

Septembre 2020

Niveler les règles du jeu en matière de numérique

NEWS MEDIA CANADA
MÉDIAS D'INFO CANADA

Table des matières

| | |
|--|----|
| Notes d'information | 4 |
| Importance du journalisme et contexte historique | 4 |
| Défaillances du marché et plateformes numériques | 4 |
| Solutions et voies à emprunter..... | 5 |
| Analyse de l'impact économique..... | 6 |
| Introduction | 6 |
| Résumé | 8 |
| Maintenir une industrie journalistique fonctionnelle | 8 |
| La demande des consommateurs en matière d'information est toujours aussi forte | 8 |
| Une défaillance du marché à l'horizon..... | 9 |
| Voies possibles | 10 |
| Impact économique des voies proposées | 11 |
| Organisation du rapport et survol | 13 |
| Défaillances du marché des médias numériques..... | 14 |
| Condition du marché canadien des médias d'information..... | 14 |
| Absence d'un marché concurrentiel pour la distribution de nouvelles numériques..... | 19 |
| Avantage financier anticoncurrentiel des plateformes | 21 |
| Urgence des mesures à prendre..... | 22 |
| Voies proposées..... | 23 |
| Précédent français..... | 23 |
| Précédent australien..... | 24 |
| Cadre de gouvernance réglementaire | 26 |
| Droit du commerce international | 28 |
| Qualifications de M. Appleton..... | 28 |
| Accords commerciaux et médias d'information | 29 |
| Conclusions de M. Appleton | 31 |
| Analyse de l'impact économique | 32 |
| Présentation du modèle IMPLAN..... | 33 |
| Critères d'évaluation | 34 |

| | |
|---|----|
| Résultats de l'impact économique | 35 |
| Points à retenir sur l'analyse de l'impact économique | 38 |
| Recommandations finales..... | 39 |
| Annexe A – Aperçu de la domination du marché des plateformes numériques | 40 |
| Position de Google sur le marché | 40 |
| Position de Facebook sur le marché | 43 |
| Annexe B – Méthodologie de prévision du marché des journaux | 44 |
| Annexe C – Médias d'information Canada | 44 |
| Annexe D – Résultats détaillés de l'impact économique..... | 45 |

Notes d'information

Importance du journalisme et contexte historique

- **Les informations crédibles font toujours l'objet d'une forte demande et sont d'une grande importance auprès de la société canadienne.**
- Le journalisme de haute qualité permet aux Canadiens de demeurer informés en tout temps à propos d'enjeux touchant les collectivités, le gouvernement, les industries, l'environnement, les soins de santé, l'éducation, le système de justice pénale et d'autres sujets. **Les informations crédibles sont primordiales afin d'assurer un climat politique stable, des élections pertinentes et une démocratie solide.**
- Historiquement, les éditeurs d'informations ont été les principaux fournisseurs d'informations originales, et ils sont appelés continuer à l'être, même plus que la radio et la télévision
- Dans le passé, les principaux revenus des journaux étaient générés par les abonnements et les publicités payées. Les publicités numériques ont fait leur apparition dans les années 1990 et sont devenues une source croissante de revenus à la suite de la Grande Récession et du déclin des sources de revenus traditionnelles.
- Les éditeurs de journaux se sont tournés vers le numérique et ont d'abord obtenu du succès en bénéficiant des revenus générés par les publicités en ligne et les abonnements électroniques.
- **Parallèlement, des plateformes d'information numériques universelles ont commencé à émerger. Elles ont transformé le monde de la publicité numérique tandis que les plateformes numériques dominantes, dirigées principalement par Google et Facebook, ont envahi le marché.**

Défaillances du marché et plateformes numériques

- **Google et Facebook constituent un important duopole sur le marché des publicités numériques, segmenté entre la recherche (Google) et les médias sociaux (Facebook).**
- **Leur position dominante leur confère un pouvoir sur le marché** – ils imposent des conditions outrancières aux éditeurs pour l'utilisation de leur contenu, y compris des résultats anticoncurrentiels et un accès au contenu, à l'auditoire et aux données exempt de transparence ou de compensation.
- Par conséquent, les médias d'information canadiens font face à des conditions de défaillance du marché non résolues, qui menacent l'offre et la distribution concurrentielles des nouvelles au Canada. Le pouvoir de marché et les pratiques des plateformes dominantes sont à l'origine de cet échec.
 - En raison de leurs effets de réseau bien établis, les plateformes numériques dominantes contrôlent de 60 à 90 % du marché de la publicité numérique, ce qui leur

donne un pouvoir de marché leur permettant d'imposer des conditions déloyales et anticoncurrentielles aux éditeurs de presse.

- Google contrôle « la pile technologique de la publicité » pour faire le lien entre les acheteurs et les vendeurs d'espaces publicitaires. Elle dicte les prix et empoche les profits par l'entremise du contrôle des échanges qu'elle exerce dans les marchés publicitaires, et ce, des deux côtés de la transaction.
- Pour consolider son pouvoir de marché, Google a rendu sa pile technologique publicitaire inopérable avec d'autres intermédiaires potentiels, se protégeant ainsi de la concurrence.
- **L'industrie de l'information canadienne et mondiale est confrontée à ces pratiques anticoncurrentielles, ce qui entraîne des conditions de défaillance du marché qui menacent l'accès à des informations crédibles. Les pays comparables au Canada s'emploient à régler ces problèmes au sein de leurs écosystèmes médiatiques.**

Solutions et voies à emprunter

- Pour remédier à ces défaillances du marché et au comportement anticoncurrentiel du duopole, l'Australie a élaboré et met actuellement en œuvre des solutions politiques.
- **Afin de rétablir l'équilibre concurrentiel des conditions du marché, nous recommandons de suivre le modèle de l'Australie, en mettant en œuvre les éléments suivants :**
 - Accroître les droits de propriété intellectuelle des éditeurs sur leur contenu (et les données des utilisateurs) et exiger une licence pour ce contenu de la part des plateformes avant d'en faire usage.
 - Ordonner aux plateformes et aux éditeurs de négocier et de fixer des prix de marché équitables pour les licences, notamment en permettant aux éditeurs de négocier collectivement contre le pouvoir de marché de la plateforme, et de faire appel à l'arbitrage si aucun accord volontaire n'est conclu.
 - Exiger que les plateformes numériques divulguent aux éditeurs les données concernant leur auditoire et interdire toutes représailles à leur égard (p. ex. : en bloquant leur contenu), en donnant aux éditeurs le pouvoir légal d'imposer de lourdes amendes en cas de violation.
- **Si le code australien était introduit au Canada, nous avons estimé que les éditeurs seraient en mesure de récupérer 620 millions de dollars de revenus annuels à titre de compensation concurrentielle pour la fourniture de contenu d'information.** Nous avons également évalué que la baisse potentielle des revenus des éditeurs canadiens entre 2019 et 2023 se situerait entre 500 et 600 millions de dollars par an, ce qui signifie qu'une telle mesure compenserait une grande partie de cette baisse de revenus.

Notre constat démontre que l'exemple australien est celui qui représente le plus grand potentiel pour soutenir la demande journalistique et pour améliorer l'économie canadienne. Il s'agit également du processus le mieux adapté afin d'amener les plateformes numériques dominantes et les éditeurs une table de négociation compétitive et équitable pour les parties.

