*, le 18 mai 1932.)

Ainsi donc, la Loi canadienne de la radiodiffusion, adoptée le 26 mai 1932, reposait sur trois principes fondamentaux: la protection de la souveraineté nationale (notamment contre les incursions d'exploitants américains, encore que ce sujet n'ait pas été explicitement soulevé); l'extension de la radiodiffusion à toutes les régions peuplées du pays, c'est-à-dire le droit à «l'égalité du service»; la notion que les ondes hertziennes constituaient une

ressource naturelle limitée qui devait être exploitée comme bien public.

Malheureusement, les dispositions pratiques définies dans la nouvelle Loi ne concordait pas entièrement avec son esprit. Au lieu de la compagnie ou société préconisée par Aird et Spry, la Loi créait la Commission canadienne de la radiodiffusion (CCR), organisme composé de trois membres salariés. Cette commission était autorisée, d'une part, à réglementer et à contrôler la radiodiffusion et, d'autre part, à radiodiffuser au Canada; il lui fallait donc s'occuper de la délivrance des licences d'exploitation, des attributions de fréquences, du temps alloué à la publicité et de la formation des réseaux privés. Généralement parlant, la Loi imposait à tous les postes existants un nouveau régime qui, théoriquement, permettrait à la Commission de prendre en charge toute la radiodiffusion au Canada, sous réserve de l'approbation du Parlement. Son financement serait assuré par crédits parlementaires et non par les recettes d'attribution des licences ou les revenus de la publicité. Les pouvoirs administratifs de la Commission n'égalait pas ses responsabilités sur le plan technique ou en matière de programmation: elle ne pouvait, par exemple, ni procéder à des emprunts ni décider elle-même de son budget ou de sa dotation en personnel. De même, et cela n'était pas le moins important, elle ne disposait pas d'un directeur général indépendant du conseil et responsable de l'administration quotidienne. La vulnérabilité politique de la Commission, le fait qu'elle ne soit pas financièrement indépendante mais soumise à des contraintes administratives impossibles (faiblesses dont le gouvernement avait été averti) n'allait pas tarder à causer de sérieux problèmes.



2

Grandeur et décadence de la Commission canadienne de la radiodiffusion

La CCR à l'œuvre

Il n'est probablement pas exagéré de dire que la CCR était vouée à l'échec dès sa naissance. Les problèmes causés par les graves faiblesses d'ordre financier, administratif et politique que comportaient les dispositions de la Loi étaient en outre aggravés par la personnalité des trois membres de cette commission dotée, par ailleurs, d'un mandat fort important en matière de radiodiffusion nationale.

Nommés en octobre 1932, les membres de cette nouvelle commission étaient M. Hector Charlesworth, rédacteur en chef de l'influent *Saturday Night*, président; M. Thomas Maher, ingénieur forestier et homme d'affaires du Québec, vice-président; et le lieutenant-colonel A.W. Steele, ingénieur-radio et conseiller technique auprès du gouvernement. Avant même que les commissaires ne tiennent leur première réunion officielle au début de 1933, leurs qualifications pour ces postes avaient fait l'objet de critiques. Même si M. Maher avait été associé à l'exploitation d'une station de radio au Québec et si M. Steele possédait une compétence technique reconnue, aucun des commissaires — et particulièrement M. Charlesworth — ne semblait bien saisir les problèmes de la radiodiffusion en général. Outre qu'ils n'apportaient à leur tâche que peu d'expérience administrative ou commerciale, les trois hommes avaient chacun des traits de caractère et des méthodes de travail qui indisposaient nombre de ceux qui entraient en contact avec eux et qui s'opposaient à la cohérence du groupe.

Facteur aggravant, les libéraux pouvaient en outre, du fait de ses antécédents, accuser M. Maher de partisanerie politique. Jadis candidat conservateur et rédacteur-fondateur de l'archi-conservateur *Le Journal*, M. Maher avait été nommé par le Cabinet Bennett pour des raisons d'affinités politiques plutôt que de compétence. Ses relations avec les deux autres commissaires — et avec le gouvernement — s'envenimèrent à un tel point qu'il démissionna de son poste en juillet 1934.

La nomination de M. Maher — qui violait manifestement l'entente de neutralité entre les partis — était révélatrice de l'ambiance politique difficile dans laquelle la Commission était forcée d'œuvrer. Il ne s'agissait en effet pas seulement d'un manque d'indépendance de la Commission vis-à-vis du gouvernement du jour, mais également du désir des conservateurs et des libéraux de voir accorder de nouvelles licences d'exploitation et des augmentations de puissance à des «amis» propriétaires de journaux ou d'émetteurs, même si, après 1930, la politique officielle du gouvernement Bennett fut de ne pas accorder de nouvelles licences d'exploitation de stations privées tant qu'il n'aurait pas été donné suite au rapport Aird. Tout le monde savait cependant que le premier ministre Bennett lui-même tenait fortement à la fois à la protection des intérêts privés déjà en place et au principe de la propriété publique¹. Partagée par nombre de conservateurs et de libéraux, cette attitude ambivalente témoignait des influences contradictoires qu'exerçaient sur les chefs politiques canadiens les modèles de radiodiffusion britanniques et américains. Elle avait un effet déplorable sur la CCR et marqua profondément l'ensemble de notre système national.

Entretemps, la CCR faisait de son mieux, mais se heurtait elle aussi à de nombreux problèmes sur plusieurs fronts. En mars 1933, elle acquit les installations d'émission et les studios du CN3, ce qui lui permit de procéder pour de bon à la production d'émissions. Il lui fallait dans le même temps émettre des règlements techniques, prendre position sur la question controversée des émissions religieuses et affronter sans fin le Cabinet pour obtenir des fonds lui permettant de mener à bien un programme ambitieux — en particulier la construction d'un réseau d'émetteurs de grande puissance dans tout le pays. Très peu de temps après le début des opérations, les commissaires furent entraînés dans une violente controverse quant à l'utilisation du réseau national pour des émissions en français. La décision de diffuser en français souleva une tempête de protestations émanant de particuliers, de députés et d'organismes protestants, dans l'Ouest notamment, et compromit sérieusement la réputation de la CCR. Précipitée par une décision unilatérale de M. Maher de diffuser en français à l'ouest de l'Ontario, cette querelle prouva également que les com-

1 Faisant allusion à ce conflit, Graham Spry l'a défini en ces termes: «les déchirements intérieurs de M. Bennett».

munications entre les trois commissaires laissaient beaucoup à désirer.

C'est à ce même moment, au printemps 1933, qu'à la demande de M. Bennett arriva à Ottawa M. Gladstone Murray, directeur des relations publiques de la BBC, qui venait effectuer une étude des problèmes rencontrés par la Commission et de ceux auxquels elle pourrait s'attendre. Nommé conseiller spécial du Premier ministre, M. Murray, qui était très respecté pour sa compétence comme administrateur, avait pour mandat de formuler des recommandations sur les transformations fondamentales à apporter à la structure de la CCR, ainsi qu'aux structures techniques, financières et de programmation. Bien qu'il n'ait effectué au Canada qu'un bref séjour, M. Murray rédigea trois rapports. Le premier incita le gouvernement à déposer très rapidement le projet de loi 99, modifiant la Loi de la radiodiffusion de 1932. Ce projet de loi comprenait trois dispositions importantes portant sur différents points que M. Murray et d'autres observateurs considéraient comme des entraves sérieuses à l'efficacité de la Commission. En premier lieu, la Commission serait désormais autorisée à engager des spécialistes sans tenir compte de la Loi du service civil. En second lieu, la CCR était autorisée à dépenser non seulement les crédits que lui votait le Parlement, mais également les recettes provenant des activités auxquelles elle se livrait conformément aux dispositions de la Loi². Troisièmement, enfin, pour louer ou acheter des stations émettrices, la Commission n'aurait plus besoin que de l'approbation du gouverneur en conseil au lieu de celle du Parlement.

Ces modifications étaient utiles dans une certaine mesure, mais, comme le soulignait M. Murray, il restait de nombreux problèmes à régler. L'un des plus importants avait trait à la structure administrative de la CCR. Dans son troisième rapport, citant l'exemple de la BBC, M. Murray insistait sur le fait que l'organisme public responsable de la radiodiffusion au Canada devait être une société d'exploitation indépendante du gouvernement du jour et à l'abri du favoritisme politique. Cette recommandation reposait sur un principe fondamental: les commissaires devaient être déchargés des responsabilités administratives quotidiennes qui devraient être confiées à un directeur général, le conseil se consacrant uniquement à la politique générale de l'organisme. M. Murray reprenait là une suggestion déjà formulée par les principaux promoteurs de la nationalisation, notamment M. Graham Spry, qui avaient prévu les dangers que comportait la formule d'une petite commission de salariés comme la CCR, sur les plans autonomie et efficacité. M. Murray présenta un grand nombre d'autres sug-

² Cette disposition s'éloignait grandement de la recommandation de Murray selon laquelle la redevance sur les récepteurs, toujours considérée comme une source de revenus essentielle, devait désormais être considérée comme un revenu de la Commission plutôt que comme un élément du fonds consolidé du gouvernement.

gestions relatives à la programmation, à la dotation en personnel et aux relations publiques mais, au moins pour un temps, ses propositions ne furent pas entendues. Cela est attribuable d'une part, au fait que le gouvernement était trop préoccupé par les problèmes de la grande Dépression et, d'autre part, que les commissaires n'auraient guère prisé l'intrusion de M. Murray dans leurs affaires.

Une expérience ratée

A mesure que s'avancait l'année 1933, la Commission devint la cible d'attaques de plus en plus violentes émanant de parlementaires, des stations privées et de la presse. Cette accentuation des critiques était due à différents motifs. Le problème du français au réseau national, qui restait une pomme de discorde, fut traité de façon, pour le moins inélégante. Les politiques de programmation de la Commission n'avaient permis la production que de fort peu d'émissions de qualité, du fait, en partie, que les commissaires n'avaient tenu aucun compte des avis du très compétent M. E.A. Weir. Ce dernier, directeur de la programmation, avait été arbitrairement renvoyé à la suite d'une série de vifs désaccords avec ses employeurs. Ces « incidents » accompagnés de nombreuses remarques imprudentes et hostiles faites à la presse, n'étaient pas faits pour améliorer l'image des commissaires auprès du public.

Tout cela n'aurait pas eu une telle importance si, entre-temps, MM. Charlesworth, Maher et Steele avaient disposé des ressources et de l'esprit d'initiative indispensables à la construction de la chaîne de stations très puissantes qu'ils s'étaient engagés à construire et qui devaient élargir la couverture du réseau et permettre au public canadien de bénéficier des fruits du travail de la Commission. Malheureusement, il subsistait à cet égard des obstacles majeurs, dont le plus grand était le manque d'argent. Le budget total du premier exercice financier complet de la CCR, celui de 1933-1934, n'atteignit qu'un million de dollars, c'est-à-dire beaucoup moins que ce que la Commission Aird et la Ligue de la radio avaient recommandé comme minimum indispensable pour faire face aux dépenses d'immobilisation et d'exploitation. En fait, cette somme ne représentait même pas le montant total des revenus provenant de la redevance sur les récepteurs. Ainsi réduite à la portion congrue, la Commission ne pouvait envisager un programme important de construction d'émetteurs et de studios lui appartenant en propre et ne disposait que de fort peu de solutions de rechange.

L'une de celles-ci consistait à persuader des postes indépendants de diffuser des émissions non commanditées pour un prix symbolique. Cependant, alors qu'un bon nombre de petites stations étaient prêtes à diffuser ces émissions pour étoffer leur maigre programmation, les postes les plus puissants et les plus prospères — notamment CFRB Toronto et CKAC Montréal — pouvaient se

payer le luxe de dire non à la Commission, et c'est exactement ce qu'ils firent. Prenant prétexte de ce que le tarif proposé par la Commission se situait bien au-dessous de leur minimum commercial, les deux plus grandes stations du Canada refusèrent de collaborer à l'établissement d'un service national, ce qui laissa une brèche importante dans le réseau naissant. La Commission réagit alors en faisant l'acquisition, à Toronto et à Montréal, d'installations de production plus modestes, ce qui porta à six le nombre de stations émettrices publiques canadiennes.

La Commission aurait pu recourir à une troisième solution et réquisitionner en vertu de ses pouvoirs statutaires un certain nombre d'heures d'antenne des postes privés pour diffuser ses émissions non commanditées ou même exproprier des stations émettrices et les ajouter à son réseau. Ne le faisant pas, les commissaires révélaient à la fois leur propre timidité en tant que responsables du système national de radiodiffusion et les réticences du gouvernement lorsqu'il s'est agi d'appliquer la Loi qu'il avait lui-même fait entériner. L'établissement des installations de la Commission à Toronto et à Montréal souleva des protestations véhémentes, sous prétexte que des fonds publics étaient gaspillés avec pour seul effet de priver des exploitants privés de leur gagne-pain. Toute tentative de porter atteinte aux droits acquis, même en vertu de pouvoirs statutaires, comportait des risques importants que ni le Cabinet ni la Commission n'entendaient courir. La CCR fut donc forcée de se contenter d'un compromis lors de la création du réseau de base. Elle proposa de combiner les installations de ses six stations avec celles d'un certain nombre de postes indépendants, en général petits, répartis dans tout le pays, et de leur verser des droits pour leur collaboration. La Commission, nous l'avons déjà souligné, ne pouvait pas payer grand-chose à ses affiliés du secteur privé. Mais, le seul fait qu'ils le fussent, si peu que ce soit, fut très mal accueilli par les tenants de la nationalisation, qui soulignèrent que cette mesure n'était conforme ni à l'esprit de la Loi ni à la volonté du Parlement.

Cette interprétation de la Loi de 1932 concernant un service de base était peut-être curieuse, mais il en fut autant des contrats passés avec les sociétés exploitantes de télécommunications. Fin 1932-début 1933, la Commission avait négocié un contrat de location de lignes avec les services télégraphiques communs au Canadien National et au Canadien Pacifique. En vertu de l'entente signée le 1^{er} avril 1933, la Commission louait pendant quatre heures et demie par jour des circuits de transmission des chemins de fer, à un taux annuel fixe, afin de distribuer ses émissions à 39 stations dans 34 centres. Le contrat prévoyait par contre, que seules les émissions non commanditées pouvaient être distribuées, les émissions commerciales étant expressément exclues. La Commission était de ce fait privée d'une source de revenus éventuellement fort lucrative ainsi que d'un auditoire peut-être très vaste. Il est difficile de savoir quelles raisons avaient pu conduire à cet

accord compromettant.

Alors qu'exception faite des avantages qu'aurait pu procurer à la Commission la diffusion d'émissions commanditées sur son réseau, la Loi de 1932 prévoyait explicitement que l'activité commerciale était de son ressort. Aussi, l'accord qu'elle avait passé avec les sociétés exploitantes de télécommunications limita-t-il sérieusement le genre d'émissions que la Commission put offrir à ses stations de base jusqu'à la fin de 1935, lorsque fut renégozié le contrat de location de lignes.

Dès février 1934, un comité parlementaire fut chargé d'examiner le fonctionnement et les structures de la CCR. De mars à juin, les audiences de ce comité permirent aux nombreuses parties intéressées — députés, propriétaires de stations, tenants de la nationalisation et autres, dont les commissaires eux-mêmes — d'exprimer leurs doléances, de faire le point sur la situation de la radiodiffusion et de formuler des suggestions en vue de l'amélioration du système. MM. E.A. Weir, Alan Plaunt et Tom Moore (président du Congrès des Métiers et du Travail) critiquèrent tous une fois de plus la structure de base de la Commission et recommandèrent fortement la séparation des fonctions établissement des politiques et administration et leur répartition entre un conseil d'administration et un directeur général. Les exploitants de stations privées se plaignirent longuement d'une concurrence injuste de la part de la Commission, du désordre régnant dans l'attribution des fréquences et des règlements concernant la publicité qui avaient un effet préjudiciable sur les recettes. Plusieurs propriétaires de stations suggérèrent que la CCR occupe tout le champ de la radiodiffusion au Canada, comme elle était autorisée à le faire, ou alors qu'elle cesse d'agir comme exploitant et s'en tienne à son rôle d'organisme réglementaire, comme le faisait la Federal Communications Commission (FCC) aux Etats-Unis³. La Commission eut toutes les occasions voulues de défendre sa cause face aux diverses critiques dont celles, très dures, de M. Weir. Finalement, le rapport déposé par le Comité au mois de juin n'était pas particulièrement sévère à son endroit. Il recommandait la prolongation pendant un an du mandat de la Commission (recommandation immédiatement adoptée); l'adoucissement de certaines restrictions régissant l'exploitation des stations privées; et, enfin et surtout, que le gouvernement envisage de réviser la Loi, «aux fins d'assurer de meilleurs moyens et installations de radiodiffusion à travers le Dominion».

Théoriquement, le gouvernement était d'accord avec cette dernière suggestion. Au cours des débats intervenus en 1933 et en 1934, puis à nouveau en 1935, il avait promis que des stations

³ En mai et de nouveau en juin, M. Charlesworth lui-même suggéra, d'abord au gouvernement, puis à la presse, une séparation des fonctions exploitation et réglementation de la CCR, et cela en créant un second organisme chargé de réaliser et de distribuer des émissions.

de grande puissance seraient installées dans les endroits où la transmission était particulièrement mauvaise: nord de l'Ontario, provinces maritimes, Ouest. Si, par contre, on jette un rapide coup d'œil sur les fonds réellement affectés au budget de la CCR d'une année à l'autre, l'on constate que le gouvernement n'était pas vraiment disposé à financer les immobilisations dont dépendait la création d'un véritable système national. Le problème fondamental restait celui des redevances sur les récepteurs. D'une part, pour ménager sa popularité auprès des propriétaires de récepteurs, le gouvernement refusait de hausser la redevance à \$3, comme l'y exhortaient ses nombreux conseillers et, d'autre part, ainsi que nous l'avons déjà signalé, les sommes provenant de ces redevances n'étaient pas toutes versées à la Commission pour satisfaire à ses besoins. Dès la fin du premier exercice financier de la CCR (1932-1933), le surplus de recettes provenant de ces droits dépassait un million de dollars tous frais déduits (perception, suppression des interférences, etc.). Ajouté aux excédents de recettes accumulés durant les dix années ayant précédé la création de la Commission, ce montant aurait facilement permis de payer la construction d'une chaîne de stations de grande puissance à travers le pays.

Pire encore, profitant de l'absence du Premier ministre, certains membres du Cabinet tentèrent en juin 1933 de diminuer de moitié le budget déjà insuffisant de la Commission qui s'élevait à \$1 million. La manœuvre n'échoua que lorsque M. Charlesworth menaça de présenter sa démission au Premier ministre, alors en Angleterre. La Commission dut ensuite survivre avec un budget de \$1,25 million pour l'exercice financier 1934-1935 et passer 1935-1936 avec \$1,5 million de dollars. La non-construction de la chaîne de stations de grande puissance initialement prévue se révéla lourde de conséquences immédiates et à terme sur la nature du système, car la CCR fut forcée de s'en remettre de plus en plus aux postes privés pour la fourniture de son service et l'extension du réseau national. C'est ainsi que les stations privées bénéficièrent rapidement d'une importance dans le système canadien de radiodiffusion sans commune mesure avec celle qu'avaient envisagée pour elles le rapport Aird et la Loi de 1932.

Pressions pour la création d'un nouvel organisme

Dès 1935, en dépit de ses nombreux ennuis avec le gouvernement, la presse et les exploitants privés, et malgré les difficultés que lui valait sa propre structure, la CCR était devenue un producteur d'émissions appréciables et appréciées, les progrès accomplis concernant aussi bien la quantité que la qualité des émissions. Les auditeurs appréciaient l'augmentation du nombre de causeries, d'émissions dramatiques, documentaires et musicales de qualité, d'événements spéciaux, de grandes émissions hors-série et même

de bulletins de nouvelles (ces derniers étaient particulièrement bien accueillis par la population rurale). La renégociation du contrat de location de circuits avec le Canadien National et le Canadien Pacifique permit à la Commission de diffuser plus tard dans l'année des émissions commerciales en plus de ses émissions non commanditées, ce qui ajouta plus de variété à ses programmes. Juste au moment où la Commission semblait consolider sa position, au moins comme programmeur, le vent politique se mit à tourner quand les élections furent décidées pour l'automne 1935. C'est un événement associé à cette campagne électorale et dans lequel la Commission se trouva engagée qui entraîna sa disparition.

L'événement en question fut une série d'émissions politiques partisans réalisées pour le compte des conservateurs au cours de la campagne électorale en septembre et en octobre 1935. Ces six émissions intitulées *Mr. Sage*, étaient des sketches de propagande mettant en vedette un fervent conservateur d'une petite localité (*Mr. Sage*), qui discutait avec ses amis des questions débattues durant la campagne électorale, portait aux nues la politique conservatrice et formulait des remarques offensantes à l'endroit des libéraux en général et de Mackenzie King en particulier. Ce qui souleva la fureur des libéraux — et la réprobation de certains conservateurs réticents — n'était même pas le caractère partisan des émissions, mais le fait qu'elles avaient été réalisées en partie avec les installations de la Commission, qu'elles avaient été diffusées par certaines stations de la CCR⁴ et que leur commandite politique n'avait pas été précisée, donnant ainsi à bien des gens l'impression qu'elles avaient reçu la bénédiction de la Commission. Réalisées par l'agence de publicité de Toronto du Parti conservateur, J.J. Gibbons, mais jamais explicitement reliées au parti en tant que tel, ces émissions poussèrent un King furieux à dénoncer le système qui avait permis leur diffusion et à déclarer, tant avant qu'après l'élection qui le ramena au pouvoir, qu'une modification structurelle de la régie de la radiodiffusion s'imposait. Mécontents depuis longtemps de la Commission de la radiodiffusion, les libéraux avaient là le prétexte qu'il leur fallait pour procéder à son démantèlement.

En mars 1936, un mois après l'ouverture de la nouvelle législature, le Parlement nomma un comité de la Chambre chargé d'évaluer la mise en œuvre de la Loi de 1932. Alan Plaunt s'était livré à un vigoureux démarchage au nom de la Ligue de la radio aux fins de persuader le premier ministre, M. King, et le nouveau ministre de la Marine, M. C.D. Howe, de la sagesse du programme de la Ligue visant une réorganisation majeure du système de radiodiffusion. Howe chargea Plaunt et son collègue, M. Brooke Claxton, de préparer un avant-projet de loi fondé sur une note

4 Un réseau spécial avait été mis sur pied par le publicitaire du Parti conservateur groupant des stations choisies parmi celles de la CCR et celles du secteur privé.

détaillée, déjà présentée à MM. Howe et King. Mais, M. Howe avait en même temps ordonné au commandant Edwards, directeur de la radio au ministère de la Marine, de rédiger un projet de loi distinct. L'avant-projet de loi rédigé par le commandant Edwards différait de celui de M. Plaunt sur un certain nombre de points, la différence la plus importante étant sans doute que le commandant Edwards proposait que la régie de la radiodiffusion publique relève directement du ministre responsable.

M. Howe étant moins que sympathique à la position prise par la Ligue de la radio, et l'ACR jouissant d'une influence considérable au sein du ministère de la Marine, il semblait peu probable que le Comité de la radio présente un rapport favorable à un système entièrement nationalisé, étant donné surtout que M. Howe était le membre le plus important du sous-comité chargé de la rédaction du rapport. C'est, néanmoins, ce qui se produisit. Le Comité déclara que la formule CCR était impraticable et proposa la nomination d'un conseil d'administration et d'un directeur général œuvrant dans le cadre d'une société du type BBC. Cette société devrait disposer de larges pouvoirs de décision, y compris celui de faire des recommandations préalables au ministre quant aux licences d'exploitation et aux augmentations de puissance des émetteurs. La nationalisation complète du système serait vigoureusement poursuivie, la société (qui serait autorisée à emprunter jusqu'à \$500 000 auprès du Trésor) conservant une autorité complète sur les réseaux et les émissions des postes privés.

Déposée en juin 1936, la Loi canadienne sur la radiodiffusion s'inspirait directement du rapport du Comité de la radio et donc du schéma élaboré par MM. Plaunt et Claxton. Elle créait la Société Radio-Canada, qui devait être dirigée par un Bureau des gouverneurs de neuf membres nommés par le gouverneur en conseil. Nommés pour trois ans, ils percevaient une indemnité annuelle et pouvaient faire l'objet d'une révocation motivée. Un directeur général et un directeur général adjoint seraient chargés de toutes les fonctions administratives. La Société, comme la Commission avant elle, avait autorité sur la formation des réseaux, la nature des émissions, la publicité et la programmation à caractère politique. Les demandes de licences d'exploitation, ainsi que celles relatives aux fréquences et aux augmentations de puissance devaient être déferées par le ministre à la Société, qui ferait des recommandations à leur égard.

