

---

# « L'État ou les États-Unis » : l'influence américaine sur le développement d'un modèle canadien de radiofusion\*

---

Marc Raboy  
*Département de communication*  
*Université de Montréal*

Stockholm, avril 1998. Lors d'une conférence intergouvernementale convoquée sous l'égide de l'UNESCO, la ministre du Patrimoine canadien, Sheila Copps, intervenait en faveur du recours aux politiques publiques pour la protection de la culture canadienne. Ce n'était pas la première fois qu'un porte-parole du gouvernement du Canada faisait une intervention dans ce sens sur la scène internationale, loin de là. En outre, Sheila Copps conviait ses vis-à-vis de plusieurs pays – avec l'omission remarquée des États-Unis – à une rencontre à Ottawa, en juin 1998, pour discuter des manières de contrer l'influence américaine dans les industries culturelles à travers le monde.

Cette prise de position rappelle un vieux débat qui dure déjà depuis au moins 70 ans. En fait, le besoin de « protéger » la culture canadienne de l'influence américaine constitue le principal discours de légitimation de l'intervention de l'État en matière audiovisuelle depuis 1929, alors qu'une Commission royale d'enquête avait proposé la nationalisation de la radio et son organisation selon le principe d'un service public. Depuis ce jour, l'État canadien intervient dans le domaine des médias par le biais de politiques de communication, plus ou moins explicites selon le cas, mais toujours avec, en arrière-plan, le spectre de l'américanisation.

---

\* Cet article s'inspire largement du premier chapitre de Raboy 1996

Les débats qui entourent ces politiques dissimulent aussi d'autres objectifs : renforcer l'unité nationale du pays, promouvoir une industrie audiovisuelle commerciale, favoriser le développement socioculturel par une radiotélévision plus éducative que divertissante. Cependant, l'histoire démontre qu'on ne peut faire avancer l'un ou l'autre de ces dossiers, parfois contradictoires, sans faire référence au besoin de démarquer la radiotélévision canadienne des États-Unis.

### LA SITUATION DE LA RADIO CANADIENNE DANS LES ANNÉES 1920

Si des expériences menées sur le sol canadien par des inventeurs tels que Alexander Graham Bell, Reginald Fessenden et Guglielmo Marconi ont placé le Canada à l'avant-garde du développement des technologies de communication dès la fin du XIXe siècle, c'est aux États-Unis que fut créé le premier modèle de mise en marché de ces technologies. Très rapidement, la radio est devenue le moyen privilégié de loisir et de culture populaire, tant au Canada qu'aux États-Unis. Dès le début des années 1920, son destin commercial est établi, mais ailleurs on expérimente aussi des modèles de rechange.

En 1923, en Grande Bretagne, un comité présidé par Sir Frederick Sykes tranche en faveur du contrôle public de la radiophonie, en proposant

*that the control of such a potential power over public opinion and the life of the nation ought to remain with the State, and that the operation of so important a national service ought not to be allowed to become an unrestricted commercial monopoly (Broadcasting Committee, 1923 : 6).*

Paradoxalement, en 1925 aux États-Unis, le secrétaire du Commerce, Herbert Hoover, prône la réglementation de la radio qui, dit-il, ne devrait pas être vue

*merely as a business carried on for private gain, for private advertisement, or for the entertainment of the curious. It is to be considered as a public concern, impressed with a public trust, and to be considered primarily from the standpoint of public interest (dans Smith, 1973 : 187).*

Mais le modèle américain demeure essentiellement commercial et, aux États-Unis, la notion d'« intérêt public » se réduit à ce qui intéresse le public et le plus grand nombre, c'est-à-dire un modèle fondé sur la consommation.

Au Canada, il n'y a pas encore de discussion sur la radio à ce moment-là. Cependant, la radio canadienne s'implante très rapidement et, pour l'essentiel, selon les mêmes règles que la radio étatsunienne. Malgré des contre-exemples remarquables – le réseau transcanadien qui dessert les passagers du Canadien national et la radio éducative de l'Université d'Alberta – la situation de la radio canadienne au milieu des années 1920 était telle qu'une proportion jugée alarmante de la programmation était importée des États-Unis. Dans les milieux politiques et associatifs canadiens – en fait, un peu partout sauf chez les entreprises concernées – un consensus commençait à prendre forme en faveur d'une intervention gouvernementale dans la radio.