Analyse de l'impact économique

- D'après les données soumises par les éditeurs et d'autres données économiques, nous avons estimé qu'il y a actuellement environ 3 100 journalistes de la presse écrite au Canada.
- La mise en œuvre d'un code similaire à l'Australie au Canada permettrait non seulement d'offrir une sécurité d'emploi à environ 700 journalistes, **mais aussi le contenu qu'ils produisent et qui est demandé par les citoyens canadiens sur les développements concernant leurs communautés.**
- Le maintien de la viabilité des emplois de ces 700 journalistes aurait d'autres retombées positives sur l'économie canadienne, qui comprendrait :
 - le maintien de la viabilité de 2 100 emplois dans l'édition de nouvelles (les 1 400 emplois supplémentaires comprennent le personnel de soutien travaillant chez les éditeurs d'informations dans la gestion, l'administration, les ventes, l'impression, la reliure et diverses activités de distribution).
 - le soutien de 6 900 emplois au total. Les 4 800 emplois soutenus en dehors de l'édition de nouvelles incluent ses fournisseurs (p. ex. : la fabrication du papier et les services informatiques) et les emplois soutenus par les dépenses de consommation (p. ex. : dans le secteur de la vente au détail).
 - le soutien de 715 millions de dollars en PIB annuel et de 236 millions de dollars en impôts fédéraux annuels.

Introduction

La publicité numérique a fait son apparition dans les années 1990, sous forme de simples bannières publicitaires. À cette époque, les éditeurs de médias d'information¹ monnayaient leur contenu pour payer leurs dépenses par l'entremise de la vente de publicités dans les produits imprimés. Plusieurs sociétés de médias d'information étaient actives et concurrencées partout au Canada et dans ses régions métropolitaines. La Grande Récession a engendré un changement lorsque les ventes de publicités imprimées, et en particulier de petites annonces, ont commencé à baisser. À l'inverse, en raison de la technologie, des environnements réglementaires inégaux et des effets de réseau, les publicités numériques se sont rétablies beaucoup plus rapidement que les abonnements et les publicités imprimées soutenant traditionnellement les éditeurs de presse.

¹ Définis comme étant les journaux et les médias imprimés et en ligne associés produisant un contenu journalistique original.

En raison de la reprise tardive des petites annonces à la suite de la Grande Récession, les éditeurs se sont tournés vers la publicité et les abonnements numériques. Les éditeurs ont commencé à connaître un certain succès, notamment une croissance en glissement annuel à deux chiffres de la publicité numérique. Cependant, grâce à des effets de réseau insurmontables, le marché de la publicité numérique a atteint un point de basculement où la domination des plateformes technologiques,² principalement Google et Facebook, s'est ancrée. Les plateformes numériques dominantes exercent désormais un pouvoir monopolistique. Cela crée un marché où les éditeurs de presse sont contraints d'accepter des conditions anticoncurrentielles et outrancières concernant l'utilisation de leur contenu.

Le présent rapport trace un portrait des problèmes auxquels fait face l'industrie de la presse et de la demande pour un journalisme indépendant de haute qualité. En outre, il décrit le risque que courent les consommateurs de ne plus avoir accès à ce genre d'informations en raison des plateformes dominantes.

Nous avons divisé ce rapport en chapitres traitant de différents sujets. Le premier chapitre aborde les défaillances du marché créées par la domination des entreprises technologiques sur les publicités numériques, l'abus des droits de propriété intellectuelle des éditeurs et l'incapacité du marché à tenir compte des effets positifs qu'exerce le journalisme de haute qualité sur la politique, la société et la culture canadiennes.

La situation s'avère critique et problématique pour l'écosystème de la presse canadienne, mais il existe des pistes de solutions. Le deuxième chapitre du rapport décrit les voies possibles vers la durabilité et la compétitivité pour les éditeurs de presse canadiens, consistant en des changements à la politique gouvernementale. Certains pays comparables au Canada, en particulier l'Australie et la France, mettent déjà en pratique ces politiques en vue de remédier aux mêmes défaillances du marché.

Le troisième chapitre examine les impacts économiques des voies potentielles. Une analyse de l'impact économique évalue si les voies proposées permettraient d'atteindre les objectifs fixés sur le plan politique. Il s'agit notamment d'appuyer un nombre important de journalistes produisant du contenu canadien original, le personnel de soutien (p. ex. : TI et soutien à la clientèle) dont les journalistes ont besoin pour diffuser leur contenu au public, les emplois canadiens en général et les revenus fiscaux fédéraux.

² Pour une discussion sur les différences entre un « éditeur » et une « plateforme » avec Facebook comme exemple, veuillez consulter Sam Levin, "Is Facebook a publisher," *The Guardian*, The Guardian, 3 juillet 2018, <https://www.theguardian.com/technology/2018/jul/02/facebook-mark-zuckerberg-platform-publisher-lawsuit>

Résumé

Maintenir une industrie journalistique fonctionnelle

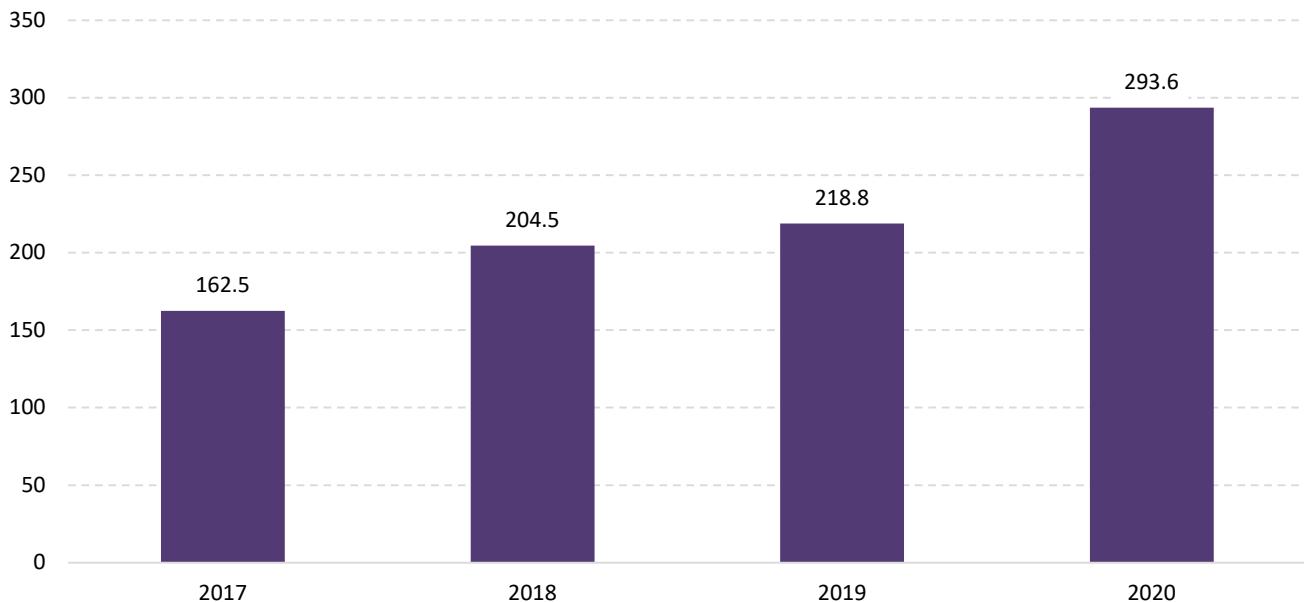
Partout sur la planète, les citoyens ne cessent d'exiger un journalisme et des reportages d'investigation de qualité. Néanmoins, la capacité des éditeurs de presse à continuer à fournir ces informations critiques est menacée par le pouvoir de marché et le traitement réglementaire préférentiel des plateformes qui dominent l'information numérique. Les gouvernements démocratiques reconnaissent les défaillances du marché de l'information et s'emploient actuellement à mettre en œuvre des politiques pour y faire face.