Organisme exploitant, la Société disposait d'une grande liberté quant à la construction de stations, la réalisation et l'achat d'émissions, l'engagement de personnel et l'acquisition de biens immeubles, bien que certaines de ces fonctions soient soumises à une approbation du gouverneur en conseil. Plus important encore, la totalité des revenus provenant des redevances sur les récepteurs serait remise directement à la Société, qui pouvait aussi emprunter des sommes considérables auprès du Trésor.

Ces dispositions avaient pour effet direct d'accorder à la

Société la très large autonomie financière et opérationnelle que les tenants de la nationalisation complète avaient toujours préconisée. L'opposition et la plupart des journaux applaudirent à la Loi de 1936: une ère nouvelle s'ouvrait dans le domaine de la radio-diffusion canadienne.

3

Les quinze premières années de Radio-Canada

Un Bureau des gouverneurs fort aux prises avec les politiciens

La Loi de 1936 reçut la sanction royale dès le 23 juin, mais n'entra en vigueur que le 2 novembre. Il avait fallu entre-temps désigner les nouveaux titulaires des deux postes-clés de la Société, ceux de président du Bureau des gouverneurs et de directeur général. Rien n'était acquis en ce qui concerne ce poste, puisque M. Plaunt et ses collègues soutenaient la candidature de M. Gladstone Murray, alors que M. Howe, appuyé à fond par le secteur privé, poussait celle de M. Reginald Brophy, gestionnaire de la NBC. Les deux camps s'efforcèrent donc vigoureusement d'influencer le gouvernement jusqu'au 10 septembre, date de la nomination du Bureau des gouverneurs.

Ce nouveau Bureau, on le savait maintenant, serait présidé par M. Leonard Brockington, C.R., avocat, né au Royaume-Uni, humaniste éminent, qui bénéficiait d'une réputation extraordinaire pour son intelligence, son talent oratoire et sa force de volonté. Sa nomination ne suscita pratiquement que des éloges et beaucoup d'optimisme. Le vice-président était M. René Morin, notaire de Montréal, administrateur de sociétés et ex-député libéral fédéral. Le Bureau, qui comptait neuf membres au total, comprenait en outre Monseigneur Alexandre Vachon, de l'Université Laval, Mme Nellie McClung, de Victoria (C.-B.), et M. Alan Plaunt qui, en sa qualité de président de la Ligue canadienne de la radio en était peut-être le membre le mieux informé et le plus dévoué. La quasi-totalité de ses nouveaux collègues, et en particulier M.

Brockington, allaient cependant, eux aussi, faire bientôt la preuve de leur pénétration d'esprit, de leur énergie et de leur fermeté face aux tentatives d'ingérence politique dans le système de radio-diffusion.

Moins de deux semaines après sa nomination, le Bureau rencontra M. Howe et s'entendit avec lui sur un certain nombre de règles de base de travail et de conduite. L'indépendance de la Société par rapport au gouvernement y était réaffirmée, le Bureau y fit état de la nécessité d'effectuer une enquête technique et d'accroître le financement de la Société et effectua des recommandations quant aux postes de directeur général et de directeur général adjoint auxquels furent nommés M. Gladstone Murray, de la BBC, et M. Augustin Frigon, ancien membre de la Commission Aird. Le Bureau se mit réellement à l'œuvre dès ses premières réunions officielles de novembre et décembre 1936. Il prit alors en charge les installations de la CCR, confirma la nomination de MM. Murray et Frigon (à la satisfaction de la presse) et adopta un plan triennal détaillé relatif au développement technique de Radio-Canada. Présenté au ministre en janvier 1937, ce plan triennal était d'une importance capitale à deux points de vue: il proposait la mise en place d'installations nationales et devait très vite provoquer un grave conflit d'autorité entre MM. Howe et Brockington.

Le plan soumis au ministre des Transports avait comme principal objectif d'étendre à 84% de la population du Canada la couverture assurée par le réseau de base de Radio-Canada, et cela en trois ans, pour un prix total de \$2,2 millions. De l'avis du Bureau, la pauvreté de la réception à travers le pays justifiait pleinement ce plan. La moitié de la population ne bénéficiait effectivement pas d'un bon service du réseau public pendant la soirée, d'une part du fait qu'à Toronto, à Montréal et en Alberta, les émetteurs privés disposaient de meilleures fréquences et de puissances supérieures à celles des stations de Radio-Canada et, d'autre part, du fait que des stations ultra-puissantes installées à Cuba et au Mexique (qui n'étaient pas parties à la convention canado-américaine sur la répartition des canaux) causaient un intense brouillage sur les fréquences libres occupées par le Canada. Le plan envisageait un programme complet d'acquisition de stations et d'immobilisations, dont en particulier l'érection de stations de 50 kW à Toronto et à Montréal et de deux émetteurs de moindre puissance dans les Maritimes et la Saskatchewan. La politique du Bureau des gouverneurs visait à limiter l'expansion du secteur privé, notamment dans le domaine des augmentations de puissance, à l'établissement d'un nouveau traité international dont Cuba et le Mexique seraient parties, et à obtenir du gouvernement fédéral une augmentation importante de ses subventions ainsi qu'un prêt initial de \$500 000 pour les nouvelles constructions.

Malheureusement, dès le 19 décembre 1936, des malentendus sur les objectifs à adopter avaient surgi au cours d'une réunion

entre M. Howe et le Bureau. En janvier, M. Howe accusa ce dernier de ne s'intéresser dans son plan triennal qu'aux aspects techniques au détriment de la programmation, et de chercher à usurper les pouvoirs du ministre en matière d'élaboration des politiques. Cette déclaration de M. Howe provoqua une réponse écrite très ferme de M. Brockington qui démontrait la fausseté des arguments du ministre, demandait confirmation des vues du gouvernement à l'égard de la radiodiffusion propriété publique et exigeait le renouvellement de sa confiance envers le Bureau. Pris au dépourvu par l'attitude résolue de M. Brockington, M. Howe fit marche arrière et, à contrecœur, approuva sous toutes réserves le programme de développement proposé par le Bureau. En février, M. Gladstone Murray présenta une demande officielle de financement pour la construction des émetteurs de Toronto, de Montréal, des Maritimes et de la Saskatchewan. M. Howe approuva l'emprunt pour les deux premiers, mais préféra suspendre momentanément toute décision quant aux deux derniers. La construction démarra et les postes CBL Toronto et CBF Montréal entrèrent en service à la fin de 1937.

Entre-temps, la position du Bureau se consolidait sur deux autres fronts. En mars et en novembre 1937, des experts techniques du Canada, des Etats-Unis, de Cuba et du Mexique s'étaient réunis à La Havane pour élaborer un tout nouveau mode de répartition des radiofréquences en Amérique du Nord. Aux termes de la convention de La Havane, le Canada bénéficia d'une position bien meilleure qu'auparavant vis-à-vis de ses voisins du sud. Nous pouvions dorénavant occuper 14 canaux libres de grande puissance, 41 canaux régionaux et 6 canaux locaux de faible puissance. Le Canada se devait d'agir le plus rapidement possible pour mettre en œuvre les émetteurs de haute puissance (50 kW) lui permettant d'occuper les fréquences qui lui avaient été attribuées (et cela sans attendre que le traité soit ratifié, ce qui n'intervint qu'en 1941). La position du Bureau était très nette: ces émetteurs iraient exclusivement à Radio-Canada. En même temps, MM. Brockington et Plaunt tenaient essentiellement à ce que le gouvernement limite systématiquement à 1 000 watts la puissance des émetteurs privés et n'accorde aucune nouvelle licence pour des stations dépassant cette puissance. On convint de la sagesse de cette politique et, en octobre, le ministre lui-même engagea publiquement le gouvernement au gel de la puissance des stations privées.

Avant la fin de l'année 1937, il devint évident que la Société aurait besoin d'environ \$1 million de plus que les recettes prévues si elle voulait réaliser son programme de base de développement et, en particulier, financer un poste de 50 kW pour la Saskatchewan. Elle engagea donc une correspondance avec M. Howe. M. Murray demanda un second prêt de \$500 000 et suggéra que la redevance sur les récepteurs soit portée à \$3. Cette demande était plus justifiée que jamais, car, d'une part, ces \$3 par récepteur couvri-

raient la quasi-totalité des fonds supplémentaires dont Radio-Canada aurait besoin en 1937-1938 et, d'autre part, cette mesure semblait favorablement accueillie par les quotidiens canadiens, qui auraient bondi sur Radio-Canada si la Société avait menacé leurs revenus publicitaires en poursuivant une politique commerciale plus agressive. Malheureusement encore, la politique obligeant, la redevance ne fut portée qu'à \$2.50 à compter d'avril 1938, décision qui désappointa tout le monde, la presse et l'opposition reprochant comme il se doit au gouvernement cette augmentation tandis que la situation financière de Radio-Canada se trouvait gravement compromise.

M. Howe voulut bien accorder par la suite le second prêt de \$500 000 mais, en juillet, il s'opposa brusquement à toute idée de construire des émetteurs de grande puissance pour l'Ouest canadien, alors que la station CBA de Sackville (N.-B.), avait déjà été approuvée. Furieux, le Bureau et son président intervinrent à nouveau par écrit auprès de M. Howe et du premier ministre, M. King. Convaincus du bien-fondé de leur position et de l'injustice de la décision de M. Howe, ils menacèrent tous de démissionner immédiatement s'il n'était pas fait droit à leur requête comme on s'y était engagé. M. Howe fut forcé de capituler et, au printemps de l'année suivante, le poste CBK fut inauguré à Watrous, dans la Saskatchewan.

La construction des stations de grande puissance étant terminée, Radio-Canada avait atteint son objectif d'une couverture à 84%; le Canada était maintenant doté d'un réseau et d'un système de radiodiffusion uniques au monde. Plusieurs facteurs différenciaient le système canadien de tous les autres. Parmi ceux-ci, il y avait le double rôle de Radio-Canada, organisme exploitant et réglementaire, ainsi que le dispositif d'affiliation en vertu duquel certaines stations privées devenaient des partenaires de l'organisme public en assurant un service national d'émissions. Autre caractéristique peu commune: la politique commerciale de la Société. L'idée d'incorporer des émissions commanditées à une programmation orientée vers le service public et les émissions non commanditées, même s'il s'agissait de publicité indirecte, avait été envisagée dès le début par la Commission Aird et la Ligue de la radio. Sous la CCR cependant, les revenus de commandite de la Société avaient considérablement baissé tant à cause des impératifs de son contrat avec le CN et le CP (voir pp. 15-16), que de sa répugnance à trop s'identifier avec le commercialisme. Après la création de Radio-Canada et l'engagement de M. E.W. Weir comme directeur commercial, la Société poursuivit une politique commerciale beaucoup plus dynamique et, après 1937, cela signifia l'inclusion de larges tranches d'émissions américaines. Les émissions commanditées fournissaient non seulement des revenus supplémentaires à la Société, mais permettaient de «meubler»

économiquement les heures d'écoute de la journée¹, outre le fait qu'elles raccrochaient au réseau canadien un certain nombre d'auditeurs qui y retrouvaient leurs émissions américaines préférées. Avantageuse pour Radio-Canada, cette nouvelle politique commerciale souleva immédiatement l'ire des quotidiens, des périodiques et des grandes stations privées. Même si les conditions évoluent au cours des années, la politique commerciale de la Société et la question des postes affiliés resteront très contestées.

Le régime du temps de guerre

En 1939, la radiodiffusion canadienne semblait enfin établie sur des bases solides. Eu égard au secteur public, en dépit de tous les problèmes avec M. Howe², M. Brockington et ses collègues avaient réussi à mettre en place un système vigoureux et efficace, reposant sur une chaîne de stations de grande puissance, l'existence d'un accord international sur les fréquences très favorable et la production d'émissions qui captivaient la population canadienne. Cela n'avait en rien gêné le secteur privé qui était devenu de plus en plus prospère, ainsi qu'en attestait l'augmentation régulière de ses revenus publicitaires. Pour l'heure, du moins, la politique de Radio-Canada en matière de puissances, de réseaux et autres points techniques, de même que son mariage de raison avec ses affiliés, garantissaient entre tous un certain équilibre et freinaient la croissance du secteur privé, comme l'avait voulu la Loi de 1936. Lorsqu'éclata la guerre, plusieurs circonstances remirent en cause l'ensemble du système national. Certaines d'entre elles: censure, contrôle ministériel et émissions politiques, étaient directement liées à la participation du Canada à la guerre. D'autres: départ de M. Brockington, conflits acharnés dus à l'opposition entre les pouvoirs dévolus au Bureau des gouverneurs de Radio-Canada et les ambitions croissantes de l'ACR, existaient déjà au moment où les premiers coups de feu furent tirés en Europe.

Quelques mois avant que n'expire, le 2 novembre, la présidence de M. Brockington, M. Alan Plaunt décida d'entreprendre, pour le compte du Bureau, avec l'aide d'un expert-conseil comptable agréé, M. James Thompson, une enquête approfondie sur le financement, l'administration et la dotation en personnel de Radio-Canada. Cette enquête révéla d'une part, que la Société avait besoin d'un remaniement administratif et de sang neuf dans le secteur de la production et, d'autre part, que M. Gladstone Murray ne s'acquittait plus de ses fonctions de directeur général

¹ Occuper la totalité du temps d'écoute avec des émissions non commanditées aurait été beaucoup trop coûteux.

² Mais non avec King qui, comme Bennett avant lui, avait défendu la cause du secteur public et était fréquemment intervenu en faveur du Bureau des gouverneurs.

avec toute la conscience et la compétence voulues. M. Murray avait effectivement déjà commencé à perdre la confiance du Bureau à cause de la façon dont il avait réglé certains problèmes financiers. De plus, il semblait qu'existait un profond désaccord entre MM. Plaunt et Murray quant à la nature même de la Société en temps de guerre. Alors que M. Plaunt était résolu à voir maintenue l'indépendance du Bureau, même en cette période délicate, M. Murray préconisait une limitation de cette indépendance afin de servir le pays et l'Empire: il estimait ouvertement que M. Plaunt n'était pas patriote.

En septembre, M. Howe fit savoir aux administrateurs de Radio-Canada que le gouvernement désirait remplacer le Bureau des gouverneurs par un comité exécutif réduit qui recevrait ses directives directement du ministre. Le Bureau résista avec succès à cette tentative du ministre d'usurper ses propres fonctions mais, au cours des mois qui suivirent, M. Plaunt se vit de plus en plus tenu à l'écart par ses collègues et commença à douter tous les jours un peu plus de leur bonne foi. En novembre, M. Brockington, son allié le plus sûr, avait quitté la Société et M. Plaunt lui-même était sérieusement malade. Il effectua des efforts répétés pour tenter d'amener le Bureau à donner suite aux recommandations formulées par M. Thompson et lui-même, recommandations qui proposaient un certain nombre de changements radicaux dans l'organisation de Radio-Canada: emplacement du siège social, fonctions du directeur général et de son adjoint, crédits budgétaires, etc. Ayant misé toute sa réputation sur ces recommandations, M. Plaunt démissionna le 30 août 1940 lorsqu'il devint évident que le Bureau n'était pas disposé à les examiner sérieusement et encore bien moins à les appliquer. Il ne se réconcilia jamais avec M. Murray, amère ironie lorsque l'on songe que c'est lui qui s'était battu pour faire nommer ce dernier à son poste de directeur général. Un an plus tard, M. Plaunt mourut à l'âge de 37 ans.

M. René Morin avait entretemps succédé à M. Brockington comme président du Bureau des gouverneurs. Il avait été remplacé à la vice-présidence par M. N.L. Nathanson, membre du Bureau, qui était président de la Famous Players Corporation et dont les sympathies, comme celles de M. Morin, allaient davantage à l'entreprise privée qu'au secteur public. Dès le début de 1941, quelques mois à peine après la démission de M. Plaunt, M. Morin et le Bureau restreignirent l'autorité et les indemnités de M. Murray qui, néanmoins, ne sembla pas avoir autrement perdu leur confiance et demeura à son poste jusqu'à l'automne de l'année suivante. A peu près à la même époque, le gouvernement s'attaqua à la redéfinition des responsabilités ministérielles en matière de radiodiffusion. Cette dernière relèverait dorénavant dans une très grande mesure du ministère des Services nationaux de guerre, les activités techniques de la division radio du ministère des Transports restant confiées à M. Howe, qui était alors ministre des Munitions et Approvisionnements.

Persuadée que le Bureau des gouverneurs et le Cabinet avaient perdu leur emprise sur Radio-Canada et qu'il fallait redéfinir des responsabilités hiérarchiques parfaitement claires, l'opposition réclama à maintes reprises une enquête parlementaire au cours de la session de 1941. Même si bon nombre des difficultés de Radio-Canada faisaient l'objet de débats publics, M. Howe réussit à repousser cette enquête jusqu'au printemps de 1942, où un comité spécial sur la radiodiffusion commença une série d'audiences. Alors que les enquêtes des comités de 1938 et de 1939 s'étaient terminées par des votes de confiance enthousiastes en faveur de M. Brockington et de son équipe, le Comité de 1942 critiqua sévèrement la direction et les gouverneurs de Radio-Canada. Le Bureau des gouverneurs réagit rapidement à ces critiques en rétrogradant M. Murray qui fut muté à Toronto et en le remplaçant, comme directeur général, par M. J.S. Thompson, de l'université de la Saskatchewan, qui avait fait partie pendant un certain temps du Bureau des gouverneurs de Radio-Canada. A la satisfaction de presque tout le monde, sauf des journaux très partisans, M. Thompson réussit, au cours de l'année suivante, à introduire dans la programmation plus de variété, voire certaines émissions prêtant à controverse. Il commit par contre en fin 1942 une erreur de jugement qui devait avoir un effet grave et durable sur l'attitude du Parti conservateur vis-à-vis de Radio-Canada.

En décembre de cette année-là, démissionnant de son poste de chef du Parti conservateur, M. Arthur Meighen devait prendre la parole au congrès pour la chefferie qui se tenait à Winnipeg; le Parti demanda à Radio-Canada de bien vouloir diffuser son discours sur le réseau national afin de marquer cet événement. Ayant consulté ses collègues, M. Thompson refusa d'accéder à cette demande sous prétexte qu'en temps de guerre, la politique de Radio-Canada interdisait des émissions partisans en dehors des périodes électorales. Bien entendu, les conservateurs réagirent avec beaucoup d'amertume, accusant immédiatement Radio-Canada de n'être qu'un instrument du gouvernement King. Ce n'était pas la première fois que la régie publique de radiodiffusion était prise à partie par les conservateurs, mais cette fois-ci, c'était toute la structure de la radiodiffusion qui était mise en cause et non pas seulement Radio-Canada. Chacun y vit une condamnation portée par le Parti conservateur lui-même et non par des particuliers.

Jusqu'en 1942, la réglementation du système n'avait que fort peu changé³ et les arguments invoqués au cours du débat continu entre la régie publique et le secteur privé étaient, à peu de choses près, toujours les mêmes. Aux audiences tenues cette année-là par le Comité de la radio, M. Glen Bannerman, président de l'ACR,

3 En 1939, l'ACR présenta à Radio-Canada une requête formelle en vue d'obtenir la permission d'établir un réseau privé, mais cette demande fut refusée.

réussit cependant à exploiter au maximum une remarque imprudente de M. J.T. Thorson, ministre des Services nationaux de guerre, qui avait eu le malheur de dire que les stations privées concurrençaient la Société. C'était exactement l'argument dont M. Bannerman avait besoin. Soutenant qu'il était manifestement injuste que Radio-Canada bénéficie d'un pouvoir lui permettant d'imposer les règles du jeu à ses concurrents, il demanda la création d'un organisme réglementaire distinct et impartial ressemblant à celui régissant les chemins de fer. Bien que M. Bannerman n'ait pu obtenir satisfaction sur ce point auprès du Comité parlementaire de 1942, non plus d'ailleurs que sur aucun autre des sujets importants en litige, il réussit à rendre crédible un point de vue fondamental dans la lutte menée par l'ACR pour son expansion. Le fait que Radio-Canada ne constituait pas en réalité un concurrent des stations privées ou que l'existence d'un organisme réglementaire distinct soit contradictoire avec l'essence même du régime canadien n'empêcha pas le développement du mythe de Radio-Canada «juge et partie», qui finit par s'imposer et devint l'argument principal dont se servit l'ACR dans sa lutte pour obtenir la constitution d'un organisme réglementaire distinct. Le conflit s'amplifia, en 1943 et en 1944, lorsque des déclarations de M. Joseph Sedgwick, conseiller juridique de l'ACR, un éditorial fort remarqué de M. Victor Sifton, éditeur du *Winnipeg Free Press* et des remarques critiques de la part de certains politiciens conservateurs jetèrent encore de l'huile sur le feu. Toutes ces interventions donnaient du système canadien une image toute nouvelle: celle d'un système à deux volets dans lequel le secteur public et le secteur privé étaient à la fois égaux et concurrents; en toute justice, ils ne pouvaient donc être réglementés que par un organisme indépendant de Radio-Canada.

Vers la fin de la guerre, Radio-Canada avait accumulé les succès sur le plan programmation, certains étant reliés à l'effort de guerre. La Société avait reçu une série de votes de confiance des comités parlementaires de 1942, 1943 et 1944, confiance exprimée d'ailleurs bien plus à notre système national unique en son genre qu'à ses dirigeants. Mais le débat entre Radio-Canada et les grands du secteur privé avait pris alors des formes nouvelles, et notre service public approchait de son déclin alors même que Radio-Canada semblait atteindre de nouveaux sommets.

L'après-guerre: Dunton aux commandes

A la fin des années 40, Radio-Canada et le secteur privé déployèrent des efforts renouvelés en vue de consolider leur position respective au sein du système de radiodiffusion. Pour Radio-Canada, la période d'après-guerre débuta sous d'heureux auspices avec la nomination, en novembre 1945, de M. A. Davidson Dunton comme premier président salarié à plein temps du Bureau des

gouverneurs. Bien que relativement jeune, 33 ans, il inspirait le plus grand respect et fit beaucoup à la fois pour restaurer la confiance du public envers Radio-Canada et pour remonter le moral de ses employés. La guerre étant finie, Dunton et son équipe désiraient vivement s'attaquer au développement du service et à en étendre la couverture. L'une de leurs premières tentatives d'envergure fut donc de demander, en mars 1946, le recouvrement de trois des canaux de catégorie 1A (ondes exclusives) des stations privées qui les occupaient alors — CFRB de Toronto, CKY de Winnipeg et CFCN de Calgary. Les fréquences en question figuraient parmi les six exploitables sans limitation de puissance et assignées au Canada en vertu du traité de La Havane.

La politique de Radio-Canada était à cet égard officiellement établie depuis longtemps: toutes les stations de radio de grande puissance du Canada devaient appartenir à son service national. En outre, l'une des dispositions du traité de La Havane prévoyait que les stations destinées à utiliser les fréquences assignées devaient être en cours d'aménagement dès 1949. Enfin, tous les comités parlementaires de la radio, y compris celui de 1946, avaient nettement déclaré qu'aucun propriétaire d'émetteur n'avait ni droits acquis ni droits de propriété sur la bande qu'il occupait par définition à titre temporaire et unilatéralement révoquant. Malgré cela, l'annonce de la proposition de réassignation des trois bandes souleva des protestations furieuses des propriétaires des stations intéressées, de l'ACR et de la presse conservatrice qui sonnèrent l'alarme, annonçant la fin de la liberté de parole et la mort de la libre entreprise. Les propriétaires de ces stations étaient tellement déterminés à conserver ces fréquences que deux de ces stations réussirent pendant deux ans à empêcher leur réassignation. Celle-ci effectuée, le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada dut, en contrepartie, accepter en 1948 une concession qui équivalait à un changement de politique radical, bien qu'officieux. Lorsque la station CFRB se vit réassigner une fréquence différente et moins «payante», elle obtint la permission d'augmenter sa puissance à 50 000 watts, et il en fut de même pour CKLW de Windsor et CKAC de Montréal. L'intégrité du système de Radio-Canada se trouvait ainsi d'un seul coup totalement compromise⁴. A peu près à la même époque, le Bureau s'attaqua à l'implantation du service national dans d'autres régions du pays. Il mit en activité

4 Il est possible, comme nous l'a fait remarquer récemment M. Alphonse Ouimet, que ces augmentations de puissance aient été inévitables et qu'elles aient même correspondu à l'intérêt national puisqu'un certain nombre de stations américaines très puissantes menaçaient d'occuper entièrement des fréquences partagées avec des stations canadiennes. Ces augmentations de puissance accordées à certains exploitants privés auraient donc en fait permis de protéger les ondes canadiennes à un moment où Radio-Canada ne pouvait financièrement faire face aux dépenses élevées qu'impliquait une augmentation importante de la puissance de ses propres postes. (Interview accordée par M. Ouimet à l'auteur, Pointe-Claire, Québec, le 3 octobre 1978.)

des stations de 50 kW au Manitoba et en Alberta et un émetteur de 1 kW à Sydney, en Nouvelle-Ecosse. L'année suivante, en 1949, Radio-Canada prit en charge les installations de radiodiffusion publique de Terre-Neuve, y compris un émetteur de 10 kW à St-John's. Mais la Société livrait un combat perdu d'avance. La chaîne de grande puissance désormais complète, offrait trop peu et trop tard. Fausses économies, désuétude et interférence d'un grand nombre de postes privés nouveaux et puissants répartis dans toute l'Amérique du Nord, autant de facteurs qui allaient porter le plus grand tort à Radio-Canada.