Nous avons tendance à nous souvenir de cette histoire des origines de la radiodiffusion en termes de lutte opposant les partisans, nationalistes, d'un secteur public, et ceux du secteur privé, et il en fut bien ainsi. Cependant, ce fut également une lutte mettant en jeu différentes conceptions du Canada. Dans les années 1920, la vision du Canada qui prévaut est celle d'une nation jeune qui cherche à trouver sa place entre un passé colonial et un avenir plus près de l'*American dream* ; une nation désireuse de conserver les caractères du premier sans toutefois renoncer aux joies promises par le second. Le nationalisme de cette époque a engendré une myriade d'initiatives, dont celle qui est associée à la création d'un système de radiodiffusion autonome qui devait refléter la spécificité de la société canadienne dans toute sa complexité.

Des projets nationalistes furent donc au cœur de tous les enjeux des années 1920. Au Canada anglophone, les intérêts des élites et ceux des mouvements associatifs, populaires, agricoles et ouvriers se rejoignaient sur plusieurs plans, dont celui de la radiodiffusion. Si les élites craignaient la menace américaine, les mouvements sociaux voyaient dans la radiodiffusion un instrument de promotion sociale. De ces deux points de vue est issu le projet de réorganiser la radio canadienne sur une base de service public.

Au Québec, par contre, la radio fut associée à l'éducation – donc à l'Église – et à l'État qui proposait une première loi d'encadrement de la radio avant même qu'Ottawa fasse reconnaître par les tribunaux sa compétence exclusive en la matière. Même si l'idée d'une intervention de l'État en matière de radiodiffusion y fut aussi présente, les nationalistes canadiens-français, plutôt conservateurs à l'époque, percevaient les choses autrement. Ainsi, dès ses débuts, la radio est devenue un enjeu politique important dans les débats constitutionnels.

La politique nationale de radiodiffusion servait un double objectif. D'une part, la radio deviendrait la principale composante culturelle de la stratégie fédérale visant à donner au Canada la possibilité de s'affirmer en tant qu'entité politique distincte des États-Unis. D'autre part, elle devait servir d'instrument stratégique pour contrer la menace à l'intégrité nationale du Canada que constituait la résistance culturelle des Canadiens français au Québec, résistance qui, sous sa forme la plus avancée, préconiserait éventuellement la souveraineté politique.

En même temps, le nationalisme canadien se traduit par une « culture d'entreprise publique »<sup>1</sup>, élaborée au XIX<sup>e</sup> siècle au profit de la classe d'affaires canadienne, comme moyen d'asseoir l'autonomie de l'État devant les pressions de l'économie continentale. L'État s'engage dans la vie économique en assumant le coût des infrastructures nécessaires aux affaires. Comme l'affirme l'écrivain de la Colombie-Britannique, Herschel Hardin (1974 : 55), en se référant aux banques et aux chemins de fer : « *We did not choose public enterprise freely. It was forced on us by American expansion.* » Ce sont des pressions semblables qui ont fait en sorte que la radiodiffusion soit reconnue comme essentielle à la survie du Canada, à la fois en tant qu'entité politique et comme marché autonome, indépendant du marché américain.

## L'ÉTAT ET L'OBJECTIF NATIONAL

En mars 1928, profitant d'une controverse concernant la radio religieuse, Ottawa décide que le temps est venu de « régler » le

problème de la radio. En fait, à cette époque, les ondes sont ouvertes à tous ceux qui réussissent à obtenir une licence du ministère de la Marine et des Pêcheries ; il n'existe aucune ligne directrice, aucun critère d'admissibilité, encore moins de discours sur les objectifs à atteindre. Le gouvernement met donc sur pied une Commission royale présidée par le banquier Sir John Aird pour faire enquête sur la question.

Dans son rapport, déposé un an plus tard, la Commission Aird insiste sur une proposition qui avait fait l'unanimité : « Les auditeurs canadiens de radio veulent de la radio-diffusion canadienne » (cité dans Raboy, 1996 : 45). Après consultation, la Commission opte pour un système de diffusion du type britannique. Cependant, tout en confiant, comme en Grande-Bretagne, une mission nationale à la radio, la Commission propose pour le Canada des nuances importantes : la radio serait mise en œuvre par une société d'État, mais elle serait gérée par des commissaires provinciaux, responsables du contenu diffusé dans chaque juridiction. Cependant, cet aspect important de sa proposition n'aura jamais de suite.

Le Rapport Aird confirme ce que pensaient déjà beaucoup de Canadiens : seule la création d'une entreprise nationale publique de radiodiffusion pouvait empêcher la mainmise des États-Unis sur les ondes canadiennes.