La France, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Australie ont déjà adopté des réglementations visant à niveler le terrain, à réduire les effets du pouvoir de marché des plateformes et à rétablir l'équilibre et l'équité sur les marchés de la publicité numérique et de la distribution d'informations numériques. D'autres pays, dont les États-Unis, étudient la prépondérance des plateformes numériques sur le marché. Ils élaborent des réformes réglementaires et législatives ou engagent des procédures antitrust pour remédier à la position dominante des plateformes sur le marché.

Nous proposons une discussion de ces tendances mondiales dans le contexte canadien.

La demande des consommateurs en matière d'information est toujours aussi forte

La demande pour des informations crédibles et professionnelles reste aussi forte que jamais au Canada. La fonction du journalisme indépendant est la pierre angulaire de la démocratie. Le journalisme indépendant oblige le gouvernement et les entreprises à rendre des comptes, informe les citoyens avant et après les élections sur des questions d'intérêt public, aide à rapprocher les communautés locales et fournit un contenu culturel de qualité.

Figure 1 – Estimation du nombre de visiteurs numériques uniques pour les éditeurs de presse par an (en millions)

La Figure 1 illustre bien ce point sur la demande croissante d'informations numériques. En 2017, les éditeurs d'informations ont reçu approximativement 162,5 millions de visiteurs numériques uniques. Nous prévoyons une augmentation de 81 % entre 2017 et 2020, avec 293,6 millions de visiteurs uniques numériques d'ici la fin de l'année.

Les éditeurs de presse canadiens disposent d'une vaste clientèle numérique qui connaît une croissance rapide année après année, mais elle n'est pas à la hauteur du pouvoir de marché dont jouissent les plateformes numériques. Les plateformes numériques dominent la distribution des nouvelles numériques en raison du nombre de regards qu'elles attirent et de leur contrôle des échanges publicitaires. Par conséquent, elles extraient des clauses abusives aux éditeurs de presse sans offrir de compensation équitable pour l'utilisation du contenu d'information de ces derniers.

En dépit de la demande et de la valeur des contenus d'actualité, les fournisseurs de ces contenus (les éditeurs de journaux) sont confrontés à des conditions de marché anti-compétitives qui menacent l'industrie. De telles défaillances du marché justifient des interventions nécessaires pour uniformiser les règles du jeu et permettre aux marchés de fonctionner de manière concurrentielle. Ces défaillances du marché sont présentes à la fois au sens technique, mais aussi au sens « commun », c'est-à-dire qu'un produit recherché par les consommateurs — voir la demande d'actualités numériques dans la Figure 1 — pourrait voir son approvisionnement fortement compromis ou éliminé.

Une défaillance du marché à l'horizon

Selon la théorie économique, une « défaillance du marché » se produit lorsque les participants à un marché ne produisent pas un résultat économiquement et socialement optimal en raison de facteurs

extérieurs au marché. Les barrières réglementaires à l'entrée ou le pouvoir de marché en sont des exemples. Les défaillances du marché peuvent prendre plusieurs formes, et plusieurs d'entre elles s'appliquent au marché de la publicité et des informations numériques au Canada.

Le pouvoir de marché de Google et de Facebook est la défaillance la plus urgente du marché. Google et Facebook constituent un duopole de fait sur le marché de la publicité numérique au Canada et dans les pays comparables, et ils ont segmenté le marché entre la recherche (Google) et les médias sociaux (Facebook), limitant ainsi la concurrence directe qu'ils se font.

Google et Facebook réalisent des économies d'échelle considérables et disposent de réseaux interconnectés extrêmement intéressants pour les utilisateurs, ce qui empêche l'émergence de concurrents efficaces. Grâce à leur pouvoir de marché, ils contrôlent la distribution des informations numériques et le marché de la publicité numérique.

La part de marché de Google et de Facebook est estimée à plus de 75 % du marché de la publicité numérique au Canada. Cette asymétrie de pouvoir de marché se traduit par des conditions injustes imposées aux éditeurs de nouvelles qui développent un journalisme original, ce qui entraîne une diminution de la quantité et de la qualité de ce dernier et menace l'approvisionnement de la population canadienne. Pour remédier à ces défaillances du marché, il faudrait mettre en place un nouveau cadre réglementaire pour le marché de la publicité numérique, une réalité admise et actuellement à l'étude par plusieurs démocraties avancées à travers le monde.

Voies possibles

Un chapitre de ce rapport présente les différentes voies gouvernementales permettant de créer un secteur de la presse compétitif et sain. Le chapitre suivant propose une analyse de l'impact économique des conséquences économiques et fiscales probables de la mise en œuvre de ces voies.

Les voies que nous recommandons de suivre sont les suivantes :

- **Cadre de négociation concurrentiel** – Notre recommandation première est d'adopter les leçons et le processus décrits par l'Australie. Pour résumer, l'Australie est en train d'étendre les droits de propriété intellectuelle que les éditeurs ont sur le contenu. L'Australie exige ensuite des plateformes et des éditeurs qu'ils négocient, tout en permettant aux éditeurs de se regrouper pour négocier collectivement contre le pouvoir de marché des plateformes dominantes, afin de négocier le prix des licences sur le contenu des éditeurs. Si la négociation volontaire échoue, l'Australie exige que les plateformes et les éditeurs entament un arbitrage contraignant d'une durée prédéterminée.

L'Australie interdirait aux plateformes de prendre des mesures de rétorsion contre les éditeurs avant ou après les négociations. Il s'agit notamment d'obliger les plateformes numériques à divulguer aux éditeurs les données recueillies sur leur public et d'empêcher les plateformes numériques de bloquer ou de discriminer contre le contenu des éditeurs. Les violations de ces exigences seraient passibles de lourdes amendes.

La France a également étendu les privilèges de propriété intellectuelle des éditeurs avec ses droits des éditeurs de presse (« DEP »). La France a légiféré sur les DEP avant que l’Australie n’entame son processus, mais le processus australien est plus efficace pour remédier aux défaillances du marché.

- **Un cadre réglementaire** – Tous ces changements de politique nécessiteraient des modifications réglementaires et législatives. Pour assurer la bonne mise en œuvre de ces politiques, nous recommandons les changements suivants à la réglementation au Canada :
 - Créer une agence fédérale de réglementation des médias numériques pour encadrer en permanence les plateformes numériques et l’économie numérique.
 - Dans une démarche similaire à celle de l’Australie, exiger des plateformes qu’elles négocient des licences pour les contenus des éditeurs dans un délai de 90 jours. En cas d’échec des négociations volontaires pendant ces 90 jours, amener chaque partie à la table de négociation pour un arbitrage contraignant de 45 jours.
 - Permettre aux éditeurs de négocier collectivement (sur une base volontaire) afin de garantir des négociations équilibrées par rapport au pouvoir de marché des plateformes.
 - Les plateformes doivent reconnaître et prioriser le contenu original des nouvelles.
 - Les plateformes doivent donner un préavis de 28 jours pour tout changement d’algorithme affectant les éditeurs.
 - Les éditeurs pourront contrôler la modération des commentaires des utilisateurs.
 - Le cas échéant, il faut briser la pile technologique de la publicité ou exiger l’interopérabilité pour les nouveaux entrants sur le marché. Cela permettra de garantir que le marché de la publicité numérique devienne plus compétitif et donc d’obtenir des prix plus équitables.
 - Des sanctions **importantes** en cas de non-respect d’une des règles.