La querelle sur les buts ultimes du système canadien de radiodiffusion n'avait entre-temps rien perdu de son ampleur. Elle passa par un sommet en 1947 lorsque, en même temps que se déroulaient les audiences du Comité parlementaire, l'ACR lança une vaste campagne publicitaire en vue de s'attirer l'appui non seulement de personnalités et de politiciens influents, mais également celui du grand public. Les postes de radio et les journaux regorgeaient d'annonces et d'éditoriaux réclamant une révision complète de la Loi canadienne sur la radiodiffusion et, en particulier, l'abolition des fonctions réglementaires de Radio-Canada. Les exploitants privés se plaignirent à nouveau devant le Comité de la « concurrence injuste de Radio-Canada », mais, pas plus qu'auparavant, ne purent mentionner de griefs précis à l'appui de leurs doléances.

Le Comité parlementaire de 1947 ne fut pas particulièrement sympathique aux vues exposées par l'ACR et ses alliés; il commença par déclarer que Radio-Canada ne concurrençait pas vraiment les postes indépendants et que, par contre, la plupart de ces derniers continuaient de retirer un rapport fort appréciable de leurs investissements. Si le Comité offrit peu de satisfaction à l'ACR en 1947, cette dernière en obtint par contre du Parti conservateur. Lors du congrès qu'il tint cette même année-là, le Parti avalisa officiellement les propositions formulées depuis longtemps par certains de ses membres: établissement d'un organisme distinct pour réglementer à la fois Radio-Canada et les postes privés et abolition de la redevance sur les récepteurs . . . L'avenir donna vite satisfaction aux conservateurs et à leurs partisans.

Pour le moment, toutefois, bien peu avait été réglé en ce qui concerne l'avenir du système, malgré des déclarations d'appui plus ou moins sincères à l'esprit de la Loi de 1936, que ce soit au Parlement ou dans ses comités. L'apparition brutale de la télévision partout aux Etats-Unis et, dès 1948, la possibilité de capter les signaux américains au Canada marquèrent pour notre pays l'aube de temps nouveaux en matière de radiodiffusion. Il allait vraisemblablement falloir réexaminer les rôles joués par Radio-Canada et ses concurrents du secteur privé.

4

Les années 50, une décennie de commissions d'enquête

La Commission Massey

La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la Commission Massey) fut nommée par le gouvernement de M. Louis St-Laurent en avril 1949, avec pour mandat de mener une vaste enquête sur un certain nombre d'organismes et d'activités culturels. Elle était chargée d'une tâche essentielle et très précise qui nous intéresse ici, celle d'examiner «les principes sur lesquels le programme du Canada devrait être fondé, dans les domaines de la radiodiffusion et de la télévision» (Rapport, p. xv) et de formuler des recommandations à cet égard. Le président en était le très honorable Vincent Massey, chancelier de l'Université de Toronto et les autres commissaires, M. Norman A.M. Mackenzie, président de l'Université de la Colombie-Britannique, le très révérend Georges-Henri Lévesque, doyen de la faculté des Sciences sociales à l'Université Laval, Mme Hilda Neatby, professeur d'histoire à l'Université de la Saskatchewan et M. Arthur Surveyer, ingénieur-conseil de la firme montréalaise Surveyer, Nenniger et Chênevert. Quatre des cinq commissaires occupaient donc des postes universitaires de haut niveau et le monde des affaires ne tarda pas à critiquer ces nominations qui favorisaient les «intellectuels». Mais lorsque vint le moment de formuler des recommandations quant à la politique de radiodiffusion, M. Surveyer se fit le champion des intérêts privés et formula par écrit des opinions divergeant de celles de ses collègues, opinions qui figurent au rapport sous le titre «Réserves et observations de M. Arthur Surveyer» (pp. 447 sqq.).

Il fallut à la Commission près de deux ans pour formuler un rapport définitif qui ne fut déposé qu'en mai 1951. Durant ces deux ans, elle recueillit les dépositions de toute une série de groupes d'intérêt. Elle tint 224 réunions, entendit 1 200 témoins et reçut 462 mémoires, y compris ceux de 13 organismes fédéraux, de 7 gouvernements provinciaux¹, de 87 associations de caractère national, de 262 organismes locaux et de 35 stations privées (p. 9). Malgré les deux ou trois critiques marquantes qu'ils eurent à formuler contre Radio-Canada, les commissaires déclarèrent que « parmi les quelque 170 organismes bénévoles qui ont parlé de la radiodiffusion au cours de nos audiences publiques, presque tous ont approuvé le régime national ». Ils exprimèrent aussi l'impression que « le régime national actuel a réussi d'une façon remarquable à accomplir exactement ce que préconisaient les auteurs du rapport Aird » (p. 35). En ce qui concerne les réalisations particulières au domaine de la programmation, les avis se partagèrent assez nettement quant aux émissions non commanditées de Radio-Canada d'une part, et, d'autre part, les émissions locales des postes privés. Malgré quelques réserves, les Canadiens étaient « manifestement satisfaits » des premières, tandis que les secondes ont fait l'objet de « sévères critiques ». On « a déploré la commercialisation aussi bien dans le cas de Radio-Canada que dans celui des postes privés » (pp. 43-44). Les commissaires félicitèrent le système national qui « a constamment gardé présents à l'esprit les trois objectifs qu'[il] doit se proposer dans le champ de la radiodiffusion au Canada » c'est-à-dire « un rayonnement atteignant la population tout entière, la mise en valeur des talents au pays et de façon générale la formation d'un canadianisme de bon aloi, enfin la résistance efficace à l'insertion du Canada dans le cadre culturel des Etats-Unis » (p. 49). Radio-Canada fut réprimandée pour deux omissions dont l'importance ne fut peut-être pas pleinement appréciée à l'époque. La Commission lui reprocha d'un part de ne pas avoir exercé sa « fonction de régie » des stations indépendantes (p. 49) et, d'autre part, de ne disposer que d'un « service d'information insuffisant » et de manifester une « réticence » qui avaient entraîné dans le public « une ignorance généralisée à l'endroit d'une institution essentielle » (p. 49).

Telle était l'essence des premières observations de la Commission dans la partie I de son rapport, la partie II contenant des évaluations et recommandations précises. Sa conclusion générale fut que « depuis vingt ans, le Canada ne s'est pas écarté du principe selon lequel la radiodiffusion est une institution de responsabilité publique »; ce principe avait été entériné « par dix commissions spéciales de la Chambre des communes et par les avis de radiophiles désintéressés » (p. 326). Le régime national avait

¹ Le Québec boycotta la Commission sous prétexte qu'elle n'avait pas la compétence voulue pour s'occuper de l'éducation, domaine provincial en vertu de l'AANB.

«dépassé tout ce qu'on pouvait raisonnablement en attendre» et il était devenu «une source de satisfaction et de fierté pour les groupes qui représentent vraiment les radiophiles canadiens» (p. 327). Toutefois, le système canadien avait «ceci de tout à fait particulier» (p. 328) qui continuait de soulever de sérieuses questions quant à son avenir, à savoir: l'existence continue de stations commerciales privées aux côtés des postes d'appartenance publique. Tout en reconnaissant que ces stations s'étaient gagné une place dans le système et qu'elles remplissaient même certaines fonctions utiles, la Commission ne pouvait pas oublier le fait que l'Association canadienne des radiodiffuseurs recommandait de nouveau des modifications aux pouvoirs de Radio-Canada qui auraient radicalement changé la nature de tout le régime de radiodiffusion. Comme elle l'avait fait dans le passé, l'ACR (qui comptait parmi ses membres 93 des 119 postes privés), ainsi que des représentants de postes particuliers, protestèrent contre leur réglementation par le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada, «société d'Etat qui leur fait concurrence». Ils déploraient que celle-ci «soit à la fois concurrente et régisseur, qu'elle puisse intenter des poursuites et servir en même temps comme jury et juge» (p. 330). L'ACR exprima donc le souhait qu'une loi sur la radiodiffusion modifiée (a) reconnaisse qu'il n'existait pas un régime national unique mais deux; et (b) établisse un tribunal de réglementation distinct et complètement impartial» n'ayant rien à voir au fonctionnement de la Société Radio-Canada» (p. 330).

A l'exception de M. Surveyer, les commissaires rejetèrent d'emblée les propositions et les arguments de l'ACR. Ils déclarèrent que «la loi canadienne sur la radiodiffusion envisage et prévoit effectivement un seul régime national; qu'on n'a accordé des permis aux postes privés uniquement parce qu'ils peuvent jouer un rôle utile au sein de ce régime; et que la régie exercée par Radio-Canada à l'égard de . . . questions se rapportant à la radiodiffusion, est la conséquence normale du pouvoir de réglementation dont jouit notre radio d'Etat sur toute radiodiffusion faite au pays». Ils poursuivaient en soutenant que «le principal grief des propriétaires de postes privés se fonde . . . sur la supposition erronée qu'au Canada, la radiodiffusion est une industrie. A notre avis, la radiodiffusion est, au Canada, un service d'Etat dirigé et régi dans l'intérêt public par un organisme comptable au Parlement» (p. 331). Finalement, ils déclarèrent que les radiodiffuseurs privés

«n'ont aucun droit civil ni aucun droit de propriété pour ce qui est de la radiodiffusion elle-même. Ils ont obtenu, dans l'intérêt national, un privilège dont ne jouissent pas leurs concitoyens, et ils fondent maintenant leur demande d'égalité par rapport à leurs «concurrents» sur les nombreux avantages matériels que leur a valu ce privilège. L'affirmation, selon laquelle le Bureau des

gouverneurs de la Société Radio-Canada serait à la fois leur juge et leur concurrent en affaires, est une interprétation de notre régime national qui n'a pas de fondement juridique, à laquelle ni les commissions parlementaires ni le public en général n'ont souscrit jusqu'ici» (pp. 331-332).

La Commission formulait ensuite 21 recommandations précises classées en trois grandes rubriques: régie et direction de la radiodiffusion au Canada, financement de Radio-Canada et programmation (pp. 332-333). La première traitait des propositions relatives à la nomination d'un régisseur distinct. «Nous avons étudié ces propositions», énonce le préambule,

«et sommes d'avis qu'elles auraient pour effet soit de diviser et de détruire le régime national actuel de réglementation, soit simplement de le dédoubler. Toute mesure législative tendant à instituer un organisme de réglementation distinct modifierait le régime national actuel et créerait deux groupes indépendants de postes de radiodiffusion, l'un public et l'autre privé. Radio-Canada n'aurait plus le contrôle des bandes libres qui sont essentielles pour assurer à la radio un rayonnement national . . . Peut-être certains de ceux qui préconisent la création d'un organisme de réglementation distinct supposent-ils qu'il lui incomberait d'assurer les bandes de fréquences et les débouchés nécessaires aux émissions complémentaires nationales. Or il y a incompatibilité totale entre ce concept et l'idée d'un organisme de réglementation distinct assurant l'équilibre entre les postes d'Etat et les postes privés. (. . .) Il aurait, de fait, les mêmes pouvoirs et les mêmes responsabilités que l'actuel Bureau des gouverneurs de Radio-Canada.» (pp. 333-334)

La Commission recommanda donc que «la direction du régime national de radiodiffusion continue d'incomber à un seul organisme comptable au Parlement; que la Société Radio-Canada, telle qu'elle est présentement constituée, soit cet organisme et qu'elle continue d'assurer, directement par ses propres initiatives et indirectement par la réglementation de l'activité des autres, un régime national de radiodiffusion libre de toute ingérence politique» (p. 335).

Cette section comportait plusieurs autres recommandations importantes. Aucune station privée ne devait diffuser au Canada en tant qu'élément d'un réseau sans la permission de la Société Radio-Canada, encore que les exploitants privés devraient se voir accorder le droit d'en appeler de toute décision du Bureau des gouverneurs de Radio-Canada. La Commission suggéra en outre

que les licences soient accordées pour une période de cinq ans afin d'assurer aux propriétaires-exploitants une plus grande sécurité. Radio-Canada elle-même devait refuser toute publicité locale, éliminer quelques-unes de ses émissions commerciales les plus discutables et réviser ses règlements.

Les autres recommandations importantes avaient trait au financement de Radio-Canada (pp. 339-340). A cet égard, la Commission proposa non seulement que la licence annuelle afférente aux radiorécepteurs soit maintenue, mais encore que soit autorisée une subvention statutaire quinquennale portant les recettes totales de la Société à un montant annuel équivalant à un dollar par habitant². Les commissaires rejetèrent catégoriquement l'abolition de la redevance, que proposaient alors M. George Drew et le Parti conservateur; ils estimèrent qu'il n'y avait «aucune solution au problème financier qui se pose à Radio-Canada, si ce n'est d'accroître l'aide qui lui est accordée à même le Trésor public» (p. 342). Les recommandations portant sur la radiodiffusion se terminaient par des suggestions concernant la mise en valeur de talents canadiens et sur les façons de mieux informer le public des projets et des modes de fonctionnement de Radio-Canada.

Six mois après avoir reçu le rapport Massey, le gouvernement libéral présenta un projet de loi visant à modifier la Loi canadienne sur la radiodiffusion dès la nouvelle session du Parlement. Le projet de loi endossait presque tout ce que la Commission avait recommandé quant à la politique de radiodiffusion et confirmait le rôle dominant de Radio-Canada au sein du système en tant qu'exploitant et régisseur. L'engagement gouvernemental était renforcé par une disposition prévoyant que la Société recevrait pendant cinq ans une subvention annuelle de \$6,25 millions. Les conservateurs, qui voulaient que Radio-Canada reste soumise à l'attribution de crédits annuels et que l'on nomme un organisme de réglementation distinct, attaquèrent au Parlement ce projet de loi et les principes qu'ils soutenait faisant en particulier abondamment allusion aux émissions «anti-religieuses» de Radio-Canada³, comme le firent, d'ailleurs, des membres d'autres partis. Le projet de loi fut également l'objet d'une attaque en règle de l'ACR lors de son renvoi au Comité parlementaire de la radiodiffusion, puis de sénateurs sympathiques aux exploitants privés lors de son renvoi devant le Sénat. Le projet de loi survécut toutefois presque intact et Radio-Canada sembla pouvoir aborder avec une confiance renouvelée un nouveau problème aux proportions techniques et financières monumentales: celui de la télévision.

2 Ainsi que le soulignait le rapport, c'était moins que ce que chaque Canadien dépensait tous les ans pour acheter de la gomme à mâcher (p. 342).

3 Allusion aux causeries radiophoniques diffusées à Radio-Canada par des humanistes tels qu'Anna Freud et Bertrand Russell.

L'arrivée de la télévision

Au moment où la Commission Massey soumettait son rapport en 1951, le gouvernement libéral avait déjà énoncé une politique provisoire relative à l'implantation et au contrôle de la télévision au Canada, et Radio-Canada elle-même mettait au point des projets de création d'un service national de télédiffusion. Certains Canadiens bien renseignés répugnaient à voir la télévision se développer trop rapidement au pays, en particulier à cause des frais énormes que cela comporterait. Mais le gouvernement subit dès 1949 de fortes pressions émanant de deux sources: d'une part, les entrepreneurs canadiens, dont bon nombre étaient des exploitants de postes de radio aguerris, qui savaient que la télévision allait probablement rapporter des bénéfices énormes et qui voulaient voir accorder des licences privées le plus rapidement possible; d'autre part, les stations frontalières américaines dont le nombre s'était accru à un rythme vertigineux et dont les émissions menaçaient d'accaparer un auditoire canadien considérable et avide ne disposant pas d'un service national⁴. A ces deux groupes, se joignaient les porte-parole de l'industrie électronique canadienne, qui comptaient bien tirer de gros bénéfices de la vente des récepteurs.

La télévision posait toutefois de nombreux problèmes eu égard aux développements techniques et à l'attribution des canaux comme l'avait clairement montré l'expérience américaine. Le spectre des fréquences de télévision étant beaucoup plus limité que celui de la radio, l'on pensait que ce nouveau moyen de communication pourrait coûter jusqu'à dix fois plus cher. Au Canada en particulier, dont la population relativement faible était disséminée sur d'énormes distances, le financement allait exiger l'affectation de fonds publics sur une grande échelle si l'on ne voulait pas que les stations canadiennes deviennent simplement des filiales des réseaux américains et de simples auxiliaires de la publicité. Le grand principe de la politique de 1949 en matière de télévision voulait donc que la délivrance de licences, la création de réseaux et la distribution soient strictement régies par le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada et, chose non moins importante, que la Société prenne elle-même l'initiative d'établir des studios et des stations de télévision. Il s'agissait là d'une politique entérinée par le Comté parlementaire de la radiodiffusion de 1950 ainsi que par la Commission Massey qui, dans les pages 352 à 354 de son rapport, avait présenté à cet égard neuf recommandations précises: que la régie et la direction de la télévision continuent d'incomber à Radio-Canada; que Radio-Canada donne suite à ses plans de réalisation d'émissions et de couverture du

⁴ La veille de l'inauguration du service à Montréal et à Toronto en septembre 1952, il y avait déjà quelque 146 000 téléviseurs dans des foyers canadiens.

territoire national; qu'aucune station privée ne reçoive de licence avant que Radio-Canada ne dispose d'émissions de télévision nationales; que les frais d'investissements du système national soient couverts par des subventions votées par le Parlement, mais que les frais de programmation et d'exploitation proviennent, du moins en partie, de redevances sur les récepteurs et de revenus commerciaux; que l'ensemble de la télédiffusion canadienne fasse l'objet, au plus tard dans les trois ans suivant le commencement de la diffusion régulière d'émissions de télévision canadiennes, d'un réexamen par un organisme indépendant⁵.

Le gouvernement ordonna donc à Radio-Canada dès 1949 de procéder, à Montréal et à Toronto, à la construction de stations qui devraient être opérationnelles en septembre 1951. Une fois de plus cependant, l'enthousiasme apparent du gouvernement et son engagement de principe quant au destin national de la télévision allaient s'évanouir au moment de passer à la caisse. Lorsque le Bureau informa le gouvernement qu'il lui faudrait un prêt de \$ 5,5 millions pour l'aménagement de la télévision, l'Administration répondit par une offre de \$ 4 millions. En décembre 1949, reportés au pouvoir avec une majorité confortable, les libéraux approuvèrent un prêt de \$ 4,5 millions qui demeurerait bien inférieur à ce que Radio-Canada avait demandé. Bien que le ministre responsable, M. McCann, ait prévenu la Chambre que la mise en œuvre de la télévision coûterait beaucoup plus cher au Trésor, les libéraux ne voulaient pas s'engager à imposer une redevance sur les télé-récepteurs et n'envisageaient pas d'augmenter celle de \$2,50 sur les radiorécepteurs. Radio-Canada entreprenait donc de réaliser un programme de développement technique complexe et coûteux sans que le gouvernement se soit formellement engagé à lui verser les fonds nécessaires. D'autre part, malgré le fait qu'en juin 1951, le gouvernement lui ait consenti un autre prêt de \$ 1,5 million et que le Parlement ait, en novembre, apporté à la Loi canadienne sur la radiodiffusion des modifications importantes qui renforçaient la position de Radio-Canada, l'ouverture des postes de Montréal et de Toronto était retardée d'un an. Dû en partie au manque de fonds, ce retard était également le résultat d'une pénurie d'acier et des réticences de M. Maurice Duplessis, premier ministre du Québec. Lorsque CBFT Montréal et CBLT Toronto commencèrent enfin à diffuser en septembre 1952, il s'avéra que leurs installations de production et, fait encore plus important, leur taux de couverture avaient été gravement réduits par les contraintes budgétaires irréalistes imposées à la Société⁶.

5 C'est cette dernière recommandation qui suscita la nomination de la Commission Fowler sur la radiodiffusion en 1955 (voir section suivante, pp. 39-44).

6 A CBLT, par exemple, on érigea une antenne de 500 pieds adjacente au poste lui-même, en plein centre-ville de Toronto, alors que l'érection d'une antenne un peu plus haute sur un terrain plus élevé, en périphérie de la ville, aurait assuré une bien meilleure couverture.

Ainsi donc, avant même que des licences privées ne soient accordées, Radio-Canada n'était plus à même de «concurrencer» le secteur privé.

Trois mois plus tard, le gouvernement émettait un nouvel énoncé de politique en matière de télévision. Radio-Canada allait construire des stations à Vancouver, Winnipeg et Halifax, outre celle d'Ottawa déjà approuvée. Plus important encore, le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada était disposé à examiner les demandes de licence de stations de télévision privées. Comme pour la radio, le gouvernement tenait à étendre la couverture le plus rapidement possible, et la meilleure manière d'y parvenir était de favoriser à la fois le développement du secteur public et du secteur privé et d'assurer leur collaboration pour la distribution d'un service national. Ce développement devait se faire sur la base d'un «poste unique»; c'est-à-dire qu'aucune localité ne serait desservie par plus d'une station canadienne tant qu'il n'y aurait pas un bon service dans tout le pays. Réagissant aux critiques qui les accusaient de vouloir priver les Canadiens de certaines formes de programmation, les libéraux écartaient ainsi la possibilité d'un monopole public dans l'implantation de la télévision et ouvraient la voie à une croissance très rapide du secteur privé. Le premier poste privé entra en ondes à Sudbury en octobre 1953; un an et demi plus tard, en mars 1955, il y avait au Canada sept postes de Radio-Canada et 19 stations privées; en mars 1956, 8 et 24 et, en mars 1958, à la veille de la nouvelle loi sur la radiodiffusion, nous n'avions toujours que 8 stations de Radio-Canada, mais 36 stations privées. Malgré toutes les assurances contraires, le gouvernement avait en outre permis à des exploitants privés — la plupart possédant des intérêts dans les secteurs de la radio et du journalisme — d'établir des stations dans six capitales provinciales bien avant Radio-Canada.

Concrètement parlant, Radio-Canada avait donc perdu, dès 1955, sa prédominance dans le système de radiodiffusion. La collaboration entre Radio-Canada et ses postes privés affiliés assurait, il est vrai, un bon service national, tant à la radio qu'à la télévision. Il était également vrai que les quatre premières années de la télévision virent des rapports remarquablement harmonieux entre les concurrents potentiels composant le système. De plus, Radio-Canada bénéficiait alors d'une direction dynamique et compétente: en 1952, M. Davidson Dunton avait été confirmé pour dix ans, comme président du Bureau des gouverneurs et, en janvier 1953, M. J.-Alphonse Ouimet en fut nommé directeur général après de nombreuses années de bons et loyaux services à titre d'ingénieur et d'administrateur, services qui culminèrent lors de la création du service national dont il fut le grand responsable. Par contre, 1953 fut le théâtre d'un événement qui, à long terme, devait porter le plus grand tort aux possibilités d'action de Radio-Canada au sein du système. Ce fut la décision du gouvernement d'abolir totalement les redevances sur les récepteurs et de remplacer cette

perte de revenus par une taxe d'accise de 15% sur les récepteurs et leurs pièces, taxe qui devait être versée à Radio-Canada. Cette décision était la marque d'une imprévoyance totale. Il n'y avait en effet pas besoin d'être grand clerc pour prévoir que l'accroissement vertigineux des ventes de téléviseurs allait bientôt plafonner ce qui se traduirait par une chute brutale et définitive des revenus de Radio-Canada . . . et c'est précisément ce qui arriva. L'histoire étant ce qu'elle est, c'est au moment où l'expansion de la télévision atteignait son sommet, en 1955-1956, que la Commission Fowler commença à se pencher sur les éternels problèmes de Radio-Canada: son rôle et son financement.