Dans ses éditoriaux du *Ottawa Citizen*, Charles Bowman (qui avait été membre de la Commission Aird) établit le ton du débat en écrivant :

*radio broadcasting must be controlled in the public interest, [ce point de vue étant à la source des politiques radiophoniques] in virtually every country where there is any policy [...] On the surface, the issue may seem to be whether the radio service in Canada is to be under state ownership or privately owned. It is, however, a far bigger question. The Canadian people have to decide whether Canada is to have an independent Canadian broadcasting system worthy of Canada or become dependent upon US sources for radio service<sup>2</sup>.*

Le gouvernement libéral de Mackenzie King tarde à donner suite au Rapport Aird. C'est ainsi que, en 1930, naît un mouvement de pression important : la Ligue canadienne pour la radio qui a

2. Une copie de cet éditorial de Bowman se trouve aux Archives nationales du Canada

comme objectif la réalisation des recommandations de la Commission royale. La Ligue prône une radio à vocation éducative et publique qu'elle conçoit et présente comme étant à l'opposé du modèle américain. Elle vise de façon explicite à empêcher le développement d'un système commercial fondé sur les principes idéologiques du monde des affaires. À la tête de la Ligue, un jeune boursier Rhodes revenu d'Oxford du nom de Graham Spry. Voici comment il voit la situation :

*Let the air remain as the prerogative of commercial interests and subject to commercial control, and how free will be the voice, the heart of democracy. The maintenance, the enlargement of freedom, the progress, the purity of education, require the responsibility of broadcasting to the popular will. There can be no liberty complete, no democracy supreme, if the commercial interests dominate the vast, majestic resource of broadcasting (Spry [1931] 1964 : 227-228).*

Dans un article qu'il a écrit en 1931 pour réfuter les arguments du secteur privé, Spry fait d'ailleurs une analogie intéressante :

*Broadcasting [...] is no more a business than a public school system is a business [...] Broadcasting, primarily, is an instrument of education in its widest significance, ranging from play to learning, from recreation to the cultivation of public opinion, and it concerns and influences not any single element in the community, but the community as a whole (Spry, 1931 : 153).*

À la même époque, il existait aux États-Unis des mouvements semblables (voir McChesney, 1993). La Ligue entretenait des relations étroites avec certains de ces regroupements étatsuniens, tel que le National Committee on Education by Radio, qui, selon Spry, avait la même approche (McChesney, 1993 : 104). Les contacts sont demeurés fréquents, au moins jusqu'à l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* par le Parlement canadien en 1932. Par contre, les groupes américains n'ont pas connu le même succès que la Ligue, possiblement parce qu'ils ne s'appuyaient pas sur une « cause » aussi puissante et mobilisatrice que le nationalisme.

En effet, la Ligue s'est rapidement rendu compte que le nationalisme était l'outil le plus opportun pour orienter l'opinion canadienne vers la radiodiffusion publique et, le 16 février 1932, elle appuie entièrement la position du gouvernement conservateur

de Richard B. Bennett qui présente la première législation canadienne en matière de radiodiffusion. En présentant son projet de loi à la Chambre des communes, le premier ministre déclare :

On doit convenir que le régime actuel de radiodiffusion ne donne pas satisfaction. Les Canadiens ont droit à une radiodiffusion de source canadienne, égale à tous égards à celle de tout autre pays. [...] Il est bien clair qu'il en sortira des avantages immenses d'un régime de radiodiffusion convenable, réglementé et exploité par des Canadiens. Employée comme il convient, la radio peut devenir un instrument très efficace au service du progrès national, et prendre une valeur éducative qu'il est difficile d'évaluer (Canada, 1932a : 231-232).

Le projet de loi passe en Comité parlementaire dans une conjoncture politique très précise, à l'approche d'un événement qui mettait en cause l'intérêt national : la conférence internationale de Madrid où un nouvel accord international sur la distribution des fréquences de la radio devait être négocié. Cette conférence, prévue pour septembre 1932, fut un véritable précurseur des nombreuses rencontres internationales et bilatérales des années 1980 et 1990 où un nouvel environnement médiatique global allait prendre forme.

Appelée à témoigner à propos du projet de loi, la Ligue canadienne de la radio insiste sur le besoin de protéger les intérêts du Canada à Madrid d'autant plus que les grands consortiums américains, comme la Radio Corporation of America (RCA), considéraient déjà le Canada comme faisant partie de leur territoire « domestique ». Graham Spry se demandait quelle serait la position du Canada,

pris en tenaille entre un groupe de nations européennes féroce-ment compétitives et un groupe américain dominant ? Sans plan, sans orientation, comment le Canada peut-il réclamer sa part des ondes, que ce soit à Madrid ou à Washington (Canada, 1932b : 45-46) ?