Impact économique des voies proposées

Dans le dernier chapitre, nous avons examiné l’impact économique potentiel des voies proposées. Nous avons utilisé IMPLAN, un modèle économique bien connu qui analyse les effets de la politique sur l’économie. IMPLAN présente les résultats pour des secteurs spécifiques, tels que celui des éditeurs, ainsi que l’emploi, le produit intérieur brut (« PIB ») et les recettes fiscales fédérales.

Le Tableau 1 résume les résultats de l’analyse de l’impact économique. Nous estimons qu’il y a actuellement environ 3 100 journalistes de la presse écrite travaillant au Canada. Cela représente environ un tiers des employés du secteur de la presse écrite (avec le reste travaillant dans les opérations et la gestion).

Tableau 1 – Impacts économiques et fiscaux du précédent australien

| Catégorie | Résultat |
|---|---|
| Journalistes | 700 journalistes (23 % du total) |
| Emplois liés aux médias imprimés | 2 100 |
| Emplois canadiens | 6 900 |
| PIB canadien | 715 millions de dollars par an |
| Revenus fédéraux | 236 millions de dollars par an ³ |

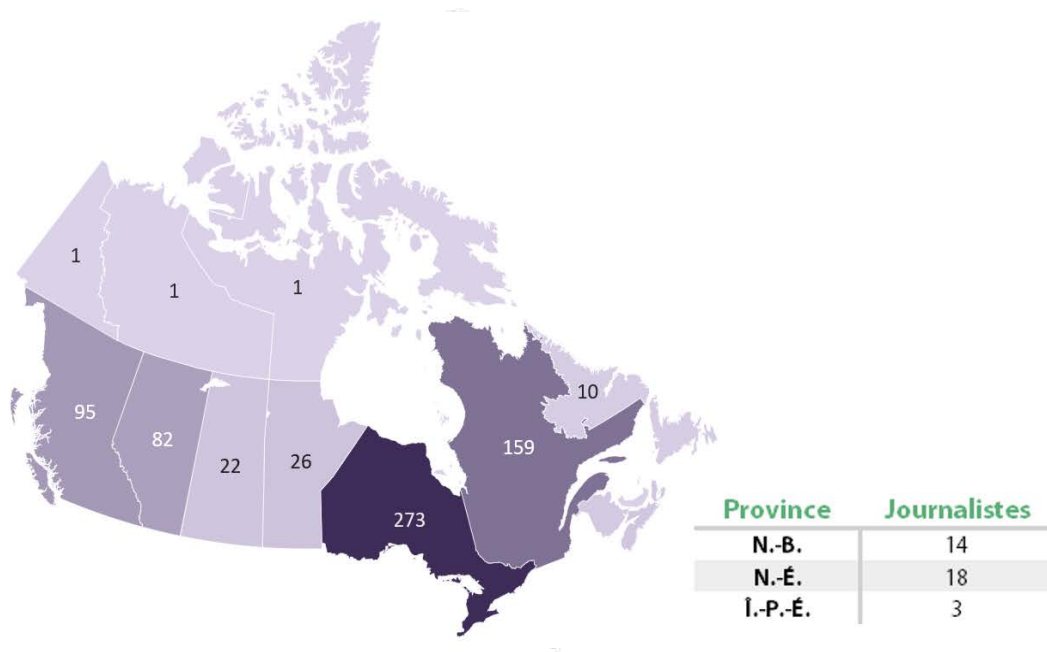
Le recours à un ensemble de solutions comme celles qui existent en Australie aurait un impact important et positif sur le secteur canadien de la presse écrite ainsi que sur l'économie dans son ensemble. Selon le Tableau 1, une telle mesure permettrait de soutenir 700 emplois de journalistes, soit environ 23 % de l'ensemble des journalistes de la presse écrite au niveau national. Elle soutiendrait également 2 100 emplois dans l'ensemble, 715 millions de dollars en PIB annuel et 236 millions de dollars en recettes fiscales fédérales annuelles grâce à une activité accrue menant à la perception plus élevée d'impôts.

La Figure 2 illustre le nombre estimatif de journalistes soutenus par le code australien pour chaque province et territoire. Nous avons réparti les résultats nationaux entre les régions infranationales en fonction de la part de chaque région dans la population. L'adoption du processus australien au Canada permettrait de soutenir plus de 250 journalistes de la presse écrite en Ontario couvrant la politique régionale et nationale, plus de 150 au Québec couvrant ses intérêts régionaux, et un nombre proportionnel dans les autres provinces.

Ces journalistes se répartiraient en zones urbaines et selon les sujets qui les concernent, et en zones rurales et selon les sujets qui intéressent ces publics. Par exemple, en Alberta, une estimation raisonnable serait que 25 des 82 journalistes travailleraient à Calgary et 25 à Edmonton tandis que les 32 autres se concentreraient sur des sujets et des nouvelles touchant le reste de la province.

³ Comprend uniquement les revenus provenant d'une activité économique accrue

Figure 2 – Carte des journalistes soutenus par le code australien



Organisation du rapport et survol

Notre rapport se compose de plusieurs chapitres. Le premier chapitre traite de la nature du dysfonctionnement du marché de la publicité numérique au Canada (et, en fait, dans le monde entier) à l'heure actuelle. Le second chapitre étudie et discute les voies possibles à suivre et recommande que l'on suive la voie et le précédent établis par les régulateurs et les dirigeants gouvernementaux en Australie. Le dernier chapitre résume les résultats de l'impact économique, présentés et résumés plus haut dans le Tableau 1 et la Figure 2. Nous avons également inclus des annexes avec des détails techniques supplémentaires, des descriptions plus détaillées des défaillances du marché, et des tableaux documentant les résultats détaillés d'IMPLAN secteur par secteur.

Défaillances du marché des médias numériques

Condition du marché canadien des médias d'information

Le Canada est confronté à un ensemble de problèmes très similaires à ceux auxquels sont confrontés tous les « pays développés »⁴; le marché de la publicité numérique et la distribution de nouvelles en ligne sont dominés par un petit nombre de plateformes numériques. L'Australie, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis⁵ ont déjà mis en œuvre ou cherchent à instaurer des changements en matière de politique pour remédier aux défaillances du marché, à la domination des plateformes numériques et protéger la publication d'informations crédibles en raison de la valeur qu'elle représente pour la démocratie.

Les éditeurs de presse constituent la plus grande source de reportages d'enquête originaux, de collecte de nouvelles et de vérification des faits au Canada. Les plateformes numériques dominantes utilisent ce contenu sans offrir un niveau de rémunération équitable aux éditeurs. Les plateformes ne disposent pas de reporters et « resquillent » donc le contenu créé par les éditeurs (à leurs frais) en vue d'attirer les utilisateurs. Si ce resquillage se poursuit, l'écosystème des médias d'information du Canada pourrait perdre ces sources vitales et éprouvées de nouvelles réputées. Nous ignorons qui, le cas échéant, entrerait sur le marché de manière opportune et efficace pour remplacer les éditeurs de presse et leur proposition de valeur pour la société canadienne.

- Les éditeurs de presse détiennent la réputation de fournir aux Canadiens l'une des principales sources de nouvelles d'actualité détaillées et crédibles.
- Des informations crédibles sont essentielles pour informer les citoyens vivant dans une démocratie au sujet des développements au sein du gouvernement, des affaires et d'autres questions importantes affectant leur quotidien, telles que l'environnement, la santé, l'éducation, le droit et la justice pénale.
- Des informations crédibles et indépendantes sont essentielles pour des élections justes et éclairées. Cela est à la base de la responsabilité dont doit faire preuve un gouvernement démocratique.