La Commission Fowler

Nommée en décembre 1955, cette commission royale d'enquête sur la radio et la télévision avait un mandat bien différent de celui de la Commission Massey, sur la recommandation précise de laquelle elle avait été créée. Non seulement la Commission Massey avait-elle étudié une série d'aspects beaucoup plus étendus de la culture canadienne que n'allait le faire la Commission Fowler, mais cette dernière avait une mission bien précise: l'examen du financement de Radio-Canada⁷. En outre, les antécédents et les penchants des nouveaux commissaires — MM. Robert Fowler, Edmond Turcotte et James Stewart — étaient très différents de ceux de M. Vincent Massey et de ses collègues. Contrairement à ces derniers qui étaient des hommes de lettres, c'étaient des hommes d'affaires ou qui détenaient des intérêts commerciaux considérables (M. Stewart, comme Sir John Aird avant lui, était président de la Banque canadienne de commerce), et deux d'entre eux, MM. Fowler et Turcotte, étaient des libéraux bien connus. A la lumière de ces faits, deux aspects du rapport déposé en 1957 sont frappants: tout d'abord, M. Fowler et ses collègues se sentirent tenus d'effectuer une enquête beaucoup plus approfondie que prévu et furent appelés à étudier un bon nombre des mêmes problèmes généraux qui avaient préoccupé la Commission Massey⁸; en second lieu, les conclusions du rapport Fowler furent essentiellement les mêmes que celles du rapport Massey, même si ses recommandations portaient de points de vue nouveaux.

Dans leur rapport, les commissaires résumèrent leur évaluation liminaire du «problème» (chapitre I) en faisant observer qu'«on n'a pas défini clairement et simplement les objectifs et les buts de notre régime de diffusion» (p. 14). Ils signalèrent aussi que «les statuts directeurs étant loin d'être clairs, la nature même du

7 Quatre des six attributions précises de la Commission Fowler mentionnaient expressément les finances de Radio-Canada.

8 A la page 2 de leur rapport, les commissaires expriment leur «regret» que leur rapport ne puisse pas être plus bref.

régime a donné lieu à des controverses et à des discussions interminables». Ils conclurent donc le chapitre avec un bref énoncé de quatre hypothèses de base concernant le régime de radiodiffusion canadien. Chacun devrait reconnaître, écrivaient-ils,

«(1) que le régime canadien mixte de propriété publique et privée est établi à demeure;

(2) que l'organisme d'Etat peut grandir . . . mais qu'il ne doit pas se ramifier au point de dispenser aux Canadiens la totalité des services de radio et de télévision;

(3) que les postes privés doivent justifier de façon continue l'octroi d'une concession publique précieuse . . . mais que les exploitants de postes privés doivent cesser de se dresser devant l'épouvantail de la nationalisation . . .

(4) que, pour aussi longtemps qu'on puisse prévoir, nous continuerons d'avoir un seul régime de diffusion dans le cadre duquel seront intégrés tous les postes canadiens de radio et de télévision, publics et privés, actuels et futurs, réglementés et contrôlés par un organisme représentant l'intérêt public et relevant du Parlement.» (p. 15)

Bien que plutôt vague et incomplet, cet énoncé de principe équivalait à un rejet très net des arguments et propositions soumis à la Commission par l'ACR (temporairement l'ACRT) au printemps et de nouveau à l'automne de 1956, lors des audiences publiques. Les radiodiffuseurs privés, semble-t-il, n'avaient été découragés ni par les recommandations de la Commission Massey, ni par les constatations des comités parlementaires successifs, ni par les déclarations du ministre responsable, M. McCann, textes qui déclaraient tous que le Canada possédait un régime unique au sein duquel Radio-Canada devait demeurer l'organisme réglementaire et l'élément dominant. L'ACR encore une fois mit tout en œuvre afin de faire modifier le caractère réglementaire et les structures du système et, en particulier, d'amener la Commission à recommander la création d'un organisme réglementaire distinct. Elle présenta trois arguments contre les dispositions existantes: un organisme d'exploitation ne devrait pas être un organisme réglementaire, et vice-versa; un organisme exploitant ne devrait pas réglementer un concurrent; un même organisme ne devrait pas réunir des fonctions administratives, législatives et judiciaires. Une fois de plus, aucun argument concret n'étayait ce principe de la création d'un organisme réglementaire distinct. Une fois de plus, malgré l'interrogatoire poussé mené par les commissaires, l'ACR ne put présenter aucune preuve d'un tort, d'un abus de pouvoirs ou d'une perte de profits attribuables à Radio-Canada; par ailleurs, l'éternelle plainte sur la «concur-

rence» de Radio-Canada ne fut pas plus convaincante que d'habitude. Aussi harmonieux qu'aient pu être les rapports des stations privées avec le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada, aussi garantis qu'aient pu être leurs bénéfécies, l'ACR continuait d'exiger que toutes les fonctions de réglementation relèvent d'un organisme modelé sur la Federal Communications Commission (FCC) des Etats-Unis et qui serait responsable non devant le Parlement, mais devant le Cabinet.

Parlant au nom de Radio-Canada, MM. Dunton et Ouimet présentèrent à la Commission un exposé général sur la nature du système unique et du rôle qu'y jouait Radio-Canada. La caractéristique essentielle de ce système était, sous l'égide du Bureau des gouverneurs de Radio-Canada, la coexistence et la collaboration d'éléments publics et privés chargés de fournir un service national et de réaliser certains objectifs nationaux. En outre, par définition, toutes les stations faisaient partie de ce régime. La géographie du Canada, la taille de sa population et l'existence de deux langues officielles, de même que la présence du voisin américain, rendaient cette collaboration indispensable, alors qu'en d'autres circonstances, Radio-Canada aurait pu être tout à fait inutile. Cette collaboration reposait sur une obligation mutuelle qui bénéféciait aux deux parties: Radio-Canada devait fournir des émissions non commanditées et ses affiliés devaient les diffuser. Etant donné que ni un financement strictement public ni un financement strictement privé ne pouvaient tout seuls assurer le service, le fonctionnement efficace du système exigeait que Radio-Canada disposât d'un pouvoir de coordination et d'un accès aux divers émetteurs composant le système. Un organisme réglementaire distinct enlèverait ce pouvoir à Radio-Canada tout en lui laissant la responsabilité de fournir un service national, situation impossible, comme le signalait si justement M. Dunton. Ce dernier rejeta également l'argument fondamental de l'ACR en faveur de la création d'un organisme réglementaire distinct, argument selon lequel Radio-Canada était, en un sens, le concurrent des radiodiffuseurs privés. Cela n'était pas vrai sur le plan radiophonique, du fait de la nécessité mutuelle de collaboration. C'était absolument faux en matière de télévision puisque, pour le moment du moins, une seule station était autorisée dans chaque localité.

Dans une brève section de son rapport intitulée «Proposition relative à un organisme indépendant de réglementation» (pp. 150-157), la Commission Fowler appuya la position de Radio-Canada en termes qui rappelaient beaucoup ceux qu'avait employés la Commission Massey. Les commissaires espéraient que prendrait fin «le débat prolongé et souvent acrimonieux . . . au sujet de l'établissement d'un organisme distinct de réglementation». Néanmoins, M. Fowler et ses collègues n'étaient pas entièrement satisfaits du statu quo; en particulier, ils critiquaient la structure administrative de Radio-Canada et la confusion existant dans l'esprit du public quant au rôle du Bureau des gouverneurs et de

son président. Cette lacune (pour laquelle la CCR avait été sévèrement critiquée plus de vingt ans auparavant) pouvait se corriger, selon M. Fowler, en abolissant le Bureau des gouverneurs de Radio-Canada en le remplaçant par un Bureau des gouverneurs de la Radio-Télévision qui ne serait pas juridiquement rattaché à la Société elle-même (voir *Rapport*, en particulier pp. 107-117). Ce nouveau Bureau remplirait nombre des fonctions du Bureau actuel, mais il n'aurait rien à voir dans l'administration quotidienne de Radio-Canada et se consacrerait essentiellement à la définition des politiques; aux yeux du public enfin, il constituerait un organisme de réglementation plus indépendant et moins étroitement identifié à la Société et à ses fonctions d'exploitant. M. Fowler prit grand soin de souligner que son concept n'avait rien à voir avec un système comportant deux organismes du genre de celui que l'ACR avait longtemps préconisé.

Après avoir traité de ce problème et de plusieurs autres, la Commission en vint à «l'objet principal et le point culminant de toute notre enquête»: le financement de Radio-Canada (pp. 279 sqq.). Les commissaires et la majorité des témoins entendus aux audiences publiques, étaient généralement satisfaits de la programmation de Radio-Canada et de la gestion de ses affaires, encore que le rapport ait critiqué Radio-Canada pour deux manquements graves: tout d'abord, de ne pas mieux faire connaître ses activités et de ne pas mieux faire comprendre à la population canadienne ses objectifs et sa structure; ensuite, de ne pas avoir établi et fait appliquer par les postes privés de radio et de télévision des normes de rendement rigoureuses. Les commissaires reconnurent d'un autre côté que le principal problème qui allait se poser d'ici peu à Radio-Canada — au vu surtout des récents événements — serait celui de bénéficier d'un financement suffisant, non seulement si l'on voulait maintenir le service national existant, mais aussi afin de subvenir aux frais croissants de l'extension et de l'amélioration du service de télévision. La Commission consacra en conséquence énormément de soin (et de compétence) à l'analyse de la situation financière.

Aidés des avis d'un conseiller financier spécialement désigné, M. Guy E. Houlst, les commissaires commencèrent par faire une nette distinction entre les immobilisations et les dépenses d'exploitation. Ils recommandèrent que le contrôle parlementaire s'exerce sur les premiers dans le cadre d'un débat annuel sur les prévisions budgétaires, mais que leur financement soit assuré sous forme de subventions et non de prêts, comme c'était devenu l'usage malgré la recommandation contraire du rapport Massey. Ils calculèrent ensuite dans leurs prévisions que les dépenses d'immobilisations seraient presque comblées par les recettes provenant de la taxe d'accise de 15% sur les récepteurs et les pièces. Ils proposèrent donc que ces recettes soient expressément réservées au programme d'investissement de Radio-Canada.

Les frais d'exploitation posaient un problème d'une tout autre

ampleur. Le rapport souligna qu'il fallait trouver une formule qui ne laisserait pas Radio-Canada sous la dépendance du gouvernement du jour ni des vicissitudes politiques des débats parlementaires, car c'était toute son indépendance en tant qu'autorité publique en matière de radiodiffusion qui était en jeu. Se fondant sur des prévisions détaillées et remarquablement précises pour la période 1957-1963, la Commission recommanda donc une formule de financement basée sur un pourcentage fixe (une fraction de un pour cent) d'un élément précis du produit national brut (P.N.B.), à savoir, «la dépense personnelle en denrées et services». Le financement de Radio-Canada irait donc ainsi de pair avec la croissance de la population et l'expansion de l'économie. En outre, la Commission Fowler recommandait l'application de cette formule pendant une période statutaire de cinq ans afin de stabiliser les revenus de Radio-Canada et d'assurer son indépendance. Les propositions à caractère financier contenues dans le corps du rapport s'appuyaient sur une longue analyse effectuée par M. Hault et figurant à l'annexe XII (pp. 457-547).

Le rapport Fowler se terminait par un chapitre concis et net (pp. 321-323) dans lequel les commissaires affirmaient que le Canada était doté d'un «bon régime de radio-télévision» fondé sur le concept de la propriété mixte, auquel souscrivaient les commissaires et dont Radio-Canada constituait «l'élément central». Ils donnaient donc leur aval au système qui avait existé depuis la création de Radio-Canada en 1936, système fondé sur des principes aussi vieux que ceux du rapport Aird. En effet, pour bien souligner cette continuité dans les objectifs nationaux de notre système de radiodiffusion, la Commission Fowler cita ailleurs dans son rapport (pp. 280-282), des commentaires émanant de 20 sources différentes — Sir John Aird, M. R.B. Bennett, M. C.D. Howe, la plupart des comités parlementaires, la Commission Massey — qui exprimaient clairement un appui intégral du régime envisagé dans la Loi de 1936. La Commission Fowler critiqua Radio-Canada à certains égards, certaines de ses recommandations furent mal accueillies et l'une d'entre elles au moins, qui voulait que Radio-Canada adopte une politique commerciale plus dynamique, a probablement eu, à long terme, des effets préjudiciables sur la programmation de Radio-Canada. Mais cette même commission défendait la position fondamentale de Radio-Canada et formula des suggestions extrêmement sensées sur l'amélioration du système. Par ailleurs, la position prise par l'ACR avait été discréditée. Ses propres membres différaient d'avis sur des points essentiels et trois des plus importants — CJCH Halifax, CFPL London et CKVL Verdun — avaient publiquement refusé de suivre l'ACR. Le rapport accusa l'ACR de harceler Radio-Canada (p. 161) et, moins directement, d'utiliser un «ton dogmatique, l'appel aux sentiments et le pur verbalisme» (p. 162).

Etant donné l'accueil chaleureux que reçut le rapport Fowler au printemps de 1957, l'on aurait pu croire qu'enfin les Canadiens

en étaient arrivés à un consensus à l'égard de leur régime de radiodiffusion. Malheureusement, il n'en était rien et de nouvelles forces que n'avait ni comprises ni bien évaluées la Commission Fowler étaient maintenant à l'œuvre. L'une des plus marquantes d'entre elles fut la pression exercée en faveur de l'autorisation de secondes stations de télévision et d'un réseau privé de télévision.

5

La fin du système unique

La solution Diefenbaker

Lorsque les conservateurs reconquirent le pouvoir fédéral en mars 1958 avec la plus forte majorité de toute l'histoire canadienne, certains signes laissaient prévoir une transformation radicale du système de radiodiffusion. Pendant des années, M. John Diefenbaker, devenu chef du Parti conservateur en 1956, avait exprimé son mécontentement à l'égard du statu quo en matière de radiodiffusion, en particulier du fait que pendant toute son histoire (depuis 1936), Radio-Canada avait fonctionné sous des gouvernements libéraux. Dès 1944, il avait déclaré dans l'enceinte du Parlement qu'il fallait «un nouveau genre d'autorité nationale» pour régir la radiodiffusion au Canada; il ajoutait que, telle qu'elle était constituée, Radio-Canada était «partie et juge du même litige; elle joue le rôle d'investigateur et de jury. Comme quelqu'un l'a déclaré, elle se trouve à remplir les fonctions d'un policier et d'un compétiteur» (*Débats*, le 25 février). L'expression «policier et compétiteur» en était une qui allait empoisonner l'existence de Radio-Canada pendant les années 50.

Alors que la campagne de 1958 battait son plein, Diefenbaker choisit l'occasion d'un discours prononcé à Kenora, en Ontario, pour faire la déclaration d'intentions suivante:

«Nous entendons adopter une loi prévoyant un organisme semi-judiciaire semblable à la Commission des transports, de telle sorte que la radio et la télévision

jouissent de la justice qui est l'essence même de notre système. Il est plus que temps que les stations privées voient leurs causes enfin jugées par un organisme indépendant plutôt que par un concurrent national à la fois juge et partie comme cela a été le cas jusqu'à maintenant¹».

La déclaration de M. Diefenbaker était très significative tant par ce qu'elle disait que par ce qu'elle ne disait pas. Tout d'abord, l'analogie faite avec les chemins de fer et l'allusion à Radio-Canada concurrente des exploitants privés ne concordait pas du tout avec les conclusions de la Commission Fowler, dont le rapport avait été remis au gouvernement moins d'un an auparavant. En outre, les opinions exprimées par M. Diefenbaker allaient à l'encontre des vues exprimées depuis de nombreuses années par des cabinets et comités spéciaux successifs. Egalement significatif était le choix des questions qu'il avait décidé de traiter. Montant en épingle le «problème» de la structure de la réglementation de la radiodiffusion et le définissant comme celui qui exigeait le plus d'attention du gouvernement fédéral, le Premier ministre donnait d'avance la garantie que tout débat futur, parlementaire ou autre, favoriserait la thèse de l'ACR.

Le nouveau gouvernement était, bien entendu, parfaitement libre de réviser la législation sur la radiodiffusion qui était alors vieille de 22 ans et qui, à certains égards, était incontestablement démodée. M. Diefenbaker aurait pu, néanmoins, choisir d'attirer l'attention sur la crise financière que traversait Radio-Canada ou sur l'équilibre précaire entre la production d'émissions canadiennes et la diffusion d'émissions américaines. Il préféra faire campagne sur un sujet que tout le monde, sauf l'ACR, considérait une affaire réglée: la réglementation distincte. Trois ans et demi plus tard, le premier ministre Diefenbaker pouvait prétendre que grâce à ce nouvel organisme réglementaire, «l'ordre (avait) surgi de la confusion et de la récrimination dans les mésententes qui ne pouvaient manquer d'apparaître entre les systèmes public et privé». Cette interprétation du projet de loi et de l'histoire récente de la radiodiffusion valait son pesant d'or, d'autant plus que l'occasion choisie pour faire cette remarque était la célébration du 25^e anniversaire de Radio-Canada. . . .

Mais revenons à l'été de 1958: certains événements importants s'étaient déjà produits en juillet, et des plans de bataille avaient été tracés hors de l'arène politique en vue d'un autre affrontement entre alliés et ennemis de Radio-Canada. Le Cabinet conservateur et un comité consultatif spécial qu'il avait nommé étaient eux-mêmes divisés sur cette question de savoir s'il fallait maintenir ou non un conseil unique. Le ministre responsable, M. Nowlan, était

1 Propos rapportés dans le *Globe and Mail* du 19 mars 1958; cités par M.E.A. Weir dans *The Struggle for National Broadcasting in Canada*.

connu pour être sympathique à Radio-Canada, alors que le ministre des Transports, M. George Hees, était, disait-on, proche de certains milieux commerciaux de Toronto, les familles Eaton et Bassett qui possédaient le *Toronto Telegram* et qui voulaient à tout prix établir une seconde station de télévision à Toronto.

Le projet de loi en était encore au stade de la formulation et des discussions ministérielles que les groupes de pression avaient déjà commencé leur démarchage en coulisse, et cela alors qu'un débat se poursuivait au Parlement sur la nature du système de radiodiffusion et le service national. L'ACR avait profité de ses possibilités d'accès privilégiées auprès de certains ministres et dirigeants conservateurs pour influencer sur les délibérations ministérielles relatives aux dispositions du projet de loi. M. Graham Spry, qui depuis quelques années représentait la province de la Saskatchewan à Londres à titre d'agent spécial, avait ressuscité la Ligue de la radio sous le nom de Ligue canadienne de la radiodiffusion (LCR). Avec l'appui d'un certain nombre de Canadiens éminents, M. Spry chercha à influencer sur le cours des événements politiques et, le 18 juillet, dirigea une délégation venue voir le Premier ministre dans le dessein de lui faire comprendre l'absurdité d'un double système. Nul ne savait très bien à l'époque les vues précises de M. Diefenbaker sur un certain nombre de questions particulières touchant la politique de la radiodiffusion, mais les dés, semble-t-il, étaient déjà jetés au moment de cette rencontre. Début juillet, dans un geste qui marqua le début d'une ère troublée pour Radio-Canada, M. Davidson Dunton avait démissionné de la présidence. Aux difficultés d'ordre social que traversait alors le pays, en particulier au Québec, à l'hostilité que les ministériels manifestaient à l'égard de Radio-Canada, s'ajoutait donc un projet de loi mal rédigé et administrativement inapplicable.

La Loi de 1958

Lorsque le projet de loi sur la radiodiffusion proposé par les conservateurs subit sa première lecture le 19 août, ce ne fut une surprise pour personne de constater que sa principale disposition visait à créer un organisme réglementaire distinct de Radio-Canada: le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Chose étrange, même s'il s'agissait précisément de l'abandon d'une tradition suivie, non sans heurts, depuis 22 ans et du changement d'orientation que M. Spry, M. Dunton et leurs collègues redoutaient le plus, la nouvelle structure fut présentée et perçue comme s'inspirant directement du rapport Fowler. La majorité des journaux, certains députés et radiodiffuseurs, et même M. Nowlan, semblaient croire que le BGR nouvellement créé correspondait sur le plan pratique à l'organisme envisagé par M. Fowler et ses collègues. Une partie de cette confusion découlait du fait que les

conservateurs avaient eu l'habileté d'utiliser le nom créé par M. Fowler pour désigner le Bureau et d'incorporer dans la Loi certains termes employés dans le propre projet de loi de M. Fowler. Cependant, une fois éliminées ces ressemblances superficielles, la Loi de 1958² créait exactement la structure de réglementation que M. Fowler avait résolument condamnée: un système bicéphale au lieu du système à direction unique tel qu'il avait existé jusqu'alors.

Le projet de loi contrecarrait le rapport Fowler sur un autre point important, celui du financement de Radio-Canada. Malgré tous les avis financiers soigneusement pesés que contenait le rapport, le gouverneur conservateur rejeta l'idée d'une subvention statutaire quinquennale destinée à stabiliser les revenus de Radio-Canada et à lui permettre une planification à long terme. L'article 35(2) du projet de loi mentionnait effectivement des programmes d'investissements quinquennaux pour Radio-Canada, mais l'article 35(1) prévoyait que les plans et budgets d'immobilisations et d'exploitations seraient soumis au Parlement tous les ans, après approbation par le Cabinet. Les adversaires du projet de loi prédisent alors à juste titre, qu'avec la croissance rapide des coûts des services de télévision, ce système d'attribution annuelle de crédits conduirait Radio-Canada à des conflits de plus en plus graves avec le Cabinet, le Comité de la radiodiffusion et le Parlement lui-même.

Pratiquement parlant, le projet de loi proposait donc de ramener Radio-Canada au même niveau que les diffuseurs privés, secteur public et secteur privé étant tous deux soumis à l'autorité du BGR. Même s'il s'agissait là d'un changement beaucoup plus radical que tout ce qu'avait prévu la Loi de 1936 (créant la Société Radio-Canada), changement que les porte-parole de l'opposition critiquèrent avec véhémence, le projet de loi passa de la première lecture le 19 août à la sanction royale le 6 septembre, c'est-à-dire en un laps de temps incroyablement court: deux semaines et demie! Les objections formulées à son encontre ne visaient pas seulement la disposition créant un organisme réglementaire distinct (encore qu'elle fut certainement considérée comme la pire), sa pitoyable rédaction et l'insuffisance de l'examen qu'en avaient fait les Communes et le Sénat³. Si peu pratique déjà que put être théoriquement un organisme de réglementation distinct, les rouages administratifs effectivement prévus pour l'exercice des pouvoirs du nouveau Bureau étaient en outre vagues et incomplets. Cela était particulièrement vrai de ses pouvoirs vis-à-vis de Radio-Canada et de ses responsabilités organiques vis-à-vis du Parlement.

En vertu des nouvelles dispositions, la Société n'avait plus

2 Voir *Statuts refondus*, Loi sur la radiodiffusion, 1958, 7 Elisabeth II., Chap. 22.

3 Le projet de loi avait été déposé vers la fin de la session et cette dernière close le jour même où fut accordée la sanction royale.

aucune autorité en matière d'objectifs nationaux. Ainsi, l'article 29(1), qui était censé préciser les raisons d'être et les pouvoirs de Radio-Canada, énumère bien 14 pouvoirs, mais ne fait nulle mention de ce qui pourrait ressembler à un objectif⁴. Quels qu'ils pussent être, les objectifs nationaux étaient maintenant l'apanage du Bureau et mentionnés à l'article 10 sous la rubrique «Objets et buts». Cet article déclare:

«Le Bureau, en vue d'assurer l'existence continue et l'exploitation efficace d'un régime national de radiodiffusion, en même temps qu'un service de radiodiffusion vaste et varié qui atteigne un haut niveau et soit fondamentalement canadien par son contenu et sa nature, doit régler l'établissement et le fonctionnement de réseaux de stations de radiodiffusion, l'activité des stations de radiodiffusion publiques et privées au Canada, ainsi que leurs relations réciproques, et pourvoir à la *décision définitive de toutes matières et questions connexes.*» (Souligné par nous).

Cette dernière considération était une véritable incitation aux conflits, car elle pouvait s'interpréter comme signifiant que le BGR détenait l'autorité ultime sur toutes les activités de la Société, interprétation à laquelle la Société allait forcément s'opposer. En effet, en dépit de la bonne volonté manifeste de M. Alphonse Ouimet qui devint président de Radio-Canada plus tard dans l'année, et de M. Andrew Stewart, le nouveau président du BGR, les deux organismes allaient bientôt s'engager dans une série de violents conflits d'autorité, au détriment du régime de radiodiffusion dans son ensemble.