Si le Canada voulait obtenir sa juste part des fréquences disponibles, il lui fallait, selon Spry, un programme de développement de la radiodiffusion et

seule une politique de propriété et de gestion publiques des stations de radiodiffusion pourrait véritablement assurer une propriété canadienne et rendre possible un système qui justifierait la prétention du Canada à un nombre accru de canaux (Canada 1932b : 45-46).

Pour Spry, le choix était clair : « Il s'agit de choisir entre les intérêts commerciaux et les intérêts de la population. Un choix entre l'État et les États-Unis » (Canada, 1932b : 45-46). Ces mots, qui concluaient un vibrant plaidoyer fondé sur l'intérêt de la nation et de l'État, ne pouvaient que toucher les politiciens qui auraient pu avoir tendance à favoriser les hommes d'affaires qui viendraient plus tard argumenter en faveur de leurs intérêts particuliers.

À la suite de Spry, le Comité entendit des témoignages des anciens commissaires de la Commission royale. Augustin Frigon, celui qui fut le moins attaché au principe de la propriété publique, souligna la difficulté qu'aurait un système mixte, à la fois public et privé, à servir l'intérêt national : « Vous ne pouvez pas mélanger les intérêts de celui qui veut tirer un profit des équipements et de celui qui veut rendre service à son pays » (Canada, 1932b : 97). Pour sir John Aird, la radiodiffusion devait être d'abord un moyen d'éducation et non une entreprise commerciale et, de toute façon, l'entreprise privée n'avait pas les moyens d'assurer ce service au Canada.

Le système public reçut également des appuis importants provenant du milieu de l'éducation. Edward Annand Corbett, qui sera quelques années plus tard le fondateur de la Canadian Association for Adult Education, déclara au Comité que le contrôle gouvernemental était la seule manière de soutenir l'éducation par la radio. Le directeur du Service des relations extérieures de l'université McGill, Wilfrid Bovey, fit écho à ces propos. Il suggéra au Comité de placer la vocation éducative de la radio au-dessus de toute autre considération et de structurer le système en conséquence.

Comme il fallait s'y attendre, le projet gouvernemental provoqua des réactions dans le secteur privé. Dans certains cas, l'appui fut plutôt tiède, comme le montre l'intervention de l'Association des manufacturiers canadiens qui fit une nette distinction entre les intérêts des auditeurs et ceux des entreprises engagées dans la fabrication des postes récepteurs et de leurs pièces. Le premier objectif d'une politique nationale, affirmait le mémoire de l'Association, devait être

des programmes qui inspirent, éduquent, informent et distraient ; qui éliminent tout ce qui est contraire au bon goût et à la morale ; qui



accordent préférence au contenu canadien sans exclure les meilleurs émissions d'autres pays ; et qui satisfera la grande majorité des gens raisonnables qui aiment écouter la radio (Canada, 1932b : 124).

L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), inquiète de l'état de l'économie canadienne, militait pour le maintien du *statu quo*. L'Association ne croyait pas le temps propice à l'investissement de fonds publics dans des équipement de radiodiffusion. Les radiodiffuseurs prônaient plutôt la création d'une commission « permanente, apolitique et non partisane », chargée de régler la radiodiffusion, à l'image de la Federal Radio Commission (l'ancêtre de la Federal Communications Commission) que les États-Unis avaient créée en 1927. Selon ce dernier modèle, la radiodiffusion continuait à relever du secteur privé.

Un mois après le début des audiences, la Ligue fut appelée à témoigner une seconde fois. Le mémoire de la Ligue décrivait la radiodiffusion comme

le plus puissant de tous les moyens humains de communication [...] tellement vaste par ses possibilités, tellement capable du bien comme du mal [...] qu'aucun organisme autre que l'État ne devrait, à la limite, assumer la responsabilité de son fonctionnement et de son contrôle (Canada, 1932b : 545-546).

La Ligue voyait donc la radio comme un monopole naturel – et non comme un champ concurrentiel – qui croyait que le gouvernement canadien était seul capable d'empêcher l'influence indue des groupes commerciaux américains.

Le Comité spécial de la radiodiffusion fit rapport à la Chambre le 9 mai 1932. Son rapport soulignait

l'importance nationale et la nature internationale de la radiodiffusion [...] comme médium d'éducation, de réflexion, de promotion des idéaux et de la culture du Canada, de divertissement, de service de nouvelles et de publicité pour le pays et ses produits, comme un auxiliaire à l'enseignement laïque et religieux, et aussi comme un des moyens les plus efficaces de développement d'une conscience de la Nation et de l'Empire au sein du Dominion britannique (Canada, 1932b : 729).