⁴ Généralement définis comme les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE »), qui comprend les pays à revenu élevé d'Amérique du Nord, certaines parties de l'Amérique du Sud, une grande partie de l'Europe occidentale et de l'Europe du Nord, ainsi que le Japon et la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Veuillez consulter la « Liste des membres de l'OCDE », *Organisation de coopération et de développement économiques*, <https://www.oecd.org/fr/apropos/document/liste-des-pays-de-l-ocde.htm>

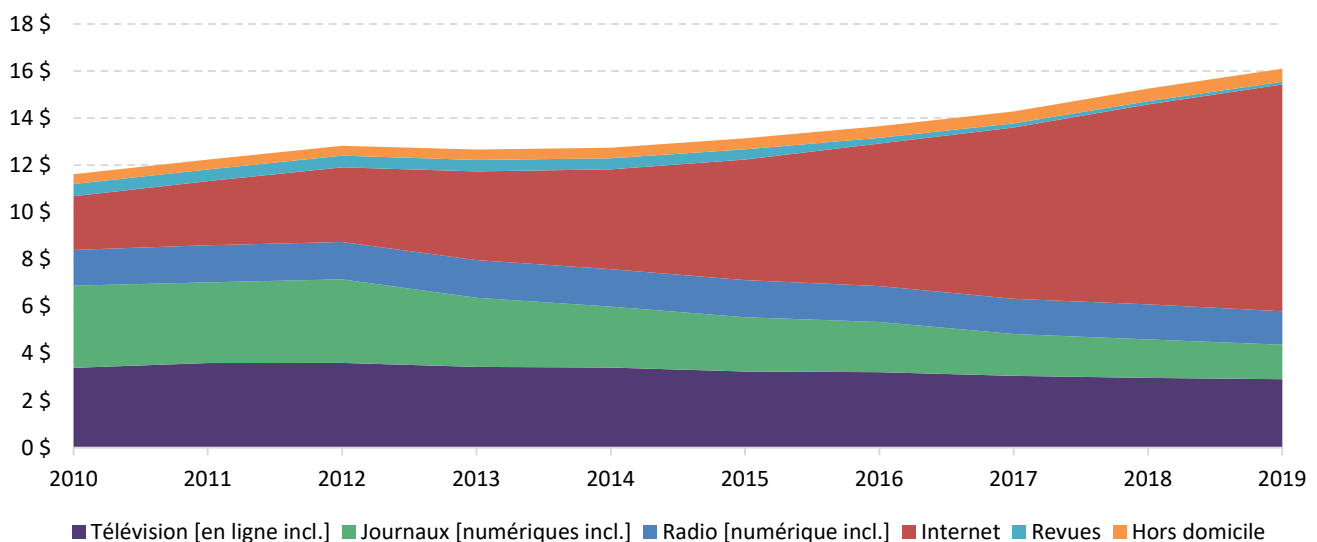
⁵ Le département américain de la Justice et « une douzaine d'États » engagent une poursuite antitrust contre la société mère de Google. Veuillez consulter Ben Brody, David McLaughlin et Naomi Nix, « U.S. Google Antitrust Case Set to Expand », *Bloomberg*, 11 septembre 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-12/u-s-google-antitrust-case-set-to-expand-with-gop-states-joining>

À titre de précision, toutes les entreprises de presse ont radicalement remplacé leurs modèles commerciaux par le numérique. Ainsi, une transition lente n'est pas à la source d'un problème ni des défaillances du marché. En raison de ces défaillances, les éditeurs de presse sont confrontés à des conditions de marché anticoncurrentielles et font face à une énorme incertitude. Simultanément, les plateformes numériques prospèrent en dominant le marché des dépenses publicitaires de manière anticoncurrentielle, notamment en usant de la puissance commerciale. Ensemble, Google et Facebook détiennent plus de 75 % du marché de la publicité numérique au Canada.⁶

Les conditions dans lesquelles naviguent les éditeurs se sont récemment aggravées sous l'effet de la chute des revenus publicitaires pendant la crise économique liée à la COVID-19. Dans l'ensemble, nous prévoyons que les revenus des journaux canadiens chuteront de 40 % entre 2019 et la fin de 2020, selon les données des éditeurs.

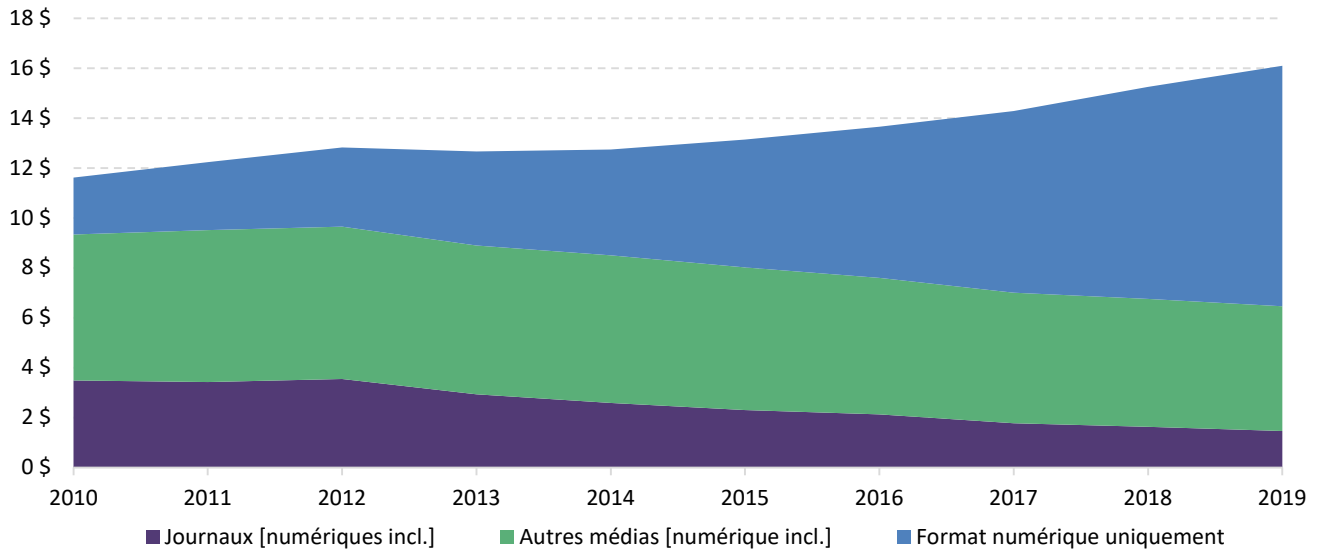
Les Figures 3, 4 et 5 illustrent l'évolution du marché canadien en ce qui a trait à la publicité numérique. La Figure 3 démontre l'importance croissante de la publicité numérique sur le marché publicitaire en général. Au Canada, les revenus publicitaires découlant du Web sont passés de 2,2 milliards de dollars en 2010 à 8,6 milliards de dollars en 2019, et ont donc presque quadruplé en moins d'une décennie. La Figure 4 simplifie la Figure 3 pour présenter les percées des journaux canadiens, des publicités numériques et d'autres canaux.