L'inexistence de dispositions financières convenables pour Radio-Canada, la non-reconnaissance explicite du démantèlement du système unique et l'absence de toute ligne hiérarchique précise entre le Cabinet, le Parlement, Radio-Canada et le BGR s'accompagnaient d'une autre omission notable. La Loi de 1936 avait prévu l'expropriation de stations privées par l'organisme de radiodiffusion public et il y était clairement mentionné que les exploitants privés, partenaires mais non égaux, seraient subordonnés à Radio-Canada pour la mise en œuvre d'un service de radiodiffusion national. Ainsi l'article 11(5) de la Loi de 1936 se lit en partie comme suit:

«... nulle personne n'est censée avoir un droit de propriété dans un canal attribué jusqu'ici ou qui le sera désormais; et nulle personne n'a droit à une compensation par suite de l'annulation de l'attribution d'un canal ou

⁴ Si ce n'est pour dire que Radio-Canada avait été créée dans le but «d'exploiter un service national de radiodiffusion».

par suite de l'attribution d'un nouveau canal le remplaçant.»

Le fait qu'aucune disposition identique n'ait été inscrite dans le projet de loi de 1958 était très révélateur de l'attitude des conservateurs à l'égard des intérêts acquis en matière de contrôle et d'utilisation des fréquences radiophoniques.

C'est dans le même esprit que M. Lester B. Pearson, chef de l'opposition, critiqua les orientations du projet de loi qui créait un double système et officialisait ainsi les prétendus droits des exploitants privés. Prenant la parole lors de la deuxième lecture du projet de loi, M. Pearson souligna que :

«Ce qui . . . n'était d'abord qu'une concession consentie à des diffuseurs privés est devenu peu à peu un intérêt privilégié et même un droit dont on a voulu se targuer. Dès que cette concession a pu être évoquée dans les discussions publiques comme un droit, — ce qu'elle n'est évidemment pas, — la position de Radio-Canada . . . pouvait être attaquée en alléguant que l'organisme d'Etat est à la fois un juge et un concurrent . . . A proprement parler, la Société Radio-Canada n'a jamais fait concurrence aux stations privées, vu qu'elles n'avaient pas de droits distincts à réclamer, mais des droits qui n'étaient qu'une extension et le complément du réseau national.»
(Débats, le 25 août.)

Le régime quasi double ainsi créé (presque en catimini) par le projet de loi comportait d'autres caractéristiques que M. Pearson critiqua lors du débat préliminaire du 18 août puis, de nouveau, appuyé par son collègue libéral, M. J.W. Pickersgill, lors de la deuxième lecture le 25 août. Il s'agissait de modalités administratives, financières et politiques. Au nom de l'opposition libérale (mais non pas du CCF), M. Pearson prédit qu'avec un système à deux têtes, ou bien le BGR et Radio-Canada se trouveraient perpétuellement en conflit, ou bien l'un des bureaux, le BGR probablement, tendrait à rendre l'autre superfétatoire⁵. Constatant l'embrouillamini des lignes hiérarchiques et le démarchage intensif pratiqué par les intérêts privés, M. Pearson déclara :

«le nouveau Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion tendra à devenir un organisme de réglementation pour les postes privés seulement et sera de plus en plus influencé par la situation financière de ces postes. Le Bureau devra donc s'occuper de plus en plus des stations privées et ne plus donner la préférence à la direction et à la réglementation d'un réseau national.»

5 Cette critique se rapprochait beaucoup de celle qu'avait formulée la Commission Massey en 1951. Voir ci-dessus, p. 34.

Certains radiodiffuseurs privés allaient d'ailleurs bientôt commencer à parler du BGR comme de «leur» Bureau, comme s'ils voulaient confirmer la prédiction de M. Pearson.

Ce dernier affirmait en outre que le projet de loi affaiblirait Radio-Canada, non seulement en la plaçant à peu près sur le même pied que les postes privés, mais encore en lui attribuant la responsabilité de fournir un service national tout en la privant d'un droit de regard sur l'ensemble du système de radiodiffusion et, par conséquent, d'un accès aux installations privées⁶. L'autonomie de la Société serait également victime des dispositions financières que les conservateurs avaient inscrites dans le projet de loi (budgétisation annuelle) et qui rejetaient, par omission, les recommandations de la Commission Fowler. Enfin, autant M. Pearson que M. Pickersgill soutinrent que le remaniement proposé du Bureau des gouverneurs de Radio-Canada conduirait inévitablement à des abus et des ingérences politiques.

Les libéraux ne pouvaient pas faire grand-chose de plus. M. Nowlan rejeta les arguments de M. Pearson et l'importante majorité conservatrice envoya le projet de loi au Sénat qui y proposa deux amendements mineurs. La loi reçut la sanction royale le 6 septembre et entra en vigueur par proclamation le 10 novembre 1958.

Le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion

La partie I de la Loi de 1958 créait le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, composé de trois membres à plein temps et de 12 membres à temps partiel désignés par le gouverneur en conseil. Les trois membres à plein temps étaient nommés pour sept ans à condition de ne pas démeriter, leur mandat étant renouvelable. L'un d'entre eux serait président et un autre vice-président du Bureau. Responsable des grands objectifs décrits à l'article 10 (voir ci-dessus, p. 49), le BGR pouvait en outre édicter des règlements portant sur des questions telles que les normes de programmation, la publicité, l'«emploi plus fréquent d'artistes canadiens (*Canadian talent*) par les stations de radiodiffusion» [article 11(1)] et un réseau «désigné autre qu'un réseau exploité par la Société» [article 13(4)], ce qui semblait sous-entendre que le gouvernement envisageait un second réseau de télévision.

Les nominations au Bureau furent annoncées le 10 novembre. Le président était M. Andrew Stewart, le vice-président, M. Roger Duhamel (qui démissionna après un peu plus d'un an et demi); le troisième membre à plein temps était M. Carlyle Allison (qui remplaça M. Duhamel à la vice-présidence). MM. Duhamel et Allison avaient des liens étroits avec le Parti conservateur, comme d'ail-

⁶ Cf. la déclaration de M. A.D. Dunton à cet effet devant la Commission Fowler. Voir ci-dessus, p. 43.

leurs la plupart des membres à temps partiel. Un seul de ces derniers, M. Eugene Forsey, avait une envergure nationale. D'un autre côté, le nouveau conseil d'administration de Radio-Canada était composé de membres bien plus éminents que ceux du BGR et cela, semble-t-il, en grande partie parce que le gouvernement n'avait pas voulu courir le risque de se faire accuser d'émasculer Radio-Canada encore plus qu'il ne l'avait déjà fait avec la nouvelle Loi. Le même communiqué annonçait la nomination au poste de président de Radio-Canada de M. Alphonse Ouimet, qui avait travaillé pour la Société depuis sa fondation et celle d'Ernest Bushnell au poste de vice-président statutaire.

Quelques mois après son entrée en fonction, le BGR eut à trancher deux questions très délicates: l'attribution de licences d'exploitation à des stations de télévision dans les localités disposant déjà d'une station et la formulation de nouveaux règlements en matière de radiodiffusion, en particulier dans le domaine du contenu canadien de la programmation et celui de la nature et de l'importance de la publicité commerciale. C'était là une lourde responsabilité pour un organisme inexpérimenté⁷.

Ces deux questions étaient étroitement liées, M. Nowlan voulant que les nouveaux règlements servent de base à l'attribution des «secondes» licences. Le gouvernement avait annoncé qu'il étudierait les demandes à cet égard à compter de septembre 1959. Deux mois plus tard, un an à peine après sa création, le BGR édictait ses nouveaux règlements concernant la télévision. La disposition de loin la plus importante (qui fut vigoureusement combattue par l'ACR, l'Association des annonceurs canadiens et certaines entreprises qui attachaient beaucoup d'intérêt à la télévision comme moyen d'action commercial), avait trait au contenu canadien des émissions⁸. A compter d'avril 1961, tous les émetteurs de télévision canadiens seraient tenus de diffuser au minimum 45% de «contenu canadien», cette proportion devant s'élever à 55% en avril 1962. La politique en matière de radiodiffusion publique avait toujours eu comme objectif de favoriser la production d'émissions canadiennes et l'emploi de nombreux «artistes»

7 Il comprenait, par exemple, le dentiste du Premier ministre, de Prince-Albert, Saskatchewan.

8 Dans une lettre à la Red River Television Association (futur postulant d'une licence de télévision à Winnipeg), le président-directeur général de Proctor & Gamble of Canada avait déclaré à propos des nouveaux règlements du BGR: «Je puis vous affirmer que si les nouveaux règlements multiplient par mille le coût déjà élevé de la publicité télévisée, le plus grand annonceur du Canada n'hésitera pas à se tourner vers des média plus rentables. Partant du principe que les règlements proposés par le BGR peuvent économiquement porter le plus grand tort aux entreprises de télédiffusion, j'estime qu'il est vital pour vous de combattre le plus vigoureusement possible, à titre individuel ou par l'entremise de l'ACR, ces propositions du BGR . . . Il est bien évident que nos intérêts en la matière sont communs, comme le sont nos opinions (c.-à-d. qu'un contenu canadien de 55% est irréalisable et qu'il serait indûment coûteux).» (Copie d'une lettre datée du 17 septembre 1959, tirée des dossiers de M. Graham Spry, Ottawa.)

canadiens; Radio-Canada avait d'ores et déjà largement dépassé sur ses réseaux de langue anglaise et française les minima alors imposés par le BGR. Le problème se posait pour les diffuseurs privés, surtout les télédiffuseurs. Depuis l'apparition de la télévision, ceux-ci étaient irrésistiblement tentés par l'achat d'émissions américaines à des prix de braderie afin d'abaisser leurs coûts et de s'assurer de marges bénéficiaires élevées. Lorsqu'en 1958, le contrôle du système fut enlevé à Radio-Canada, il y avait déjà au Canada 44 stations de télévision privées contre seulement huit stations publiques. Bien que le gouvernement ait été très sympathique aux préoccupations de l'entreprise privée, il comprit que la réglementation du contenu des émissions était absolument indispensable à la bonne santé, et même à la survie d'une industrie autochtone de production d'émissions, voire de l'ensemble du système de radiodiffusion.

Si ces 55% constituaient l'objectif théorique, il en est allé bien autrement sur le plan pratique. Subissant la pression des intérêts privés et, indubitablement, de certains membres du gouvernement, le BGR convint que son exigence (qui avait reçu l'approbation de M. Nowlan) était peut-être trop rigoureuse; il entreprit donc de l'adoucir et de la circonscire. Tout d'abord, les radiodiffuseurs seraient autorisés à calculer la teneur de leurs émissions sur une base mensuelle et non plus hebdomadaire; en second lieu, à partir de 1962, le chiffre de 45% continuerait de s'appliquer à la période estivale. Fait plus important, la notion du «contenu canadien» fut définie de façon très imprécise; elle comprenait, outre tous les genres d'émissions provenant du Canada, des émissions originaires de l'extérieur du Canada mais comportant une participation canadienne ou tout simplement jugées d'intérêt général pour les Canadiens, telles les Séries mondiales ou un discours du Président des Etats-Unis. Il était tenu compte d'émissions originaires des pays du Commonwealth ou francophones, une certaine proportion de celles-ci pouvant être comptées comme «canadiennes», etc., etc.

Ainsi qu'il en est habituellement avec les règlements administratifs, le secteur réglementé — ici les radiodiffuseurs — trouva des moyens de contourner les règlements ou d'en respecter la lettre plutôt que l'esprit. L'organisme réglementaire se trouva donc obligé de les suivre à la piste. Lorsqu'il devint évident, par exemple, que les stations bourraient d'émissions américaines la période de pointe, en soirée, au détriment des émissions canadiennes, le BGR modifia les règlements et obligea les radiodiffuseurs à inscrire au programme un minimum de 40% de contenu canadien entre 18h et minuit. Mais cette définition de la période de pointe permettait aux radiodiffuseurs de continuer à remplir la véritable période de grande écoute (de 20h à 22h) avec des émissions américaines, et de placer dans les deux heures qui la précédaient et la suivaient des émissions canadiennes, remplissant ainsi leurs obligations. Ce processus de rajustement continu se poursuit

d'année en année, le BGR s'efforçant désespérément de s'acquitter de son mandat législatif. Mais, comme il n'était nullement tenu compte de la qualité des émissions et qu'aucune définition du terme «artistes» n'avait été formulée, le BGR fut incapable d'assurer un service de radiodiffusion d'«un haut niveau et (qui) soit fondamentalement canadien par son contenu et sa nature» — du moins, pas dans le secteur privé. Le BGR fut très critiqué pour cette réglementation, encore qu'il soit difficile de savoir si, généralement parlant, il était vraiment possible d'essayer d'atteindre ces objectifs par ukase, étant donné la nature du double système et le rôle de Radio-Canada après 1958⁹.

Si importantes qu'aient pu être leurs implications, les difficultés éprouvées par le BGR en matière de réglementation attirèrent moins l'attention du public que les attributions de licences à des stations secondes, surtout lorsque Radio-Canada était en cause. Les questions qui se posaient ici avaient trait à la nouvelle station de Toronto (portant l'indicatif CFTO-TV), aux accords relatifs à la télédiffusion de la Coupe Grey en 1962 et aux différents concernant les licences de télédiffusion de Radio-Canada à Québec et à St. John's, à Terre-Neuve.

Pendant les cinq premiers mois de 1960, le BGR tint des audiences dans huit villes du Canada en vue d'accorder des licences de secondes stations de télévision dans chacune des villes en question. La station la plus importante en cause — parce qu'elle occuperait le marché canadien le plus lucratif — était celle de Toronto. Bien qu'un grand nombre de postulants se soient présentés aux audiences de Toronto, l'un d'eux, M. John Bassett, représentant le groupe *Toronto Telegram* (dont faisaient partie MM. John David Eaton et Joel Aldred) avait proclamé, dit-on, bien avant le début des audiences, que la licence lui était déjà acquise. Sa prédiction se réalisa quelques jours à peine après les audiences lorsque le BGR recommanda au ministre des Transports que la licence de Toronto soit accordée à Baton Aldred Rogers Broadcasting. Toute le monde, public aussi bien que parlementaires, connaissant les liens très étroits qui unissaient le Parti conservateur à MM. Bassett, Eaton, Aldred et autres principaux actionnaires de CFTO, de violentes protestations s'élevèrent contre ce qui semblait être un cas patent de favoritisme politique.

Ce ne fut pas là, d'ailleurs, la seule cause d'embarras pour le BGR en ce qui concerne CFTO-TV et M. John Bassett. Lors de l'été 1961, quelques mois seulement après l'entrée en service de CFTO, M. Bassett président de son conseil d'administration, se brouilla irrémédiablement avec M. Joel Aldred, le président de la compagnie. Le BGR dut intervenir lorsque CFTO sollicita la permission ministérielle de céder le capital-actions détenu par

9 Le BGR se montra plus accommodant dans sa réglementation de la publicité, toute restriction dans ce secteur ayant des répercussions immédiates sur les revenus des postes.

M. Aldred à ABC-Paramount, propriétaire du réseau américain ABC. Les répercussions d'une action de ce genre sur l'intérêt public canadien parurent dangereuses et lourdes de conséquences, malgré les dénégations de M. Bassett. Ce ne fut qu'après que MM. Graham Spry et Arthur Lower furent intervenus très fermement par écrit auprès du Premier ministre et que M. Eugene Forsey eut menacé de démissionner de son poste de gouverneur, que le BGR revint, en septembre, sur sa décision d'autoriser la cession d'actions à ABC et, en mars 1962, promulgua un nouveau règlement concernant la divulgation des états financiers des stations. Sa réputation avait cependant considérablement souffert de ces événements, surtout qu'entre-temps, CFTO, qui se trouvait en très mauvaise posture financière, avait continué sur sa lancée et négocié un emprunt de \$2,5 millions auprès de l'ABC. Pendant un certain temps, celle-ci intervint donc directement dans l'administration de la station.

Quelques mois après le dénouement de cette crise et le début des opérations du nouveau réseau CTV en octobre 1961, le BGR se trouva engagé dans un autre litige avec M. John Bassett ainsi que dans l'une de ses premières grandes confrontations avec Radio-Canada. Il s'agissait de la télédiffusion du match de football de la Coupe Grey de 1962. Les droits de télédiffusion du match avaient été achetés par M. Bassett, au nom de CFTO, et par son rival, M. Spencer Caldwell, pour le compte du réseau CTV. Lors des négociations entamées cet été-là avec Radio-Canada et portant sur un contrat qui étendrait la diffusion du match au réseau public, la question de savoir si Radio-Canada était disposée à accepter l'émission à titre *commandité* donna lieu à un malentendu. Le BGR qui, en décembre, avait annoncé une politique d'interprogrammation entre les réseaux public et privé se sentit obligé d'intervenir en juillet, et de nouveau en novembre, ordonnant formellement dans les deux cas à Radio-Canada de diffuser le match sur son réseau à titre *commandité*. Fort de l'appui de son conseil et de l'avis du procureur général adjoint du Canada, M. Ouimet s'opposa dans les termes les plus vigoureux aux motifs justifiant cette interprogrammation et refusa carrément d'obtempérer à l'ordonnance du BGR. Le président de Radio-Canada considérait cette soumission aux intérêts commerciaux comme un dangereux précédent et comme une menace à l'intégrité du réseau public. A la fin, Radio-Canada et CTV en arrivèrent à un compromis satisfaisant, mais pas avant que le BGR n'ait été contraint de faire marche arrière, perdant encore un peu plus de sa crédibilité auprès du public.

Un autre conflit opposa les deux organismes en 1962. Au début de l'année, le BGR avait entendu Radio-Canada et un groupe privé relativement à l'attribution d'une licence pour une seconde station de télévision à Québec. L'argumentation de Radio-Canada en vue d'établir sa présence dans la capitale provinciale était fort convaincante, et celle-ci bénéficiait d'importants

appuis locaux. Les audiences se terminèrent en février, mais trois mois plus tard, alors qu'avaient eu lieu plusieurs réunions du Bureau, aucune recommandation n'avait été formulée quant à cette licence. M. Eugene Forsey et M. Guy Hudon, gouverneur originaire de Québec et doyen de la faculté de droit à l'Université Laval, menacèrent de démissionner si le BGR ne prenait pas rapidement position. C'est alors que l'on apprit qu'au moins un ministre fédéral — M. Jacques Flynn, représentant la ville de Québec — avait fait pression sur certains membres du Bureau pour qu'ils ne prennent pas de décision. MM. Forsey et Hudon démissionnèrent et, aux élections fédérales du 18 juin, un certain nombre de conservateurs québécois, y compris M. Flynn, perdirent leur siège. Ce n'est qu'en janvier 1963 que le BGR fut enfin capable de résoudre cette controverse en faveur de Radio-Canada.

Le rôle de Radio-Canada

Jusqu'au début de 1963, il fut facile pour la presse et les libéraux de fustiger le BGR pour ses penchants politiques, l'accusant de favoritisme politique dans l'attribution des licences et la rédaction des règlements. D'un autre côté, les relations déjà très tendues entre le BGR et Radio-Canada s'étaient exacerbées par l'attitude soupçonneuse, voire l'animosité qu'un grand nombre de conservateurs avaient envers la Société. Bon nombre d'entre eux estimaient que cette dernière se livrait à des dépenses extravagantes, avait une programmation décevante, voire impie et était ouvertement hostile au Parti conservateur. MM. Pearson et Pickersgill, membres de l'opposition, appuyant ouvertement Radio-Canada à la Chambre des communes, on pourrait estimer que les difficultés du BGR, et notamment ses conflits avec Radio-Canada, découlaient à la fois de la politique (ou du manque de politique) du Parti conservateur et de la présence au sein du Bureau d'un nombre élevé de conservateurs à tout crin.

En fait, les choses n'étaient pas aussi simples. Tout d'abord, les cinq premières années d'existence avaient démontré que les problèmes du BGR étaient moins d'ordre politique que structurel. Quelles que soient leurs sympathies politiques, les gouverneurs étaient obligés d'essayer de mettre à l'unisson la réalité d'un système dualiste et la fiction législative d'un système unique dans lequel le rôle de Radio-Canada n'était pas clairement défini. D'autre part, non seulement le secteur privé avait-il atteint des proportions que le Parlement n'avait jamais envisagées avant 1958, mais il en était même arrivé à dépasser complètement Radio-Canada et avait progressivement acquis une position dominante sur les plans budgets, actifs, auditaires et «commercialisme» de la programmation. (Nous traiterons plus loin de l'influence accrue du commercialisme qui a marqué Radio-Canada au cours de cette période.) En outre, il se révéla évident (après l'élection d'avril

1963 qui reporta Pearson au pouvoir) que malgré tout l'intérêt qu'ils avaient manifesté auparavant pour le système unique et Radio-Canada, les libéraux étaient, en matière de radiodiffusion, tout aussi pressés que les conservateurs de favoriser les intérêts en place.

Les libéraux firent largement la preuve de la mesure dans laquelle ils pouvaient être oublieux des objectifs nationaux en la matière lors du conflit qui entourait la délivrance d'une licence pour une seconde station de télévision à St. John's. Juste avant l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement au sein duquel M. Pickersgill, Secrétaire d'Etat, était responsable de Radio-Canada et du BGR, le Bureau avait finalement recommandé l'approbation d'une station de Radio-Canada à St. John's. Comme à Québec, des motifs très valables justifiaient l'implantation d'une station publique à Terre-Neuve. La première licence (intéressant la station CJON-TV) avait malheureusement été attribuée à des intérêts publics et, conformément à la politique énoncée en décembre 1962, le BGR essayait à cette époque de limiter l'implantation de nouvelles stations aux régions non encore desservies, afin de protéger les investissements et de prévenir la fragmentation des marchés. M. Ouimet avait présenté au BGR un mémoire bien étoffé au sujet de la seconde station de St. John's arguant de l'intérêt public et de la nécessité d'un échange d'idées entre l'île et la terre ferme, éléments que le poste privé n'avait jamais offerts. CJON-TV n'eut cependant qu'à soutenir qu'un poste de Radio-Canada lui porterait financièrement tort pour que le BGR assortisse la licence qu'il accordait à Radio-Canada d'une série de conditions très strictes visant à protéger les intérêts commerciaux de CJON-TV.

Au-delà de la recommandation du BGR il fallait, pour que cette licence soit attribuée officiellement à Radio-Canada, que le ministère des Transports se prononce sur la question. Or le ministère n'avait pas encore donné son approbation finale. Trois ou quatre semaines plus tard, au lieu de présenter cette recommandation au Conseil des ministres, M. Pickersgill nomma un comité consultatif spécial chargé de le conseiller sur les politiques générales de radiodiffusion, comité connu sous le nom de «troïka». Il se composait du président du BGR, M. Andrew Stewart, du président de Radio-Canada, M. Alphonse Ouimet et du président de l'ACR, M. Don Jamieson. Or il se trouvait que non seulement M. Jamieson avait d'étroites relations avec le Parti libéral fédéral, mais qu'il était aussi directeur et copropriétaire de CJON et de CJON-TV à St. John's. Ayant bénéficié de ses relations politiques à Ottawa, en 1955, pour faire attribuer la première licence de télévision de St. John's à son groupe plutôt qu'à Radio-Canada, M. Jamieson se voyait maintenant appelé à conseiller le gouvernement sur des politiques (expansion et désaffiliation de Radio-Canada) dont dépendait directement l'attribution de cette seconde licence à St. John's. En août, aucune décision n'avait encore été prise malgré les violentes protestations du Comité de citoyens de

St. John's. Le MDT avait demandé au BGR de plus amples détails sur l'affaire, mais M. Stewart avait estimé ne pouvoir les fournir du fait même de l'enquête qu'il effectuait dans le cadre de la troïka. L'ensemble de la presse nationale estima que toute l'affaire puait l'ingérence politique, et ce n'est qu'en octobre que, cédant aux intenses pressions publiques, M. Pickersgill attribua enfin la licence à Radio-Canada. Notons ici que l'attribution de cette licence n'aurait sans doute jamais été recommandée si Radio-Canada n'avait accepté des conditions draconiennes destinées à protéger les intérêts acquis de CJON-TV dans le canal qui lui avait été attribué.

Radio-Canada connut d'autres cas d'ingérence politique plus marqués et beaucoup plus préoccupants¹⁰. Ainsi, par exemple le siège social de Radio-Canada à Ottawa ordonna en juin 1959 au bureau de Toronto d'annuler une émission d'éditoriaux radiophoniques de trois minutes intitulée *Preview Commentary*, l'avertissant que, faute d'une action immédiate, «des têtes allaient tomber». Cet ordre n'étant accompagné d'aucune explication et les commentateurs de cette émission ayant souvent critiqué Diefenbaker, tout le monde supposa que la directive émanait d'une source gouvernementale supérieure. Le responsable de la production, M. Frank Peers, et deux de ses collègues offrirent immédiatement leur démission... qui fut refusée — sans doute de peur d'un scandale —, et l'émission fut maintenue. Enquêtant sur cet incident plus tard au cours de l'année, le Comité parlementaire prétendit n'avoir trouvé aucune preuve d'ingérence politique.