Une semaine plus tard, le gouvernement présente son projet de loi en deuxième lecture ; le premier ministre Bennett réitère encore une fois le rôle « national » de la radio :

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 (Canada, 1932a : 3035).

Le 26 mai 1932, la *Loi sur la radiodiffusion* fut adoptée, créant du même coup la Commission canadienne de la radiodiffusion (CCR), précurseur de la Société Radio-Canada. Pour les groupes de pression, c'était la victoire d'un modèle uniquement canadien, mais la loi se limitait à parler du système de radiodiffusion en termes d'un « objectif national » et non d'un « service public ». Pour certains, dont Graham Spry, Bennett, champion de l'entreprise privée, en prônant une radiodiffusion nationale, allait à l'encontre de ses propres convictions et de celles d'un bon nombre de membres de son propre parti. Bennett avait été convaincu que, si le Canada devait exister, une intervention de l'État dans la radiodiffusion était essentielle. Or, si la loi tenait haut le drapeau du nationalisme, elle ne fournissait pas vraiment les moyens nécessaires pour soutenir le nouveau système. Ce fut donc un compromis typiquement canadien.

\* \* \*

L'État ou les États-Unis : ce choix deviendrait le leitmotiv des politiques canadiennes en radiodiffusion – et dans un sens plus large, dans l'ensemble des industries culturelles – au cours des années suivantes.

Notons qu'à cette époque, les États-Unis constituaient une exception en ce qu'ils furent le seul grand pays où la radio fut organisée exclusivement sur la base de l'entreprise privée. Pour le Canada, le fait de vouloir s'en démarquer ne relevait pas d'un réflexe de repli sur soi, mais, au contraire, d'une volonté de s'ouvrir au monde. À cette époque, la radiodiffusion était déjà perçue non seulement comme un véhicule de développement socioculturel, mais aussi comme un moteur d'un secteur important de l'économie à construire au nord du 49<sup>e</sup> parallèle. Contrairement à l'Europe, où le modèle de service public détiendra le monopole en radiodiffusion jusque dans les années 1980, le modèle canadien serait un modèle

mixte, teinté de méfiance, entre service public et secteur commercial.

Cette opposition public/privé définit mieux que tout autre aspect le caractère complexe des institutions culturelles canadiennes qui sont à la fois le point de départ et l'aboutissement des efforts de l'État canadien pour promouvoir une culture différente tout en restant intégré à l'économie de marché nord-américaine. Cette ambiguïté fondamentale dans la politique culturelle canadienne explique avec éloquence pourquoi, par exemple, la Société Radio-Canada est de plus en plus dépendante des commanditaires ; pourquoi on investit des fonds publics dans le développement des industries et des produits culturels canadiens qui n'ont de « canadien » que l'adresse du siège social de l'entreprise de production ; pourquoi on n'est jamais arrivé à tenir tête aux Américains dans des secteurs tels que l'édition du livre et la distribution cinématographique, et ce, bien longtemps avant que la « mondialisation » ne vienne remettre en cause les politiques protectionnistes.

Le modèle culturel américain interpelle constamment l'État canadien qui utilise toujours, sur le plan des discours du moins, le nationalisme comme base de quelque intervention gouvernementale que ce soit. Les entreprises aussi y ont recours pour justifier une protection gouvernementale qui, ultimement, favorise leur position concurrentielle sur le marché intérieur et extérieur. Lors des négociations sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), le Canada s'est fait le défenseur de l'« exception culturelle » qui, en principe, lui permettrait de continuer à promouvoir la culture canadienne. Cependant, ce sont les entreprises canadiennes qui seraient les premières à bénéficier d'une telle exception. Devant la diminution progressive des appuis publics réels à la culture, les critiques ont de plus en plus tendance à demander qu'on leur démontre que le discours culturel officiel canadien sert davantage qu'à dissimuler des mesures protectionnistes comme celles qui s'appliquent à d'autres entreprises. En somme, il s'agit toujours de choisir entre les intérêts de la population et les intérêts commerciaux ; ou de choisir entre l'État et les États-Unis comme le disait Graham Spry en 1932. Or, il arrive souvent que, lors des

débats sur les politiques culturelles, on ne se rappelle que de la formule-choc – *The State or the United States* – et qu'on oublie les fondements mêmes de son propos.