Figure 3 – Dépenses publicitaires canadiennes par type de média (en milliards de dollars)



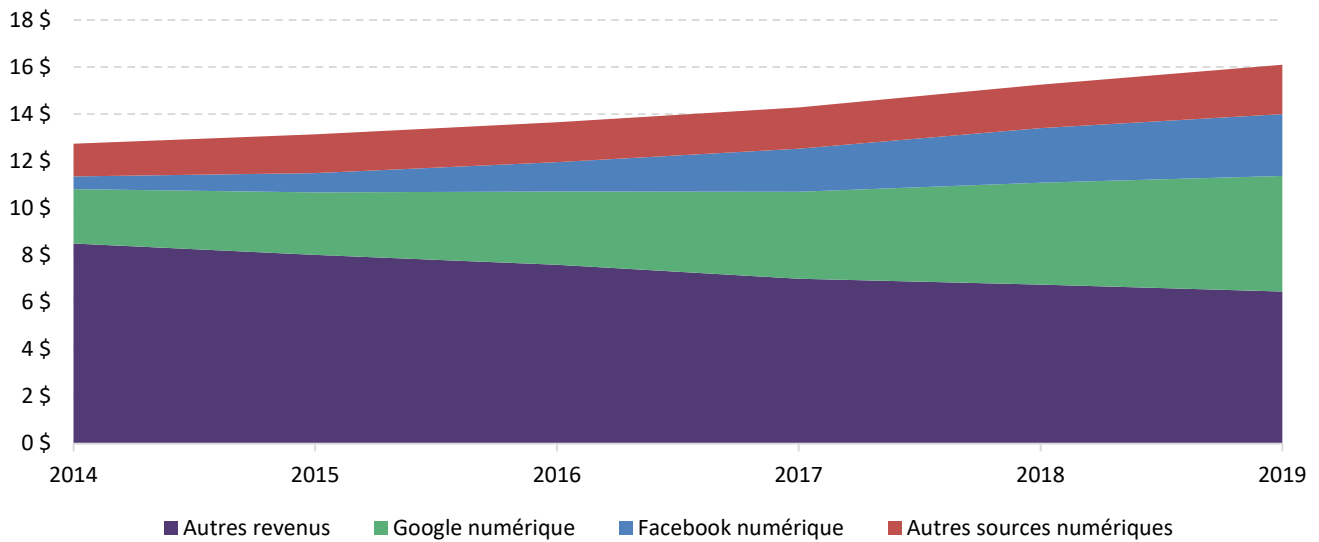
⁶ « Media and Internet Concentration in Canada, 1984 – 2018 », Canadian Media Concentration Research Project, décembre 2019, <http://www.cmcrp.org/media-and-internet-concentration-in-canada-1984-2018/>

Figure 4 – Dépenses publicitaires canadiennes par catégorie de publicité (en milliards de dollars)



La Figure 5 indique la domination croissante de Google et de Facebook sur le marché canadien de la publicité numérique. En 2014, les deux sociétés rapportaient des revenus combinés de 2,8 milliards de dollars. En 2019, ces revenus étaient passés à 7,5 milliards de dollars, coïncidant avec la baisse des parts de marché des éditeurs de presse.

Figure 5 – Revenus et domination du marché de Google et Facebook au Canada (en milliards de \$)



La demande de la part des Canadiens pour du contenu d’informations demeure forte. Néanmoins, les éditeurs canadiens ont considérablement réduit leur capacité de production de nouvelles en réduisant la taille du personnel et des salles de rédaction. Malgré ces réductions, nous estimons que

les journalistes, par opposition au personnel de soutien responsable des opérations du secteur, représentent un tiers des effectifs.

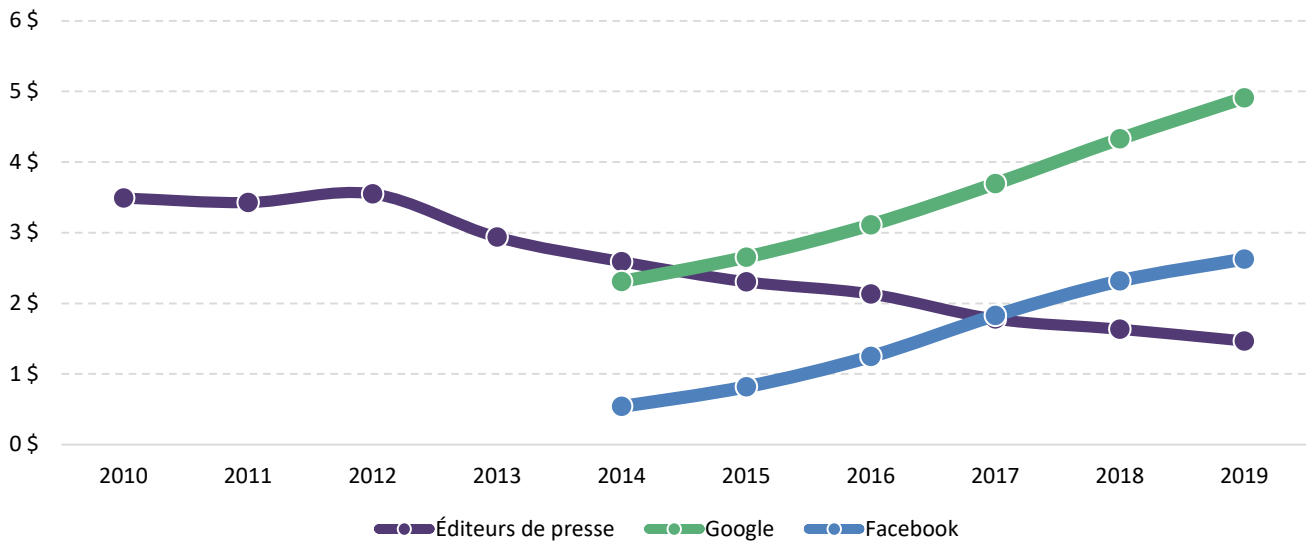
Les plateformes numériques continuent d'accroître leur part de marché de la publicité numérique au Canada par le biais de moyens inéquitables. Des exemples de ces moyens incluent la domination dans la recherche (Google) et les médias sociaux (Facebook), leur accès exclusif aux données des utilisateurs, leur utilisation du contenu des éditeurs pour attirer leur public, le monopole de la « pile technologique de la publicité »⁷ et un manque d'interopérabilité de la pile technologique de Google avec d'autres parties. Nous estimons que les revenus des journaux au Canada pour 2020 atteindront 1,7 milliard de dollars (dont 60 % provenant de la publicité), soit 6 milliards de moins que Google et Facebook.

La Figure 6 affiche ces tendances en comparaison les unes aux autres.⁸ En 2012, les revenus publicitaires des éditeurs ont culminé à 3,5 milliards de dollars. Ils ont amorcé un déclin rapide en 2012, coïncidant avec l'augmentation fulgurante des revenus de Google et Facebook au Canada. De 2014 à 2019, les revenus publicitaires des éditeurs ont diminué de 43 % tandis que les revenus de Google ont augmenté de 113 %. Au cours de la même augmentation, les revenus de Facebook au Canada ont augmenté de 387 % et ont donc presque quintuplé en cinq ans.