Les conclusions du Comité de 1959 intéressant cette histoire traduisaient à la fois son attitude soupçonneuse et son animosité à l'égard de Radio-Canada. Jamais un comité parlementaire n'avait manifesté aussi peu d'intérêt pour les buts et les problèmes de la Société, ni autant de détermination à «cuisiner» ses porte-parole à propos de questions administratives et financières. S'acharnant sur le vice-président, M. Bushnell, qu'il soupçonnait de camoufler certains faits, le Comité formula, au cours des audiences puis dans son rapport, des recommandations sur l'administration et le financement de la Société qui auraient eu pour effet de détruire son autonomie. L'attitude du Comité de 1961 ne fut pas plus impartiale; bien que cela soit difficile, il manifesta encore moins d'intérêt pour les objectifs nationaux du système de radiodiffusion. Alors que ces enquêtes n'étaient pas censées devoir porter uniquement sur Radio-Canada, mais sur la radiodiffusion canadienne dans son ensemble, ni l'un ni l'autre de ces comités parlementaires n'ont cru bon de se pencher sur les affaires des exploitants privés, de l'ACR ou du BGR, dans les quelque 2 000 pages relatant leurs enquêtes.

Les problèmes vécus par la Société entre 1958 et 1963

10 Bien que les relations entre M. Nowlan lui-même et Radio-Canada semblent avoir été relativement bonnes.

n'étaient évidemment pas tous le fait du gouvernement conservateur. Dans un cas cependant, celui de la grève des réalisateurs de Montréal, le Cabinet Diefenbaker adopta une stratégie de résistance passive qui aggrava le conflit. En décembre 1958, les réalisateurs de Radio-Canada à Montréal se mirent en grève pour appuyer leur revendication du droit de se syndiquer et de négocier collectivement. La haute direction de Radio-Canada refusa de leur reconnaître ce droit sous prétexte que les réalisateurs avaient un rôle de gestionnaires, et le différend pourrit pendant trois longs mois remplis d'acrimonie. La direction finit pas capituler, mais l'ensemble du secteur francophone de Radio-Canada en restait très fortement marqué, l'animosité persistant entre grévistes et non-grévistes et le Parti conservateur obtenant très mauvaise presse dans la province de Québec¹¹.

Dans l'ensemble, toutefois, à la fin des années 50 et au début des années 60, les problèmes de Radio-Canada étaient de nature plus générale et moins factuels. Ils avaient trait à des changements subtils et totalement méconnus de son rôle comme élément du système de radiodiffusion ainsi qu'à ses rapports avec le secteur privé. Comme nous l'avons déjà noté, le secteur privé en était arrivé à dominer le système en 1958 et la Loi créant cette même année le BGR constituait en quelque sorte une consécration de cette réalité. Bref, les responsables et les législateurs à Ottawa, de même qu'une bonne partie de la presse, n'avaient pas su voir que le système canadien de la radiodiffusion et, en particulier, la nature de la programmation télévisée avaient déjà subi des transformations profondes. Les émissions américaines envahissaient de plus en plus la télévision canadienne et attiraient un nombre toujours grandissant de téléspectateurs; les radiodiffuseurs privés canadiens se trouvaient dans une position de plus en plus concurrentielle vis-à-vis de Radio-Canada, legs ironique d'une mesure législative qui devait avoir exactement l'effet contraire; Radio-Canada elle-même était maintenant fortement incitée à concurrencer plus efficacement le secteur privé et à établir sa programmation d'une manière plus commerciale. Le commercialisme croissant de Radio-Canada fut alors le résultat de deux facteurs: en premier lieu, les forces du marché, en second lieu, l'insistance des comités parlementaires de 1959 et de 1961 (et, dans une certaine mesure, du rapport Fowler) pour que Radio-Canada adopte une politique commerciale plus dynamique pour lui permettre de subvenir à ses propres besoins, au moins en partie. Cette nouvelle politique et la prédominance de la radiodiffusion commerciale privée au Canada eurent pour résultat de fausser le double rôle de Radio-Canada à la fois concurrent commercial et agent d'un service public poursuivant un objectif national.

11 Cette grève contribua à transformer en un politicien et un nationaliste québécois militant un animateur bien connu du Québec: M. René Lévesque.



6

Réévaluation du double système

La Commission Glassco (1963)

Lorsqu'en septembre 1960 fut nommée une commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco), Radio-Canada ne figurait pas parmi les «secteurs particuliers de l'administration» qu'elle devait évaluer. L'un des agents de la Commission, M. Henry Hindley, rédigea bien un rapport sur la radiodiffusion, mais les commissaires estimèrent qu'il outrepassait leur mandat et le transformèrent en une analyse de Radio-Canada, qui figure dans le volume 4 du rapport final déposé en avril 1963.

Une brève étude de trois mois sur l'organisation de Radio-Canada avait été entreprise en septembre 1961 sous la direction de M. John Carson, vice-président de la B.C. Electric, détaché auprès de la Commission, et de M. G.H. Cowperthwaite, de la prestigieuse firme Peat, Marwick, Mitchell & Co., de Toronto. Assistés de M. Henry Hindley, de trois des collègues de M. Cowperthwaite et de deux experts-conseils de l'industrie privée, ils rédigèrent sur Radio-Canada un rapport de quelque 40 pages reflétant leurs préoccupations de spécialistes de la gestion. A la page 21, ils y mentionnent le mandat général de la Commission en ce qui avait trait à Radio-Canada: «s'enquérir si la forme et l'organisation actuelles de Radio-Canada conviennent à son rôle et dans quelle mesure la Société est bien administrée», puis (p. 22) en expose les trois sujets principaux:

«Les rapports entre la Société, le Cabinet et le Parlement, notamment, la question de savoir si la Société est

suffisamment bien orientée, si le rôle qui lui est attribué est suffisamment défini . . .

«Le genre de conseil d'administration qu'elle devrait avoir en fonction de son rôle et de ses rapports avec le gouverneur en conseil . . .

«La question de savoir si le mode de gestion et l'organisation de la Société sont conformes à son mandat actuel, . . .»

Etant donné la formulation de ce mandat, la Commission ne pouvait s'intéresser qu'à des aspects précis du travail de Radio-Canada, et les commissaires se sentirent obligés de préciser ce qui suit: « . . . une évaluation complète du rendement de la Société ferait nécessairement l'éloge de ses nombreuses réalisations, car elle assure aux auditoires canadiens un service de radio et de télévision de haute qualité.» Ils firent tout de même remarquer «qu'une réorganisation majeure s'impose à la Société pour que son fonctionnement soit efficace et économique» (p. 49). La Commission, en résumé, félicitait Radio-Canada pour ses émissions, mais pas pour sa gestion.

Les experts-conseils de la Commission étaient probablement plus compétents en matières financière et administrative qu'éclairés en ce qui avait trait aux problèmes généraux et aux antécédents de la Société. C'est ainsi qu'ils écrivirent: «La décision d'inaugurer la télévision a constitué le changement le plus fondamental en matière d'orientation survenu depuis l'établissement de la Société en 1936» (p. 25). Cette décision a peut-être été effectivement très importante en ce qui concerne les dépenses de Radio-Canada, mais ne constituait certainement pas le changement d'orientation «le plus fondamental» dans l'histoire de la Société.¹ Plus familiers avec les problèmes de financement qu'avec ceux de la programmation, ces mêmes experts critiquèrent «la crainte — qui semble exagérée — que le commanditaire influe sur le contenu des émissions». A cet égard, d'ailleurs, se conformant à l'avis clairement exprimé par M. Fowler et les comités parlementaires de 1959 et 1961, ils recommandèrent une politique commerciale plus dynamique et plus rationnelle. Comme leurs prédécesseurs, ils ne semblaient pas conscients de l'influence par trop réelle qu'une politique commerciale et des commanditaires peuvent avoir sur les émissions et sur ceux qui sont chargés de les réaliser.

1 Ce changement fondamental a peut-être été par contre la création du BGR en 1958, encore que l'on puisse soutenir qu'il ne s'agissait pas là, strictement parlant, d'un changement d'orientation de *Radio-Canada*. Commentant cette observation, M. Henry Hindley remarque que l'intégration de la télévision fut «une cause majeure des carences en matière d'administration et de gestion, aucun des cadres supérieurs de Radio-Canada n'ayant l'expérience voulue de la direction d'un organisme de cette ampleur . . .» (Communication personnelle avec l'auteur, le 2 octobre 1978.)

Les rédacteurs du rapport semblaient néanmoins avoir bien saisi quelques-uns des principaux problèmes internes et externes de la Société. Ainsi, dans une section portant surtout sur les changements recommandés au conseil d'administration de Radio-Canada (pp. 29-32), ils reconnaissent qu'«étant donné, surtout, la présence d'un réseau de télévision privé (CTV) en forte concurrence avec la Société, l'incompatibilité entre les pouvoirs de l'organisme de réglementation et le mandat statutaire de la Société risque de s'aggraver» (p. 32). Le problème ne tenait pas simplement à la création comme telle d'un organisme réglementaire distinct mais, dans une très large mesure, à son «mandat statutaire». Comme le déclarait ensuite le rapport, «il est important que l'on définisse clairement le rôle de la Société et les limites de ses responsabilités» (p. 36), ce qui faisait précisément défaut dans la Loi de 1958.

Bien que la Société ait été effectivement handicapée par l'absence de toute indication quant aux politiques gouvernementales à son égard, le rapport se préoccupa bien davantage d'analyser sa structure interne. Il le fit en détail, critiquant les rapports du conseil d'administration avec le gouvernement, l'organisation du siège social, le groupe responsable de la politique de la Société, l'organisation commerciale de cette dernière et son administration financière. Radio-Canada, résumait le rapport, «n'a pas réussi à se fixer un objectif bien défini» (p. 50). Même si, de l'avis des auteurs du rapport, la Société souffrait surtout de problèmes administratifs, ils firent remarquer que son manque d'objectifs concrets était «gravement compliqué par les répercussions de la nouvelle concurrence de la part de stations privées» — observation qui n'échappa certainement ni à M. Ouimet ni à son personnel, même si elle ne retint pas l'attention du gouvernement Diefenbaker. Dans le même paragraphe, on retrouve l'observation traditionnelle sur le financement de Radio-Canada: «Il serait infiniment plus facile pour la Société de prendre des décisions, si un régime méthodique de financement était établi, fondé soit sur des subventions annuelles fixes, soit sur l'évolution démographique du pays» (pp. 36-37).

Quels qu'aient été ses mérites, l'enquête de la Commission Glassco sur Radio-Canada ne fit pas une forte impression sur le Parlement. Perdu au milieu d'une longue étude d'un grand nombre de ministères et organismes fédéraux, le rapport sur Radio-Canada fut remis au gouvernement minoritaire de M. Diefenbaker quelques jours à peine avant son remplacement par un gouvernement libéral dirigé par M. Pearson.

Le Comité Fowler (1965)

En mai 1964, alors que MM. Ouimet, Stewart et Jamieson venaient de remettre les rapports de la troïka au gouvernement,

le Secrétaire d'Etat, M. Maurice Lamontagne, annonça la création d'un comité consultatif sur la radiodiffusion présidé par M. Robert Fowler, qui avait dirigé la Commission d'enquête de 1955-1957. Il avait comme collègues M. Marc Lalonde, alors avocat privé à Montréal, et M. Ernest Steele, sous-secrétaire d'Etat. Bien que constitué conformément à la Loi sur les enquêtes, ce qui lui conférait le pouvoir de tenir des audiences publiques et de convoquer des témoins, le Comité décida de recueillir plus discrètement témoignages et mémoires. Son mandat lui permettait d'effectuer une enquête beaucoup plus poussée que celles de la troïka ou de la Commission Glassco, à une exception près, la télédistribution, qui, pour des raisons encore inconnues, en avait été explicitement exclue bien que constituant déjà une menace réelle pour la radiodiffusion classique.

Une autre enquête sur notre système de radiodiffusion s'imposait-elle vraiment à l'époque? MM. Pearson et Pickersgill en étaient manifestement persuadés et la déclenchèrent dès le début de l'année. Les conflits survenus depuis six ans entre Radio-Canada et le BGR étaient loin d'être réglés et les libéraux avaient des raisons au moins politiques, sinon strictement partisans, de vouloir une réévaluation du système mis en place par les conservateurs en 1958. Diffusé en septembre 1965, ce second rapport Fowler attribua effectivement aux conservateurs la responsabilité d'un bon nombre des faiblesses constatées. Mais ces mêmes libéraux commettaient une erreur si (comme semble le laisser entendre l'exposé du mandat du Comité fait par M. Lamontagne [p. vii]), ils situaient les problèmes et donc leurs solutions dans la structure de Radio-Canada, celle du BGR, ou celle du secteur privé. Les problèmes avaient leur source au Parlement, ainsi que le rapport avait bien pris soin de le souligner:

«Dans le passé, le Parlement n'a pas exposé avec assez de clarté et de précision les buts du système de la radio-télévision canadienne et c'est avant tout à cette lacune que sont attribuables la confusion qui règne et le mécontentement continuels qui ont abouti à une série interminable d'enquêtes.» (p. 99)

Non sans y mettre une pointe d'ironie, M. Fowler avait déclaré espérer que «par des mesures législatives appropriées ou par des déclarations claires d'intention du Parlement, on pourra se dispenser de nouvelles enquêtes pour plusieurs années à venir» (p. 100).

Toujours selon lui, le problème ne tenait pas, bien sûr, simplement à ce que la Loi «ne précise ni les buts du système de radio-télévision, ni les moyens de les réaliser». En particulier, les dispositions statutaires sont «des plus confuses dans la définition qu'elles donnent des relations qui doivent exister entre les organismes de régie et le Parlement» (p. 97). Le Comité Fowler exposa

les solutions qu'il préconisait dans une série de recommandations, dont deux figurent à la page 103 de son rapport:

«Que le Parlement définisse fermement et clairement ce que doit être le système de radio-télévision et ce qu'on attend de lui; il devrait, en outre, préciser dans la Loi et plus particulièrement dans le Livre blanc sur la politique générale en matière de radiodiffusion, les buts des secteurs public et privé de la radiodiffusion canadienne. «Que l'administration, la régie et la direction du système de radio-télévision, en conformité aux buts fixés soient déléguées à un organisme ou à une administration autonome.» [p. 103]

Autrement dit, le régime exigeait, a) des orientations et des objectifs précis qu'il incombait aux seuls législateurs de définir et, b) une restructuration de la réglementation.

La nouvelle structure que le Comité Fowler proposa aurait ressemblé au système antérieur à 1958, le système bicéphale ayant, à son avis, été un échec. «... l'expérience des six dernières années révèle... (que) les deux organismes tendent à s'annuler l'un l'autre» déclare le rapport à la page 108 qui s'ouvre sur une longue description des pouvoirs et des fonctions de la Régie canadienne des ondes qui devrait remplacer le Bureau du BGR et le conseil d'administration de Radio-Canada. Le Comité y voyait un organisme se consacrant essentiellement à l'établissement de politiques et n'intervenant pas directement dans la programmation du secteur public. Si l'on en juge par la somme de détails que comporte la proposition de cette régie, il semble bien qu'elle constituait aux yeux du Comité l'élément central de toute nouvelle législation. Comme nous le verrons par la suite, les libéraux s'intéressèrent en fait bien plus aux idées de M. Fowler sur l'établissement des politiques qu'à ses recommandations sur une nouvelle structure.

Radio-Canada elle-même, son organisation, sa production et ses finances firent l'objet de beaucoup d'attention (un peu plus de cent pages, voir Partie III, pp. 137-253). Les observations liminaires sur la Société faisaient écho à tout ce qui avait été dit sur l'ensemble du système:

«La Loi de 1958 sur la radiodiffusion est très laconique dans sa définition des buts et objets de Radio-Canada. Elle renferme certains articles longs et ternes sur la structure de la Société et sur ses droits et pouvoirs, mais se contente de cinq mots quand il s'agit de définir le but premier de Radio-Canada. L'article 29 déclare que la Société est établie pour «l'exploitation d'un service national de radiodiffusion». Sur seize longs articles qui traitent de Radio-Canada, ce sont là les seules directives

qu'on donne à ceux qui sont chargés de la direction de l'organisme public de radiodiffusion . . . Si son interprétation n'est pas conforme aux vœux du Parlement, il est facile de deviner à qui la faute.» (p. 138)

Après avoir traité en détail de l'interprétation de ce mandat par Radio-Canada et par lui-même, le Comité recommandait (p. 141) que le mandat de Radio-Canada «soit clairement déterminé, qu'il soit défini aussi complètement que possible par un texte législatif, et . . . commenté et expliqué avec précision dans un Livre blanc concernant la politique générale en matière de radiodiffusion».

Une autre recommandation du Comité est à retenir. Elle avait trait à la philosophie du BGR en matière de réglementation, notamment en ce qui concerne le contenu «canadien» des émissions de télévision. Le Comité ne prisait pas les règlements généraux, qui ne tenaient pas compte des modalités d'exploitation de chacune des stations et ne faisaient même pas la distinction entre le secteur public et le secteur privé. Si, cependant, le BGR avait d'une part, veillé de près à l'application de ses propres règlements et si, d'autre part, les émissions canadiennes avaient été d'une qualité convenable, la situation aurait peut-être été moins mauvaise; malheureusement, ce n'était pas le cas.²

Le Comité proposa donc «l'établissement de normes relatives à la programmation de toute station, normes qui constitueraient une condition du permis de chaque station et qui devraient s'appliquer comme telles» (p. 68). Il déclara également que «pour le renouvellement d'un permis, on devrait tenir compte de la façon dont le radiodiffuseur s'est conformé à ces conditions . . .» et que «la Loi sur la radiodiffusion devrait énoncer clairement que nul n'a un droit automatique au «renouvellement» de son permis» (p. 62).

Jouant à son tour de malheur, comme l'avaient fait avant lui les rapports Aird et Glassco, le second rapport Fowler fit son apparition à un moment peu propice, juste avant de nouvelles élections et juste après une série de scandales qui avaient secoué Ottawa et le Cabinet libéral au cours de l'été précédent. Etant donné ce contexte agité, la réaction du public à Fowler II ne fut ni importante ni particulièrement favorable. Bien des gens, et en particulier les radiodiffuseurs privés, soutinrent que le président de la future Régie canadienne des ondes serait un véritable tzar, ce qui signifierait la mise en danger des libertés démocratiques et de la libre entreprise. Le gouvernement libéral manifesta plus d'enthousiasme, mais apparemment davantage pour la forme du rapport et les principes qu'il évoquait que pour le fond ou les

² Souvent citée, la première phrase du rapport situait bien les préoccupations du Comité en matière de programmation: «Ce qui est le plus important dans la radiodiffusion, c'est le contenu des émissions; tout le reste est secondaire.» (p. 3).

mécanismes qu'il proposait. A la fin de l'année, Mlle Judy LaMarsh fut nommée Secrétaire d'Etat et le gouvernement avait commencé à mettre en œuvre l'une des principales recommandations du rapport: la rédaction d'un Livre blanc sur la politique en matière de radiodiffusion.

Le Livre blanc (1966)

Le gouvernement de l'époque avait, semble-t-il, envisagé une nouvelle législation sur la radiodiffusion bien avant d'avoir reçu le rapport Fowler, mais le Livre blanc qui l'exposait ne fut déposé devant le Parlement qu'en juillet 1966. Il fut alors transmis au Comité permanent de la radiodiffusion, du cinéma et de l'assistance aux arts, qui ne déposa son propre rapport sur ce document qu'en mars 1967. Pratiquement parlant, les consultations extérieures, la rédaction du Livre blanc, les dispositions devant le Comité permanent et l'appréciation faite par le Comité lui-même du Livre blanc ne constituèrent que de simples formalités faisant partie d'un processus législatif plus vaste. De toute évidence, le gouvernement avait depuis longtemps une opinion bien arrêtée en la matière, tout au moins dans ses grandes lignes.

C'est pourquoi le Livre blanc apparaît comme un document curieusement vague et parfois même contradictoire. Il faut aussi y voir les effets de la pression constante subie par le gouvernement pour qu'il n'apporte pas de changements substantiels à la structure du système. Intitulée «Objectifs», la section 1 du chapitre premier du Livre blanc commence par une déclaration non équivoque: «La détermination d'établir et de maintenir un système de radiodiffusion sonore et visuelle au Canada s'inscrit essentiellement dans la poursuite de l'identité et de l'unité canadiennes». Après avoir parlé de «l'âge de l'électronique» et de «l'ère des satellites de communication», le Livre blanc pose la question suivante: «Comment la population du Canada peut-elle continuer d'exercer sur les nouvelles techniques des communications électroniques un contrôle collectif qui suffira à préserver et à renforcer la trame politique, sociale et économique du Canada, objectif qui demeure le plus important de l'action politique?» Mis à part cet énoncé du problème relatif à la politique à suivre (et une autre mention de l'unité canadienne «objectif essentiel»), cette première partie ne traite pas plus avant des objectifs réels du système de radio-télévision.

Intitulée «Le Comité consultatif», la section 2 du chapitre premier semble vouloir donner l'impression que le gouvernement avait soigneusement pesé toutes les nuances de l'opinion et pris sérieusement en considération les «conclusions de grande portée» du Comité. On y relève, sans autres explications, que le gouvernement «a retenu tout spécialement les avis exprimés par le public en général», puis que «les observations et les critiques formulées

par le Comité, dans le cadre de son mandat, sont judicieuses à bien des égards et sont généralement valables et qu'il faudrait effectivement donner suite le plus tôt possible à plusieurs de ses recommandations, mais non pas nécessairement dans chaque détail». Il s'agissait là de commentaires pour le moins réservés sur les résultats obtenus par le Comité Fowler qui avait consacré «une quinzaine de mois à une étude intensive des problèmes complexes particuliers à la radiodiffusion canadienne».

La section 3 du chapitre II, elle, traite des principes généraux touchant le contrôle public de la radiodiffusion. Elle commence ainsi: «L'expérience du passé montre clairement la nécessité de l'existence au Canada d'une radiodiffusion faite d'un élément public et d'un élément privé, radiodiffusion où la place de l'élément public doit prédominer dans les domaines d'action où il y a à choisir entre les deux éléments.» La première moitié de cette déclaration était, bien entendu, parfaitement exacte: les conditions propres à la situation canadienne avaient entraîné un mariage de raison entre l'organisme public de radiodiffusion et ses affiliés privés. Si, par contre, l'on examine d'un peu plus près le comportement des libéraux en matière d'octroi de licences, la seconde moitié de cet énoncé manquait pour le moins de franchise. L'élément «public» était peut-être prédominant dans les énoncés de politique, c.-à-d. les déclarations d'intention, mais certainement pas sur le plan des faits, et le gouvernement n'avait presque jamais agi comme s'il l'était. La suite du texte énonce fermement, sinon tout à fait clairement, l'adhésion du gouvernement au principe selon lequel il était lui-même responsable de ce qu'il appelait la «structure physique» du système (par opposition à la programmation) et prenait la décision suivante: «Le Parlement sera donc invité à autoriser le gouverneur en conseil à donner à l'autorité réglementaire des directives formelles au sujet de la structure du système, directives qui pourront ensuite s'appliquer après que le public les aura suffisamment débattues.» Cette décision de demander l'autorisation de formuler des directives en la matière était, à l'époque, révolutionnaire.

Intitulée «L'autorité réglementaire», la section 4 du chapitre II contient ce qui est peut-être l'énoncé de politique le plus important de tout le document:

“La radiodiffusion canadienne, qui comprend les secteurs public et privé, doit se considérer comme *une seule radiodiffusion* qu'une seule autorité indépendante doit réglementer et contrôler. Il est donc proposé que les pouvoirs et l'autorité du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, qu'il faudra étendre et clarifier, s'appliquent à *tous les radiodiffuseurs* et que le Bureau lui-même soit reconstitué à neuf. Le Gouvernement n'accepte pas la recommandation du Comité portant que l'autorité réglementaire soit responsable de l'administra-

tion de la Société Radio-Canada. La loi établira clairement, cependant, que la Société sera assujettie aux pouvoirs réglementaires du Bureau dans *toutes les matières intéressant la conduite générale de la radiodiffusion au Canada.*» (souligné par nous)

Que voulait donc dire le gouvernement dans son Livre blanc?