⁷« Une variété de services complémentaires qui, collectivement, accomplissent la tâche d'apparier les annonceurs avec l'espace disponible sur les pages Web et d'organiser le paiement des annonceurs aux sites ou aux applications fournissant cet espace publicitaire », Fiona M. Scott Morton et David C. Dinielli, "Roadmap for a Digital Advertising Monopolization Case Against Google," *Omidyar Network*, mai 2020, <https://omidyar.com/wp-content/uploads/2020/09/Roadmap-for-a-Case-Against-Google.pdf>, p. 8

⁸ Pour transposer le même graphique que la Figure 6 dans le contexte américain, veuillez consulter Thomas Baekdal, « What Killed the Newspapers », *Baekdal Plus*, septembre 2016, <https://www.baekdal.com/thoughts/what-killed-the-newspapers-google-or-facebook-or/>

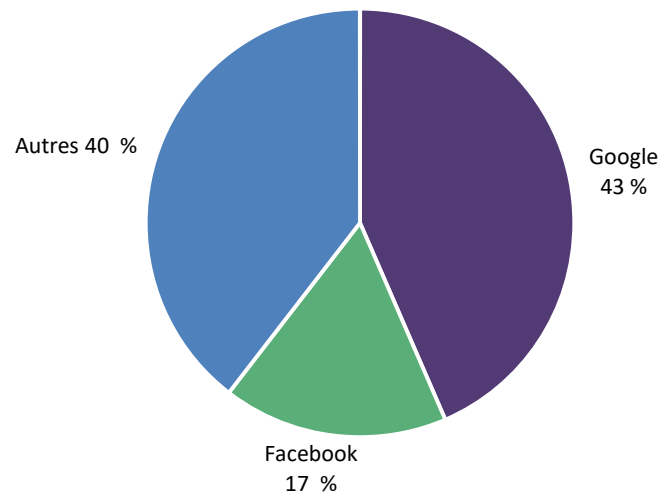
Figure 6 — Tendances des revenus publicitaires canadiens (en milliards de dollars)



Les éditeurs disposent de peu d’options alternatives à Google et Facebook en matière de distribution. Le duopole affiche une mesure d’auditoire vertigineuse et des « effets de réseau » insurmontables.⁹ La Figure 7 illustre la part de marché de Google et Facebook pour les publicités programmatiques. Les pratiques d’auto-renforcement de Google et de Facebook contribuent à la pérennité de leur pouvoir de marché au Canada.

⁹ Les « effets de réseau » se produisent lorsque l’omniprésence et l’interconnectivité d’un système, tel que le réseau téléphonique, constituent un obstacle à l’entrée pour tout concurrent potentiel incapable de reproduire immédiatement cette interconnectivité.

Figure 7 – Estimation de la part de marché de la publicité programmatique pour les éditeurs de presse canadiens (2018)



Absence d'un marché concurrentiel pour la distribution de nouvelles numériques

La conduite du duopole dominant formé de Google et Facebook crée un marché anticoncurrentiel pour les publicités numériques et la distribution d'informations. Partout dans le monde, ces conditions anticoncurrentielles ont empêché les éditeurs de presse de développer un modèle économique durable et compétitif.^{10,11} Ces résultats ne reflètent pas un marché évolutif et concurrentiel.

Avec un déclin à long terme des revenus liés à l'impression traditionnelle, le contrôle du duopole sur les ventes de publicité numérique et la distribution de nouvelles numériques restreint de plus en plus les chances d'une concurrence équitable pour les éditeurs. Les plateformes technologiques dominantes ont pris le contrôle d'une part croissante des ventes publicitaires canadiennes (et mondiales) des éditeurs, ce qui crée de nombreux exemples de défaillances du marché.

Malgré un auditoire croissant pour les nouvelles numériques, les plateformes dominantes sont effectivement devenues les régulateurs officieux de l'économie numérique au Canada.

- Les plateformes numériques bénéficient d'un duopole efficace (segmenté entre la recherche et les médias sociaux) dans la publicité numérique et la distribution d'informations. Leurs pratiques anticoncurrentielles ont abouti à des conditions d'approvisionnement inéquitables, non marchandes et coercitives pour les éditeurs de presse.

¹⁰ "Online platforms and digital advertising," U.K. Competition and Markets Authority, 1^{er} juillet 2020,

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf

¹¹ Dans le contexte américain, voir, par exemple, Clara Hendrickson, «Local journalism in crise», Brookings Institute, 12 novembre 2019, <https://www.brookings.edu/research/local-journalism-in-crisis-why-america-must-revive-its-local-newsrooms/>

- Les éditeurs de presse n'ont d'autre choix que de permettre aux requêtes de recherche liées à leur contenu d'actualités d'être affichées par les plateformes dominantes via les résultats de recherche et les fils d'actualité. Celles-ci génèrent des revenus pour les plateformes grâce à des mots-clés tout en « resquillant » et en ne compensant aucunement les éditeurs pour le contenu qu'ils ont produit à l'origine.
- Grâce à des algorithmes et à des leviers de négociation, les plateformes peuvent déterminer les modèles commerciaux qu'elles préfèrent voir subsister. Puisqu'elles détiennent le monopole, rien ne les incite à adopter un autre modèle que le « resquillage », car ce modèle leur permet de se développer tout en utilisant le contenu des éditeurs sans les compenser de manière compétitive.

Les exemples spécifiques suivants illustrent certains comportements anticoncurrentiels qu'adoptent les plateformes. Ces exemples sont tirés de l'étude de Scott Morton et Dinielli, citée dans la note de bas de page 6 et du rapport de la Competition and Markets Authority du Royaume-Uni, cité dans la note de bas de page 9.

- Les plateformes offrent un service à la fois pour les « acheteurs » (p. ex. : les industries cherchant à cibler des clients potentiels) et pour les « vendeurs » (tels que les journaux) publicitaires. Qui plus est, les plateformes encaissent la différence entre les paiements effectués par les acheteurs et ceux perçus par les vendeurs publicitaires. Ainsi, elles bénéficient d'un pouvoir de marché de part et d'autre de la transaction. La situation est comparable à celle de la bourse, mais plutôt que d'observer plusieurs firmes de courtage en concurrence sur le prix et la qualité, la bourse elle-même peut dicter des prix élevés aux acheteurs et des prix avantageux aux vendeurs, collectant ainsi la différence substantielle que cela produit. Nous documentons la part de marché estimée de Google parallèlement à la pile technologique de la publicité en annexe.
- Google ne permet pas l'interopérabilité avec sa pile technologique. Pour citer Scott Morton et Dinielli, « Google a ensuite déployé un certain nombre de leviers anticoncurrentiels supplémentaires, tels que les contrats d'exclusivité et le refus d'interopérabilité pour exclure et empêcher l'entrée de concurrents issus du secteur des technologies publicitaires ou pour augmenter leurs coûts, renforçant ainsi sa position de fournisseur monopoliste de publicité numérique, autant dans les recherches que dans l'affichage, pour la plupart des éditeurs et des annonceurs. »¹²

¹² Fiona M. Scott Morton et David C. Dinielli, "Roadmap for a Digital Advertising Monopolization Case Against Google," *Omidyar Network*, mai 2020, <https://omidyar.com/wp-content/uploads/2020/09/Roadmap-for-a-Case-Against-Google.pdf>, p. 2

- Google et Facebook occupent des positions concurrentielles inattaquables grâce aux avantages liés au pouvoir de marché, y compris les effets de réseau, les économies d'échelle,¹³ l'inertie des consommateurs lors du choix des services de recherche ou de médias sociaux,¹⁴ un accès inégal aux données des consommateurs et un manque de transparence envers les clients quant aux prix et à la valeur générée.¹⁵ Les avantages dont ils bénéficient découlent de la position monopoliste qu'ils occupent sur le marché et non de la qualité de leurs services.

Avantage financier anticoncurrentiel des plateformes

D'un point de vue réglementaire, l'un des principaux problèmes à l'échelle internationale est que les plateformes dominantes n'offrent pas de conditions concurrentielles aux éditeurs. Elles refusent catégoriquement de payer pour le contenu, le trafic ou les données. En raison de leur position monopolistique sur le marché, les plateformes numériques ont contraint le libre accès au contenu, au trafic et aux données des utilisateurs des éditeurs. Il s'agit d'une extension extrême du « pouvoir d'achat » (c.-à.-d. un marché dominé par un seul acheteur, un monopsonne, l'équivalent du côté de la demande à la domination de l'offre par un monopole). Les plateformes imposent des prix élevés, comme la plupart des monopsones,¹⁶ tout en refusant d'offrir une compensation. Cette distorsion du marché menace les fournisseurs de ne pas être en mesure de couvrir leurs coûts et, avec le temps, entraînera la disparition du contenu des nouvelles – autrement fortement demandé par les consommateurs canadiens – du marché, uniquement pour des raisons anticoncurrentielles.