Essentiellement deux choses: en premier lieu, implicitement, que la structure réglementaire existante avait causé bien des problèmes depuis 1958. Les pouvoirs du BGR étaient mal définis, en particulier vis-à-vis de Radio-Canada, et le gouvernement proposait donc de renforcer l'autorité de l'organisme réglementaire. En second lieu, et cela très clairement dans la section 4 du chapitre II, qu'il rejetait la proposition du Comité Fowler favorisant la mise en place d'une «seule autorité» regroupant le BGR et Radio-Canada. La position du gouvernement à cet égard n'avait, en principe rien de choquant, mais l'allusion du Livre blanc à une Régie canadienne des ondes détournait l'attention de tous les arguments justifiant le retour au concept de l'organisme unique, c'est-à-dire le souci d'éviter «un dédoublement des dépenses et des efforts, . . . de regrettables désaccords entre les deux et . . . une perte d'efficacité», ainsi que les occasions d'ingérence politique et la tendance d'un organisme réglementaire distinct à ne s'occuper que du secteur privé³.

Prenant acte de certains problèmes dont souffrait la radio-télévision, le gouvernement se proposait de les guérir en accordant plus de pouvoirs au BGR. Le libellé général de la section 4 du chapitre II n'implique aucune augmentation de pouvoirs sur le secteur privé et le Livre blanc n'expose nulle part d'objectifs relatifs à ce dernier, si ce n'est dans les termes les plus vagues. Par contre, Radio-Canada serait désormais assujettie à l'autorité du BGR «dans toutes les matières intéressant la conduite générale de la radiodiffusion au Canada», ce qui donnait à entendre que les libéraux rétrogradaient Radio-Canada à un rang encore inférieur à celui que les conservateurs lui avaient assigné en 1958. Le système reposerait néanmoins sur l'existence de deux organismes, le Conseil d'administration de Radio-Canada conservant, semble-t-il, des responsabilités importantes. Autrement dit, la responsabilité qu'avait Radio-Canada d'«exploiter un service national de radiodiffusion» (Loi de 1958, article 29) et la responsabilité du BGR d'«assurer l'existence continue et l'exploitation efficace d'un régime national de radiodiffusion» (article 10) ne seraient ni partagées ni combinées. «La seule autorité indépendante» évoquée dans la section 4 du chapitre II du Livre blanc sous-entend pourtant une structure à direction unique, ou tout au moins à un système dans lequel le Conseil d'administration de Radio-Canada n'aurait plus aucune autorité en matière d'élaboration des poli-

3 Voir Fowler II, p. 107.

tiques et devrait se contenter de l'administration des affaires de la Société. Le gouvernement pensait peut-être que cette répartition acrobatique des pouvoirs entre «deux organismes» pourrait résoudre les problèmes qui les opposaient, mais l'histoire des relations entre Radio-Canada et le CRTC allait lui donner tort.

Signalons ici que les vues du Comité Fowler en ce qui a trait à la structure réglementaire n'étaient pas partagées par les deux personnes les plus touchées par les nouvelles politiques: le président de Radio-Canada et celui du BGR. Ni M. Ouimet ni M. Stewart, évidemment pour des raisons différentes, ne croyaient pratique d'en revenir à un système à autorité unique. Toutefois, le ou les systèmes dualiste(s) qu'ils envisageaient ne ressemblaient guère à celui que proposait le gouvernement. L'un des points les plus fondamentaux sur lesquels ils différaient d'opinion était que l'on persistât à définir comme «une» la radiodiffusion canadienne. M. Ouimet en particulier préconisait depuis des années que le gouvernement reconnaisse *de jure* l'embryon de système double dont disposait déjà le Canada et que l'on se débarrasse de la fiction juridique du système unique. Pour lui, tout comme pour M. Stewart, il fallait officiellement préciser que l'organisme réglementaire n'aurait autorité que sur le secteur privé, la Société Radio-Canada, plus indépendante, restant libre de poursuivre ses propres politiques sous la gouverne de son propre conseil d'administration, qui serait directement responsable devant le Parlement. Estimant qu'il ne serait pas sage de faire une distinction officielle entre les buts et les raisons d'être des deux secteurs, le gouvernement fit explicitement mention dans son Livre blanc d'un système unique dans les termes suivants: «La radiodiffusion canadienne qui comprend les secteurs public et privé, doit se considérer comme une seule radiodiffusion . . .», accordant ainsi à ce concept une légitimité et un attrait intellectuel nouveaux. Cette conception finit pas se concrétiser dans l'article 3 a) de la Loi sur la radiodiffusion de 1968 («les entreprises de radiodiffusion au Canada . . . constituent un système unique»), alors que l'on n'avait jamais auparavant estimé nécessaire de faire figurer une telle affirmation dans un texte de loi. Plus s'affirmait la dualité du système, plus semblait vive la tentation de le décrire dans les exposés de politique et les textes législatifs comme étant unique⁴.

Toujours dans son Livre blanc, et une fois réaffirmées ses intentions de conserver un BGR «reconstitué» (qui devrait désormais fonctionner avec cinq membres à plein temps au lieu de trois), le gouvernement passait en revue les solutions de

⁴ «L'une des raisons motivant la déclaration statutaire portant sur le «système unique» tenait à l'incertitude quant à la façon de traiter les télé-distributeur. Ceux-ci avaient toujours été tenus de se munir de licences de radio, en vertu de la vieille Loi sur la radio, mais ce n'était que tout récemment que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait décidé que l'emploi d'une antenne de réception les assujettissait exclusivement à l'autorité fédérale; la Cour suprême du Canada ne s'était pas encore prononcée sur la

rechange possibles aux services de télévision, à la programmation et à la propriété (canadienne) des installations. Il accordait la «priorité» à l'extension du réseau national, mais la disponibilité d'un service de télévision supplémentaire était «une commodité que l'on considère aujourd'hui presque comme une nécessité» et, par conséquent, presque aussi importante que l'extension de la couverture (section 5 du chapitre II). Dans la section 7 du chapitre II, il est dit que Radio-Canada occupe «une place spéciale dans le domaine de la programmation de service public», mais que les diffuseurs privés ont «manifestement eux aussi la responsabilité de contribuer à assurer à l'écoute un vaste choix d'émissions, de répondre à certaines normes de service public et de présenter une programmation de la plus haute qualité qu'il leur soit possible d'atteindre dans les bornes du raisonnable». La réglementation, donnait-on à entendre, serait partiellement remplacée par des exigences de rendement adaptées à la situation de chaque station et le contenu «canadien» serait défini de façon plus réaliste. «Le comportement passé entrera pleinement en ligne de compte» lors du renouvellement des licences. Le gouvernement entendait aussi fournir au BGR «des directives destinées à empêcher le contrôle étranger des installations de radiodiffusion, la domination d'une situation locale par la possession multiple ou l'extension géographique de la possession des installations d'une manière qui ne cadre pas avec l'intérêt public». (section 8 du chapitre II).

Neuf sections du Livre blanc furent consacrées à Radio-Canada. Traitant du devoir de la Société de fournir un service national de radiodiffusion, la section 13 du chapitre III relève que celle-ci s'est acquittée de son mandat d'une «façon fort louable», nonobstant l'absence de toute définition ou interprétation de ce mandat dans la loi. Elle décrit alors ce qu'avait été cette interprétation, en termes très semblables à ceux qu'utilisera l'article 3 g) de la Loi de 1968, qui décrit le service national. Deux dispositions importantes du Livre blanc visaient le financement et l'activité commerciale. Tout d'abord, dans la section 15, du chapitre III, le gouvernement fut d'accord avec le Comité consultatif pour que la Société soit financée «par une subvention quinquennale statutaire fondée sur une formule rattachée au nombre de ménages touchés par la télévision». Dans la section 16 du chapitre III, ensuite, il proposait que Radio-Canada ne soit pas tenue d'accroître sa part de 25% du marché de la publicité télévisée; autrement dit, qu'elle conserve «une qualité et une diversité qui ne dépendront pas par trop des ressources commerciales». Le Livre blanc concluait qu'après l'adoption des nouvelles mesures législatives, Radio-

question. La définition statutaire des systèmes de télévision à antenne collective comme «entreprises de réception de radiodiffusion» les faisait relever du CRTC et il fallait donc voir en eux des éléments d'un système national unique, en particulier à cause de leurs multiples effets sur les services publics et privés de radiodiffusion». (Communication personnelle de M. Henry Hindley, le 2 octobre 1978).

Canada et le BGR «sauront parfaitement ce qui est attendu d'eux et pourront ainsi aviser à l'avenir en toute confiance». Le système de radiodiffusion «doit se montrer prompt à répondre aux forces nouvelles afin de pouvoir contribuer puissamment dans l'avenir, comme dans le passé, à la réalisation de l'objectif essentiel qu'est l'unité nationale».

Ainsi formulées, les dispositions du Livre blanc ne risquaient pas de modifier grand-chose à la radiodiffusion canadienne au grand plaisir de bien des gens. Le gouvernement avait donné suite aux recommandations reçues sur certains points de détail, mais non à celles d'une portée plus générale, contrairement à sa déclaration de la section 2 du chapitre I, du même Livre blanc⁵. Pris dans son ensemble, et cela n'a rien de surprenant, le programme ressemblait davantage à ce que M. Don Jamieson avait proposé dans son rapport de la troïka qu'à ce que M. Ouimet ou M. Stewart avaient préconisé dans le leur. Le comité des Communes qui étudia le Livre blanc et commença ses audiences en décembre 1966 comprenait l'ancien président de l'ACR ainsi qu'un fort contingent de libéraux qui semblaient surtout déterminés à ne pas analyser le document de trop près⁶. Sur les 21 sections du Livre blanc, au moins 16 sont suivies de la simple mention "Le Comité est d'accord . . ." ou une autre formule du même genre, le rapport ne contenant par ailleurs que fort peu de réserves. Le nouveau projet de loi étant déjà en voie de rédaction avant même le dépôt du rapport, celui-ci n'aurait eu, de toute façon que peu d'effets. Comme nous allons maintenant le voir, le libellé du nouveau projet de loi, et le débat qui entoura son adoption, n'ajoutèrent que très peu d'éléments neufs aux discussions interminables sur la nature et les buts du régime canadien de radiodiffusion.

5 Voir ci-dessus, pp. 67-68.

6 Alors même que le Comité examinait le Livre blanc, l'associé de M. Jamieson, M. Geoffrey Stirling, s'efforçait en même temps que deux de leurs associés ayant d'étroites relations avec le parti libéral, d'utiliser son influence pour faire déménager CKVR-TV, leur station, de Barrie à Toronto. L'affaire finit par créer un tel embarras pour le Cabinet libéral qu'il fut contraint de rejeter l'avis du BGR qui recommandait le déménagement de la station.

7

La Loi sur la radiodiffusion, 1967-1968

Plusieurs versions des nouvelles mesures législatives relatives à la radiodiffusion furent rédigées au cours de 1967, sous la direction du Secrétaire d'Etat, Mlle Judy LaMarsh. Le projet de loi C-163 subit enfin sa première lecture en Chambre le 17 octobre et fut adopté le 7 mars 1968 avec quelques modifications. La nouvelle loi s'intitulait «Loi ayant pour objet de mettre en œuvre, pour le Canada, une politique de la radiodiffusion», contrastant ainsi avec la précédente qui, simplement appelée «Loi relative à la radiodiffusion» avait fait l'objet de nombreuses critiques pour n'avoir fourni aux radiodiffuseurs, tant public que privés, ni buts précis ni orientations claires quant à la politique à suivre.

Dès les premières phrases de sa résolution présentant le projet de loi, Mlle LaMarsh fit état des divers principes dont traitait le Livre blanc à cet égard. «Le plus important de ces principes», disait-elle,

«c'est sûrement que les ondes, que doivent se partager les diffuseurs publics et privés, sont un bien public¹ et constituent un réseau de diffusion unique. On ne saurait exagérer l'importance de la radiodiffusion pour la protection et l'affermissement de la vie culturelle, politique, sociale et économique du Canada. Ce réseau doit donc véritablement appartenir à des Canadiens et être dirigé par eux. (Débats, le 17 octobre, p. 3174)².

1 En ce qui concerne les ondes bien public, voir ci-dessus, p. 50.

2 Les autres renvois au Hansard dans la suite de la présente section ne comporteront que l'indication de la ou des pages concernées.

En ce qui concerne la question linguistique et l'importance de l'organisme public sur ce plan, elle fit observer que «notre pays a besoin d'un service national de radio-télévision française et anglaise, dont les exigences doivent primer sur les intérêts des diffuseurs privés» (3174). L'organisme fournissant ce service, Radio-Canada, faisait l'objet d'une autre considération. Le gouvernement avait l'intention, déclara Mlle LaMarsh, «de recommander au Parlement d'adopter une formule de financement qui assurera à la Société Radio-Canada les fonds dont elle pourra disposer au cours d'une période de cinq ans, ce qui lui permettra de projeter ses opérations de façon plus efficace et plus rationnelle» (3174).

Au cours du débat, tous les partis rivalisèrent d'éloquence pour décrire l'importance de la radiodiffusion pour le Canada: aucun n'en minimisa le rôle. Un grand nombre d'orateurs convinrent également que s'imposait un énoncé législatif clair des objectifs en la matière. M. McCleave, par exemple, déclara:

«L'insuccès évident de la loi antérieure sur la radiodiffusion est dû je crois au fait que même si à la Chambre des communes et à l'autre endroit les gens ont exprimé leurs sentiments concernant le réseau canadien, ils n'ont pu traduire ces sentiments dans des mesures législatives efficaces. Je crois qu'il faut être très précis dans cette loi sur la radiodiffusion pour atteindre le «canadianisme» visé.» (3186)

Tous les députés, loin de là, ne partageaient pas ces sentiments et certains d'entre eux émirent des réserves vis-à-vis du texte législatif débattu. M. Jamieson, par exemple, signala qu'«on ne peut obtenir une radio-télévision de bonne qualité à coup de lois» (3188), même si des émissions canadiennes de bonne qualité destinées aux Canadiens étaient précisément le but recherché par certains députés. De fait, malgré toutes ses années d'expérience en tant que radiodiffuseur, M. Jamieson semblait trouver toute cette affaire plutôt compliquée. «Nous qui essayons de faire une loi sur la radio-télévision et ceux qui essaient d'établir des politiques pour les entreprises de radio-télévision agissons en quelque sorte comme un apprenti sorcier qui jouerait avec des forces qu'il ne comprend pas» (3188-3189). M. Jamieson n'alla cependant pas jusqu'à suggérer que son gouvernement abandonne la réglementation des entreprises de radiodiffusion.

Lors de la deuxième lecture, deux semaines plus tard, M. Prittie, qui avait déjà exprimé des réserves touchant le ton et le style du projet de loi, déclarant: «On peut parler en termes grandiloquents de l'unité nationale et de l'identité culturelle» (3179), formula un avertissement prophétique quant aux problèmes que pourrait soulever pareille rédaction:

«... il y a sous ce rapport quelque chose qui me tourmente. J'ai remarqué que les députés, notamment les députés de langue française, critiquaient sévèrement le réseau français de Radio-Canada. On prétend que la Société fourmille de séparatistes et que ces gens fomentent la désunion au Canada. La chose est peut-être vraie, je l'ignore tout simplement, mais je ne voudrais pas qu'on se lance dans une chasse aux sorcières, parce qu'une disposition du projet de loi stipule qu'il faut favoriser l'unité nationale, ce qui permettrait au gouvernement de dire à celui qui n'agirait pas exactement comme il le veut: Vous sabotez l'unité nationale, vous êtes congédié. Il y a un danger possible à cet égard.» (3762)³.

Parlant pour l'opposition, M. Nielsen fut l'un des critiques les plus virulents du projet de loi, et cela surtout parce qu'en vertu d'une de ses dispositions, le secteur public était défini comme étant l'élément dominant du système⁴. Il fit remarquer que «le secteur privé de la radiotélévision est placé dans une situation nettement désavantageuse et subordonnée, non pas nécessairement parce qu'il est moins responsable que Radio-Canada, mais simplement parce que c'est le secteur privé» (3884). M. Nielsen poursuivit:

«Le projet de loi implique, M. l'Orateur — et c'est là ce qui me révolte — que la présentation de *Hogan's Heroes* à Radio-Canada contribue à l'avenir et à l'unité nationale tandis que *I Love Lucy* ne joue pas ce rôle car ce programme est présenté sur le réseau privé. C'est trop présumer de notre crédulité, même de la mienne. Si les dispositions de ce bill sont appliquées dans leur forme actuelle, c'est la fin de la liberté de la radiodiffusion.» (3887)

Qu'ils aient appartenu à la majorité ou à l'opposition, les députés se préoccupaient moins de faire des commentaires sur les orientations énoncées dans le projet de loi que de se livrer à de violentes critiques contre Radio-Canada. La grande majorité

3 L'article 3 g) (iv) de la Loi de 1968 déclare que le service national de radiodiffusion doit «contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne». Le texte de cet article 3 figure ci-après en annexe.

4 Tel qu'il fut adopté, l'article 3 h) de la Loi prévoit «que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion».

d'entre eux semblaient favoriser, du moins en principe, l'existence d'un organisme de radiodiffusion canadien, propriété de l'Etat et subventionné par lui. En outre, bon nombre d'entre eux étaient, ou se disaient, opposés à toute forme de censure des émissions ou de contrôle politique de l'organisme public. Bien qu'un grand nombre des orateurs aient fait précéder leurs observations générales sur la radiodiffusion de paroles élogieuses à l'égard des réalisations de Radio-Canada, la majorité des avis exprimés au cours du débat portant sur le projet de loi C-163 étaient fortement hostiles à la Société. Celle-ci avait toujours été une cible facile pour députés mécontents, mais en l'occurrence, elle sembla vouée au rôle de bouc émissaire responsable de la plupart des maux du pays.

Les accusations d'irresponsabilité portées contre les réalisateurs et programmeurs de Radio-Canada ne portaient pas, comme on aurait pu s'y attendre, sur une politisation journalistique abusive, elles prirent plutôt la forme de tirades indignées sur le mépris des valeurs sociales traditionnelles et l'intérêt malsain porté à certains comportements marginaux. Ainsi, M. Deachman parla avec emportement de «l'intérêt morbide que porte Radio-Canada aux rebuts de notre société, aux pornographes qu'elle importe, aux nazis, aux racistes, aux prostituées, aux narcomanes et aux personnages d'un sexe douteux». (3954). M. Thompson évoqua la façon dont les Canadiens étaient «(enfoncés) dans la fange des idées cyniques et avilissantes de nombreux réalisateurs de Radio-Canada qui se font les défenseurs d'absurdités» (3957-58). M. Bigg prévint qu'«il est terriblement dangereux d'abâtardir les ondes canadiennes en n'encourageant que le négatif, l'obscène et le laid» et poursuivit dans ces termes: «Je dis qu'il y a un complot, perfidement manigancé, pour faire du Canada un groupe d'institutions morcelées.» (3994)

Bien que cette allégation d'un complot au sein de Radio-Canada fut manifestement imaginaire, le débat exprimait l'inquiétude très réelle qu'éprouvaient de nombreux députés face au déclin de certaines valeurs traditionnelles et institutions nationales. Le milieu des années 60 avait été une époque de grands bouleversements sociaux au Canada comme dans d'autres pays occidentaux. De plus, la province de Québec avait été considérablement transformée dès 1967 par la Révolution tranquille, et le mouvement séparatiste menaçait l'intégrité politique du Canada . . . Et cela, comble de l'ironie, en une année où les Canadiens célébraient leur centenaire dans l'euphorie.

Cette part du débat entourant l'adoption du projet de loi n'était donc pas inappropriée en tant que commentaire général sur l'évolution sociale du pays. Ce qui l'était par contre, c'était cette tendance à blâmer Radio-Canada pour le déclin des valeurs traditionnelles et à l'accuser de se faire le messager du pessimisme. Il fut beaucoup question, au Parlement, de l'équilibre, de l'objectivité et du sens des responsabilités dans la programmation de

Radio-Canada. Certains députés estimaient que les «intellectuels» de Radio-Canada avaient manqué à leur devoir qui était de présenter la vie aux Canadiens sous un aspect positif; ils proposaient que Radio-Canada soit assujettie à un contrôle parlementaire beaucoup plus strict . . . comme si cela pouvait fournir quelque garantie d'objectivité. M. Knowles donna à cette affaire ses vraies dimensions en posant au sujet de M. Thompson (qui avait évoqué des histoires scandaleuses diffusées par Radio-Canada au sujet de l'amour libre et de la prostitution à Yorkville, Toronto), la question suivante: «Etant donné ses commentaires sur les émissions que Radio-Canada transmet à ce sujet, que pense-t-il de la publication, dans le *Globe and Mail*, de nouvelles comme celles-là?» M. Thompson répondit que «c'est tout à fait différent» (3979).

La Loi sur la radiodiffusion de 1968 introduisait un certain nombre de dispositions nouvelles touchant la politique à suivre et la structure institutionnelle. Les plus importantes figuraient à l'article 3, intitulé «Politique de la radiodiffusion pour le Canada». Ses dix paragraphes traitaient de points tels que la possession du système par les Canadiens, du droit à la liberté d'expression, de l'équilibre et de la qualité dans la programmation, de l'extension des services en anglais et en français et de l'établissement d'un service national de radiodiffusion. Le paragraphe g) de l'article 3 définissait pour ce service national un mandat ressemblant étonnamment à celui formulé par Radio-Canada elle-même dans un mémoire soumis au Comité Fowler (voir *Rapport*, pp. 138-139). Notons en outre que le mandat transmis préalablement pour examen au Comité constituait une version plus complète que celle que renfermait le rapport annuel de Radio-Canada pour 1963-1964.

L'autre innovation majeure de la nouvelle Loi était la création du Conseil de la Radio-Télévision canadienne (CRTC), qui remplaçait le BGR. Le CRTC était tenu de «réglementer et surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente Loi» (article 15). En vertu de la nouvelle Loi, ses pouvoirs étaient bien mieux définis et délimités que ne l'avaient été ceux du BGR. Pour la première fois, le pouvoir de délivrer des licences était expressément et totalement délégué à l'organisme réglementaire, alors que jusqu'en 1968, c'était resté une prérogative gouvernementale. Un important corollaire à cette délégation du pouvoir de délivrer des licences concernait l'émission de directives quant aux catégories de personnes admissibles à détenir des licences. Alors que jusque-là, c'était au gouvernement de refuser d'émettre des licences en faveur des étrangers ou de créatures des gouvernements provinciaux, il lui suffisait désormais de donner des directives au CRTC en la matière. Il aurait a priori semblé plus simple d'inclure à cet égard une définition dans la nouvelle Loi, comme c'était le cas pour celle de 1958, mais la définition de 1958 ne prévoyait rien à cet égard et il fallut trois modifications successives avant que la situation ne

soit réglée par un arrêté en Conseil.

Malgré des améliorations de portée marginale, la nouvelle Loi ne réglait qu'une infime minorité des problèmes fondamentaux du système canadien de radiotélévision. Au fur et à mesure que le Parlement débattait du projet de loi de Mlle LaMarsh, il devenait de plus en plus évident qu'un grand nombre de députés répugnaient à s'attaquer à ces problèmes. Certaines «histoires» antérieures de Radio-Canada, comme le scandale *This Hour Has Seven Days*, vieux d'à peine plus d'un an, demeuraient vivantes dans la mémoire des députés. Pour les politiciens, il ne s'agissait cependant pas de problèmes de structure ou de politique, mais simplement d'incidents de parcours, de conflits de personnalités agaçants ou d'abus individuels de privilèges. La plupart des députés voulaient un service national de radiodiffusion, mais se plaignaient amèrement de l'extravagance de Radio-Canada et ergotaient sur des détails de son budget⁵. Au Parlement, partisans et détracteurs avoués de Radio-Canada soutenaient que le secteur public constituait l'élément dominant du système, mais sur quelles données relatives aux revenus, au nombre de stations, à l'importance des auditoires et aux préférences en matière de programmation basaient-ils cette affirmation? Quel était le rôle du radiodiffuseur privé au milieu des années 60? La qualité de la programmation pouvait-elle se réglementer? Faisait-on respecter les promesses quant au rendement des postes et, sinon, pourquoi pas? L'invasion par la programmation américaine constituait-elle réellement une menace pour les valeurs culturelles du grand nombre de Canadiens qui insistaient pour y avoir accès? Pourquoi le projet de loi définissait-il la télédistribution comme étant une «entreprise de réception de radiodiffusion»? Pourquoi, en 1964, le gouvernement avait-il expressément enjoint M. Fowler de ne pas s'occuper de la télédistribution qui, pourtant, existait au Canada depuis le début des années 50 et constituait sans doute l'innovation technologique la plus importante en la matière après la télévision elle-même?

Le manque d'esprit réellement critique quant aux réalités de la radiodiffusion que manifestaient certains députés et la préférence accordée par d'autres à ce que M. Prittie appelait des déclarations grandiloquentes sur l'unité nationale et l'identité culturelle se trouvaient aggravés par les problèmes politiques de l'heure, infiniment plus vastes. Tout d'abord, les relations entre Mlle LaMarsh et le président de Radio-Canada, M. Alphonse Ouimet, s'étaient détériorées au point que, même pendant la rédaction du projet de loi, ils ne s'adressaient pratiquement pas la parole et les négociations intéressant Radio-Canada s'effectuaient essentiellement par l'entremise du premier ministre Pearson. Mlle LaMarsh estima que le Premier ministre lui-même était moins qu'ardent à

⁵ Avant l'adoption finale de la nouvelle loi et sous la pression des conservateurs, le gouvernement annula une disposition prévoyant le financement statutaire quinquennal de Radio-Canada.

soutenir ses efforts, ce qui ne fit qu'empirer les choses. Finalement, en plein milieu du débat relatif au projet de loi C-163, Mlle LaMarsh déclara publiquement à la télévision nationale que la gestion de Radio-Canada était pourrie, mais refusa de justifier son propos, que ce soit à la télévision ou au Parlement, où sa déclaration avait fait l'objet d'un débat animé. M. Ouimet lui adressa alors une lettre ouverte très dure la sommant de justifier son accusation, mais sa seule réponse consista à déclarer que la lettre de M. Ouimet était «arrogante» (3882).

C'est à ce moment, alors que les relations du gouvernement avec Radio-Canada étaient des plus mauvaises que fut annoncée la démission de MM. Ouimet et Stewart, avant même que le nouveau projet de loi n'ait fait l'objet d'un examen complet. Les nouvelles nominations à Radio-Canada, M. George Davidson comme président et M. Laurent Picard comme vice-président, entrèrent en vigueur le 1^{er} février 1968, tandis que M. Pierre Juneau, qui avait travaillé à l'instauration d'un organisme de télévision éducative pour le compte de Mlle LaMarsh, était nommé à la présidence du CRTC à compter du 1^{er} avril. De plus en plus isolée (de Radio-Canada aussi bien que du Premier ministre), Mlle LaMarsh avait depuis longtemps annoncé son intention de se retirer de la politique, ainsi d'ailleurs que M. Pearson lui-même . . . un nouveau système allait voir le jour, mais c'était davantage en dépit de la législation qu'à cause d'elle.



8

Résumé historique

Les principes de base du système canadien de radiodiffusion

Les principes de base du système canadien de radiodiffusion étaient d'ordre politique, technique et économique. Ils peuvent se résumer comme suit:

- La gamme des radiofréquences ou les ondes hertziennes constituent une ressource naturelle rare que l'on doit exploiter dans l'intérêt public.
- Tous les aspects de la radiodiffusion sont strictement et totalement dépendants de l'autorité fédérale (avec un certain partage de la compétence avec les provinces), en partie afin de protéger l'identité et la souveraineté canadiennes contre les incursions des empires de radiodiffusion américains.
- Le système doit être régi par un organisme public unique qui fournira un service national de radiodiffusion et, en même temps, réglementera les entreprises privées.
- Cet organisme doit, du moins en partie, être financé indépendamment du gouvernement.
- Tous les Canadiens doivent bénéficier le plus tôt possible des services de radiodiffusion.
- Le système doit être essentiellement canadien dans sa programmation et fournir du travail à des artistes, techniciens et diffuseurs canadiens.

Ces principes avaient en commun trois caractéristiques frap-

pantes: en premier lieu, ils donnent un appui explicite et non équivoque à la mise en place d'un système possédé et régi par l'État; en second lieu, ils ont entraîné un très large accord des membres de la première commission royale, de la Ligue de la radio et du gouvernement Bennett, ainsi que parmi une gamme étendue d'éditorialistes, de politiciens et d'organismes bénévoles. En troisième lieu, enfin, ils ont survécu contre vents et marées en tant qu'ensemble d'objectifs politiques, ne subissant que très peu de changements au cours d'un demi-siècle.

Les modèles américain et britannique

Il y a eu, cependant, une certaine antinomie entre ces objectifs et la manière dont la structure du système s'est effectivement développée. Les commentateurs évoquent souvent le contraste existant entre les modèles américain et britannique de radiodiffusion qui, affirment-ils, ont tous deux influencé le système canadien. Ce dernier constitue à leurs yeux un système «mixte», comportant des éléments publics et privés.

Les principes de base du système s'inspiraient en totalité de la BBC, promoteur admiré de la radiodiffusion publique; notre Parlement avait manifestement l'intention de résister à l'influence du modèle américain, celui de la libre entreprise virtuellement non réglementée. Au cours de son développement, le système canadien est cependant devenu en grande partie ce que ses architectes redoutaient le plus et désiraient éviter, et cela malgré l'existence d'un organisme de radiodiffusion public et d'objectifs d'«intérêt public» consacrés par la Loi.

La tension entre l'objectif national et les intérêts acquis a constitué le principal problème de toutes les politiques relatives à la radiodiffusion depuis l'origine de notre système. Son fondateur, M. R.B. Bennett, était très attaché à la fois à l'entreprise privée et à la radiodiffusion publique, ce que M. Graham Spry décrivit jadis comme «les déchirements intérieurs de M. Bennett». Cette antinomie a troublé les consciences d'un grand nombre d'autres dirigeants politiques canadiens depuis M. Bennett.

Affiliation et commercialisation

Cette dualité se reflète dans le système du Canada. L'effet le plus visible en est le mariage de raison conclu entre Radio-Canada et ses affiliés privés qui, ensemble, assurent le service national de radiodiffusion.

Des circonstances d'ordre historique, géographique et économique avaient rendu nécessaire une telle coopération qui, jusqu'à l'arrivée de la télévision, permit d'offrir des services convenables à l'ensemble du pays. Vers le milieu des années 60, il devint par

contre évident que les avantages du système étaient inégalement répartis: les affiliés privés étaient indirectement subventionnés par Radio-Canada, sans être responsables des émissions non commanditées qu'ils choisissaient de diffuser. A partir de 1958, la Société ayant perdu à la fois son rôle d'organisme réglementaire et sa position dominante comme exploitant de stations, la programmation de la télévision de Radio-Canada en souffrit beaucoup et de façon durable, se commercialisant et s'américanisant au cours des années 60 comme jamais on aurait pu le prévoir: l'accord d'affiliation avec les stations privées l'obligea à poursuivre une politique commerciale plus dynamique et à tenir davantage compte des exigences des annonceurs et du marché, et cela entraîna une confusion considérable quant à son rôle en tant qu'agent d'un service public.

Le concept du système unique

L'historique de la radiodiffusion canadienne tourne essentiellement sur l'évolution du système unique en une structure ressemblant à un système double. Ce phénomène s'est produit lorsque secteur public et secteur privé se sont développés dans des directions différentes, le but du premier étant de servir l'intérêt public et celui du second de réaliser le maximum de bénéfices à partir de ses investissements. Mais la ressemblance avec un double système ne va pas plus loin. Tout d'abord, il y a chevauchement institutionnel entre les deux secteurs grâce aux ententes entre Radio-Canada et ses affiliés. Contrairement à la BBC, Radio-Canada n'a jamais eu à sa disposition toutes les stations qu'il lui aurait fallu pour assurer un service national, en même temps qu'un bon nombre des petites stations privées ne pouvaient financer suffisamment d'émissions locales pour remplir leur programme quotidien. En second lieu, le système quasi double n'a jamais été entériné par la législation et il en est résulté une confusion permanente dans les rapports de Radio-Canada avec l'organisme réglementaire, ainsi que des difficultés quant à l'atteinte des objectifs statutaires. Il est, par exemple, impensable d'attendre des radiodiffuseurs privés qu'ils servent l'intérêt public ou de Radio-Canada qu'elle parte à la chasse aux revenus commerciaux grâce à une programmation axée sur le marché de masse.

Créant un organisme de réglementation distinct, la Loi de 1958 n'a pas pour autant marqué la fin du système unique puisque, d'ores et déjà, ce dernier avait subi des changements radicaux. Le problème posé par les Lois de 1958 et de 1968 sur la radiodiffusion n'était pas qu'elles allaient trop loin dans la voie du démantèlement du système unique, mais bien plutôt qu'elles n'allaient pas assez loin. Celle de 1958 essayait d'apaiser les radiodiffuseurs privés en créant une structure à deux «bureaux» (que l'on présente souvent, à tort, comme un système double) et, tout en maintenant

cette structure, celle de 1968 louait du bout des lèvres les principes de base du service national en affirmant que la radiodiffusion canadienne est «une» même si elle a deux composantes: le secteur public et le secteur privé. Cette tentative maladroite de couper la poire en deux n'aura servi qu'à léser tout le monde.

Le rôle de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)

L'on oublie trop souvent qu'il existait au Canada des stations de radio privées plus de dix ans avant la création du premier organisme public de radiodiffusion en 1932, la CCR. L'ACR elle-même fut fondée en 1926, deux ans avant la nomination de la première commission canadienne d'enquête sur la radiodiffusion, la Commission Aird.¹ L'existence précoce d'une programmation commerciale au Canada, et le long retard avant l'apparition d'une loi couvrant l'ensemble de ce domaine, ont fait que les émissions radiophoniques commerciales, d'origine américaine surtout, avaient conquis un vaste auditoire au Canada, des années avant que ne soit exploité un service national. La politique fédérale s'élabora longtemps après que les auditeurs canadiens eurent acquis certaines habitudes, et les architectes du service national n'en tinrent pas suffisamment compte.

N'oublions pas non plus que l'ACR n'a jamais accepté la coexistence pacifique avec l'organisme public. Dès la naissance de la CCR, l'ACR s'est organisée pour lui résister ainsi qu'à l'objectif national que la Commission était censée promouvoir. Mais cette résistance n'était pas monolithique, car l'ACR a presque toujours reflété bien davantage le point de vue des stations privées les plus riches et les plus puissantes, que ceux de ses membres de taille plus réduite. Alors que les rapports entre Radio-Canada et les petits radiodiffuseurs privés étaient souvent harmonieux et mutuellement bénéfiques, l'ACR n'a jamais considéré que ses membres constituaient un élément d'un système de radiodiffusion unique; chaque fois qu'ils ont souscrit aux objectifs statutaires de la radiodiffusion canadienne, ils ne l'ont fait que contraints et forcés ou pour améliorer leur image de marque.

Le contrôle légal et réglementaire de la radiodiffusion

Les premières Lois (1932 et 1936) ne prévoyaient qu'un rôle mineur pour les stations commerciales privées. En 1958, cependant, Radio-Canada avait perdu la fonction d'organisme réglementaire qu'elle exerçait dans le cadre d'un système à autorité

¹ L'ACR fut initialement fondée en vue de résister aux demandes de la Société canadienne des droits d'auteur et d'exécutants en ce qui concerne les redevances afférentes à la diffusion d'enregistrements musicaux.

unique, alors que le secteur privé, ayant atteint des proportions imprévues, était devenu l'élément dominant du système. Tant que Radio-Canada conserva le pouvoir statutaire de régir les réseaux et d'exproprier les stations indépendantes et qu'elle eut autorité sur le secteur privé, en théorie et en pratique, il n'y eut guère besoin d'une réglementation élaborée en vue, par exemple, de protéger la production d'émissions canadiennes.

Ces conditions disparues, le BGR nouvellement créé eut à contrôler les activités de deux secteurs différents ayant des buts largement divergents, et cela en vertu d'une loi ne correspondant pas vraiment aux réalités nouvelles de la radiodiffusion canadienne. Le secteur privé avait déjà débordé du cadre législatif et, si les objectifs de la Loi de 1958 devaient être atteints, il faudrait s'y efforcer par voie de réglementation. Ainsi, les efforts du BGR en vue de réglementer le rendement, le financement et la publicité des stations, de même que le contingentement du contenu canadien des émissions, étaient destinés à combler l'écart entre les objectifs d'un service national et les impératifs de la télévision, de la télévision à antenne collective, des émissions américaines vendues par des agences, de la copropriété, etc. Ainsi que nous le voyons maintenant, ces efforts n'ont pas connu un succès complet, que ce soit sous le règne du BGR ou sous celui de son successeur, le CRTC.

Le rôle des enquêtes

Jusqu'en 1968, le système canadien fit l'objet de deux enquêtes approfondies par des commissions royales sur la radiodiffusion: celle présidée par Sir John Aird (conclue en 1929) et celle dirigée par M. Robert Fowler (conclue en 1957). Deux autres commissions royales chargées d'un mandat plus vaste se penchèrent sur la radiodiffusion: la Commission Massey sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (conclue en 1951) et la Commission Glassco sur l'organisation du gouvernement. La Commission Massey effectua une enquête poussée sur tout le système de radiodiffusion, alors que la Commission Glassco ne soumit qu'un bref rapport sur Radio-Canada en 1963. Finalement, en 1964, M. Robert Fowler fut de nouveau chargé par les libéraux de mener une enquête sur la radiodiffusion canadienne, mais cette fois comme chef d'un comité consultatif formé par le Secrétaire d'Etat.

Les constatations de ces différentes enquêtes manifestent un degré remarquable de continuité et de concordance. De la même manière, les gouvernements successifs ont rejeté sans discontinuer les constatations des enquêteurs ou, plus souvent encore, n'ont donné aucune suite aux recommandations particulières qu'ils ont formulées. Rien n'illustre mieux ce point que la question très débattue du financement indépendant de l'organisme de radiodiffusion public. Toutes les enquêtes avaient souligné que l'orga-

nisme public ne pouvait planifier efficacement, maintenir son indépendance et donner sa place à une programmation créatrice et originale que s'il était assuré d'un financement à long terme non assujéti aux inconstances des débats parlementaires ou aux machinations politiques gouvernementales. Pourtant, depuis 1953, année où fut abolie la redevance sur les récepteurs, Radio-Canada a presque toujours été obligée d'établir des prévisions budgétaires annuelles soumises à un contrôle politique. En 1958, alors qu'il avait en main le rapport de la Commission Fowler, le gouvernement conservateur n'a pris aucune disposition statutaire permettant une budgétisation à long terme des frais d'exploitation de Radio-Canada. Dix ans plus tard, contrairement de nouveau à l'avis exprimé dans le second rapport Fowler et au libellé de son propre Livre blanc, le gouvernement libéral élimina une disposition de cette nature que contenait son projet de loi C-163 (devenu après modifications l'actuelle Loi sur la radiodiffusion).

Les problèmes de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion

L'article 3 de la Loi de 1968, qui décrit une «politique de la radiodiffusion pour le Canada» pose des problèmes tout particuliers d'analyse et d'interprétation. La Loi sur la radiodiffusion sort de l'ordinaire en ce qu'elle comporte un énoncé de politique comme élément constitutif du texte législatif lui-même plutôt que comme élément d'un préambule. Un tel énoncé ne peut prévoir des dispositions détaillées ou complètes et il ne serait que trop facile de critiquer le libellé vague et empreint de rhétorique de l'article 3. Il convient néanmoins de relever certaines de ses faiblesses sur le plan forme et fond.

L'article 3 se rapporte aux objectifs tant du système de radiodiffusion pris dans son ensemble, considéré comme un système unique, que du service national de radiodiffusion, envisagé comme un élément de cet ensemble. Les alinéas f) et g) de l'article 3 sont exclusivement consacrés au service national, mais ils figurent à côté de dispositions d'ordre plus général. Cela signifie que le service national est traité à la fois comme un élément du système (l'élément public) et comme un cas spécial. D'autre part, il n'est prévu, pour l'élément privé, aucun énoncé de politique précis ni aucun mandat correspondant à l'alinéa g).

L'alinéa d) parle de «possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes» et l'alinéa g) (i) d'un «service équilibré qui renseigne». L'alinéa e) déclare que «tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles», et l'alinéa g) (ii) prévoit que le service national doit «être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles». L'alinéa d) déclare que la programmation de chaque diffuseur

devrait «utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres», tandis que l'alinéa f) parle de fournir «un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes».

Cependant, les problèmes afférents à l'article 3 dépassent ces répétitions malencontreuses ou les difficultés que pose, sur le plan réglementaire, cette façon d'énoncer les objectifs. Quelques-unes des idées exprimées dans cet article ne concordent pas avec les réalités de la radiodiffusion au Canada. Bien que notre système de radiodiffusion ne soit peut-être pas vraiment un système double, il n'est manifestement pas un système unique, comme l'affirme l'alinéa a); il ne l'était d'ailleurs pas au moment de la rédaction de la Loi. Ce sont les accords d'affiliation de Radio-Canada avec des postes privés qui confèrent à cette notion un ton de vérité, et il y a peut-être effectivement un certain intérêt à incorporer ce concept dans un énoncé législatif général de la politique à suivre. Les fréquences radio, sur le plan juridique et à certaines fins (voir article 3 a) peuvent constituer «des fréquences qui sont du domaine public.» Mais si ce passage implique que les détenteurs de licence n'ont aucun droit acquis sur la fréquence qui leur est assignée ou que les attributions de bandes et les renouvellements de licences (qui mettent en cause un bien public) se font dans l'intérêt public, cette notion n'est pas non plus confirmée par l'histoire récente. A l'article 3 h), il est dit que «lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion». Quiconque a étudié attentivement l'histoire de la radiodiffusion au Canada aura des raisons de douter de la véracité de cette affirmation.

Il y aurait peut-être lieu de mentionner en passant une autre critique, d'un caractère quelque peu différent. Elle a trait à la disposition contenue dans l'article 3 g) (iv) selon laquelle le service national de radiodiffusion est tenu de «contribuer au développement de l'unité nationale». Il est douteux qu'à titre de principe général, l'inclusion d'une telle disposition dans le mandat d'un organisme public de radiodiffusion soit pertinent. A la lumière de l'enquête controversée menée par le CRTC en 1977 à la demande du Premier ministre sur le prétendu parti pris séparatiste de la programmation de Radio-Canada, il semblerait que les appréhensions exprimées en 1967 par M. Prittie, député néo-démocrate, étaient tout à fait justifiées (voir ci-dessus, pp. 74-75).

Nonobstant ces faiblesses, il est difficile d'imaginer comment on pourrait améliorer une telle formulation législative d'objectifs en matière de politique sans en modifier radicalement la substance ou le but. Cela soulève un autre point d'une importance majeure, celui que l'article 3 ne peut pas être jugé strictement sur ses mérites propres: il constitue un énoncé de politique à caractère

général que les ministères et organismes intéressés, et surtout l'organisme de réglementation, le CRTC, doivent interpréter et appliquer. C'est chose normale, voire nécessaire, que de laisser aux intéressés le soin d'interpréter la loi. Dans le domaine de la radiodiffusion cependant, en partie à cause de la confusion qui règne dans la hiérarchie fédérale, cela crée des problèmes particuliers. Compte tenu des accords institutionnels existants, divers ministères se partagent les responsabilités afférentes à la radiodiffusion: ainsi, le ministère des Communications est responsable des autorisations d'ordre technique et des problèmes d'orientation, alors que Radio-Canada rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat. En outre, les conseils d'administration de la Société et du CRTC ont des relations peu ordinaires, en ce sens que tous deux sont en fin de compte responsables devant le Parlement, mais que le CRTC détient des pouvoirs de réglementation vis-à-vis de la Société, comme d'ailleurs vis-à-vis de tous les autres radiodiffuseurs².

Le libellé de l'article 3 et les anomalies administratives découlant du régime à deux conseils ont forcé le CRTC à rendre au coup par coup des décisions de grande portée et pas toujours parfaitement justifiables. Dans certains cas, ces décisions portaient sur des domaines que l'article 3, ou quelque autre article de la Loi, ne couvrirait pas suffisamment. Peut-être l'omission la plus importante a-t-elle trait à la distribution des signaux radio et télévision par câble coaxial. D'autres décisions du CRTC ont ennuyé le conseil d'administration de Radio-Canada et son président et se sont même traduites par des conflits ouverts, comme par exemple, lors des audiences de 1974 sur le renouvellement de la licence de Radio-Canada.

Ces deux dernières questions: le statut de la télédistribution et les relations Radio-Canada-CRTC, conduisent à une dernière réflexion. Si l'on ne peut juger l'article 3 entièrement sur ses propres mérites, du même coup, aucun autre raffinement ni aucune révision des objectifs législatifs en matière de politique ne guériront les maladies chroniques dont souffre le système canadien de radiodiffusion. Il n'y a rien à gagner à discuter sans fin pour savoir si certains *objectifs* du système et du service national sont pertinents, alors que les principales dispositions d'ordre institutionnel de la Loi sur la radiodiffusion ignorent un grand nombre des *réalités* techniques et culturelles du système et du service nationaux. Toute nouvelle loi devrait, par exemple, fournir une définition valable de la télédistribution, qui est devenue le principal agent de l'américanisation de la radiodiffusion canadienne. Toute

2 Vu les tâches spéciales assignées à la Société en ce qui concerne le service national, l'article 17 (3) de la Loi prévoit que si la Direction du CRTC «assortit une licence de radiodiffusion . . . d'une condition qui, selon la conviction de la Société, générerait outre mesure la fourniture . . . du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 3, la Société peut soumettre la condition à l'examen du Ministre (des Communications) . . . »

nouvelle loi devrait également porter remède aux difficultés souvent pénibles que pose le système à deux conseils, peut-être en soustrayant Radio-Canada à la juridiction du CRTC, de façon à ce que la Société relève directement et exclusivement du Parlement. Reste également à résoudre le problème du financement de Radio-Canada en lui fournissant des subventions statutaires à long terme selon une formule établie; peut-être faudrait-il aussi autoriser la Société à chercher des sources de revenus autres que les crédits parlementaires et la vente de publicité. Sur un plan plus général, le système canadien de radiodiffusion doit être apprécié à partir de réalités infiniment plus vastes, issues de l'apparition de nouvelles technologies comme celles des fibres optiques, des satellites à diffusion directe et des systèmes de télédistribution interactifs. Toutefois, quelles que soient les politiques en matière de télécommunications que l'on pourra élaborer dans ce contexte plus large, seul un gouvernement réellement disposé à favoriser de véritables changements dans les structures de la radiodiffusion canadienne réussira, au moins dans une certaine mesure, à atteindre l'objectif historique du système canadien: assurer un service national de radiodiffusion aussi parfait que possible.



Annexe

Extrait de la *Loi sur la radiodiffusion*. 1967-1968, c.25, art. 1.
Politique de la radiodiffusion pour le Canada

3 Il est, par les présentes, déclaré

- a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;
- b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;
- c) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté;
- d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;
- e) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles;
- f) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corpora-

tion établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes;

g) que le service national de radiodiffusion devrait

(i) être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation,

(ii) être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles,

(iii) être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional, et

(iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne;

h) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt du public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion;

i) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative; et

j) que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques;

et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome. 1967-1968, c. 25, art. 2.

**Bibliographie
des
sources secondaires**

Briggs, Asa, *The Birth of Broadcasting*.
(Toronto: Oxford University Press, 1961)

Charlesworth, Hector, *I'm Telling You*.
(Toronto: MacMillan, 1937)

Edmunds, Hugh H., *The Constraints on a Restructuring of the Canadian Broadcasting System to Meet National Cultural Objectives*.
Rapport au Secrétariat d'Etat, Ottawa, septembre 1977, 2 volumes.

Hardin, Herschel, *A Nation Unaware*.
(Vancouver: J.J. Douglas, 1974)

Hondley, Patricia, Gail M. Martin et Jean McNulty, *The Tangled Net*.
(Vancouver: J.J. Douglas, 1977)

Hodgetts, J.E., "Administration and Politics: the Case of the Canadian Broadcasting Corporation",
dans *Canadian Journal of Economic and Political Science*, vol. 12,
novembre 1946.

Jamieson, Don, *The Troubled Air*.
(Fredericton: Brunswick Press, 1966)

LaMarsh, Judy, *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage*.
[Toronto: McClelland and Stewart, 1968]

Peers, Frank W., *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920-1951*.
[Toronto: University of Toronto Press, 1969]

Peers, Frank W., *The Public Eye: Television and the Politics of Canadian Broadcasting, 1952-1968*.
[Toronto: University of Toronto Press, 1979] (mis à la disposition de l'auteur sous forme manuscrite)

Prang, Margaret, "The Origins of Public Broadcasting in Canada",
dans *Canadian Historical Review*, vol. 46, n° 1, mars 1965.

Spry, Graham, "The Decline and Fall of Canadian Broadcasting",
dans *Queen's Quarterly*, vol. 58, n° 2, été 1961.

Weir, E. Austin, *The Struggle for National Broadcasting in Canada*.
[Toronto: McClelland and Stewart, 1965]

CRC LIBRARY/BIBLIOTHEQUE CRC
HE8699.C2 E44f 1979

INDUSTRY CANADA / INDUSTRIE CANADA



211545