Contrairement aux éditeurs, les plateformes numériques ne sont pas soumises à des réglementations les tenant responsables du contenu, du trafic et des données utilisateur à partir desquelles elles génèrent des revenus. Cela offre aux plateformes un avantage de coût par rapport aux éditeurs vendant de la publicité. Au départ, les plateformes étaient considérées comme des « canaux » qui ne devraient pas se porter garantes du contenu qu'elles proposaient, car **leur rôle consistait uniquement à rediriger vers le contenu et non pas à en produire**. À titre d'analogie, imaginons qu'une entreprise de télécommunications ne soit pas tenue responsable alors que des criminels planifieraient des actes illégaux en utilisant son système téléphonique.

¹³ Les « économies d'échelle » surviennent lorsque les investissements initiaux importants nécessaires pour concurrencer un monopole, comme la construction d'une deuxième voie ferrée entre des villes, sont si importants qu'ils découragent les concurrents potentiels.

¹⁴ Autrement dit, un moteur de recherche ou un réseau de médias sociaux retenant les utilisateurs simplement parce qu'ils l'ont toujours utilisé

¹⁵ "Online platforms and digital advertising," *U.K. Competition and Markets Authority*, 1^{er} juillet 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf, p. 11

¹⁶ Un exemple classique tiré des manuels économiques inclurait une ville minière avec un seul employeur (la société minière elle-même) offrant de maigres salaires, qui doit se plier au manque d'autres acheteurs de leur main-d'œuvre.

Cette analogie n'est pas tout à fait réaliste, cependant, car les entreprises de télécommunications ne génèrent pas de revenus à partir du contenu des conversations tenues sur leurs systèmes. Facebook et Google génèrent des revenus publicitaires à partir de contenus dont ils négligent d'en vérifier l'authenticité ou la légalité. En fait, plus le contenu est controversé, plus les plateformes peuvent bénéficier d'un trafic élevé et ainsi, d'un profit supérieur.

Cette situation crée un « aléa de moralité »¹⁷ en incitant les plateformes à afficher des contenus provocateurs, voire incendiaires, car ceux-ci attirent beaucoup l'attention et génèrent des revenus. De plus, ces revenus sont générés sans que les coûts concomitants à une telle stratégie ne soient exigés, alors qu'ils seraient normalement imposés aux éditeurs. Ces derniers doivent tenir compte de la responsabilité civile en cas de contenu diffamatoire ou d'atteinte à la réputation. Le coût de toute augmentation de la disharmonie sociale est payé par la société tandis que les plateformes continuent de profiter de l'augmentation du trafic, privatisant les bénéfices, mais socialisant les coûts à l'échelle de la société en général.¹⁸

Les phénomènes de domination du marché et de pratiques anticoncurrentielles du duopole de plateformes résultent en une diminution massive et continue des nouvelles professionnelles et crédibles partout au Canada et dans les pays développés. Cette baisse se poursuivra à moins que ces marchés parviennent à atteindre un équilibre concurrentiel. L'intérêt des Canadiens pour le contenu d'actualités de haute qualité (selon le lectorat et les pages vues) demeure élevé, mais les revenus publicitaires des éditeurs continuent de diminuer.

Les éditeurs sont de moins en moins en mesure d'employer les reporters, les journalistes d'investigation ou les rédacteurs en chef et vérificateurs de faits nécessaires pour générer une couverture de l'actualité de haute qualité et pour modérer les commentaires de l'auditoire, et ce, même si la demande pour leurs services demeure élevée. Ce paradoxe de la demande pour du contenu d'actualités et de la difficulté des éditeurs d'informations est au cœur de la problématique.

Urgence des mesures à prendre

Les gouvernements du monde entier reconnaissent ces défaillances du marché et agissent en conséquence. L'Australie, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont mis sur pied ou sont en cours de développement de mesures visant à uniformiser les règles du jeu afin de maintenir la publication compétitive d'informations crédibles et la valeur qu'elles apportent à la société. Les objectifs généraux de ces mesures sont les suivants :

1. Créer des conditions pour encourager ou forcer les plateformes à négocier et à offrir des conditions équitables et compétitives aux éditeurs, y compris en payant pour les avantages économiques générés par le contenu et les données d'auditoire associées; et,

¹⁷ Un concept économique qui inclut des parties prenant des risques déraisonnables parce qu'elles sont à l'abri des inconvénients potentiels

¹⁸ Les coûts imposés aux parties qui ne prennent pas directement part à une transaction sont souvent qualifiés d'« externalité négative ».

2. Élaborer un cadre équilibré d'application de la réglementation gouvernementale et d'équité des négociations qui amènera les fournisseurs de plateformes à négocier et à mettre en œuvre des pratiques concurrentielles de manière équitable et opportune. Cela contribuerait à résoudre les défaillances du marché.

Voies proposées

Pour remédier à ces défaillances du marché, nous avons analysé les voies possibles pour favoriser la durabilité à long terme et la concurrence du marché pour le journalisme canadien. Nous nous sommes concentrés sur les précédents français et australiens. Bien que les deux pays présentent des similitudes, notamment une expansion des droits de propriété intellectuelle pour les éditeurs, le précédent australien offre des avantages clés :

- Le précédent australien serait "plus rapide à commercialiser."
- Ce précédent comprend des mécanismes, notamment la négociation collective et l'arbitrage obligatoire, qui obligent les plateformes et les éditeurs à prendre des mesures concrètes, à négocier de bonne foi et à trouver une solution et un résultat équitable dans un délai serré.
- Le code australien prévoit d'autres mécanismes pour favoriser un résultat compétitif et équitable pour les éditeurs de presse et interdit les représailles contre les éditeurs.

Dans un premier temps, nous décrivons le précédent français à des fins d'information, pour jeter les bases du rôle que joue la propriété intellectuelle dans le précédent australien, et pour mettre en contraste l'approche française par rapport à celle, plus solide et plus complète, de Canberra.

Précédent français

À la suite de l'adoption de la loi du 24 juillet 2019, la France est devenue le premier pays d'Europe à mettre en œuvre un système de DEP dans le cadre des droits de propriété intellectuelle. Ces DEP augmentent le contrôle exercé par les éditeurs sur leur contenu et offrent des possibilités de compensation équitable de la part des plateformes numériques pour l'utilisation de contenu d'actualité pour attirer un public.

Le précédent français¹⁹ comporte trois aspects principaux :

1. Les plateformes doivent obtenir l'autorisation ou acquérir des licences auprès des éditeurs, définis en France comme étant les éditeurs en ligne et les agences de presse, avant toute reproduction ou communication du contenu des éditeurs dans un format numérique.

¹⁹ "France: Law No. 2019-775 of July 24, 2019, on the Creation of Neighboring Rights for the Benefit of Press Agencies and Publishers," *World Intellectual Property Organization*, 24 octobre 2019, https://www.wipo.int/news/en/wipolex/2019/article_0013.html

2. Les éditeurs en ligne et les agences de presse sont en droit de contrôler leur contenu, de le concéder sous licence aux éditeurs et de déléguer sa gestion à des organisations extérieures.
3. La compensation pour un tel contenu provient des revenus directs et indirects associés à l'utilisation de ces droits sur une base forfaitaire.

La mise en place d'une politique de DEP similaire à celle de la France au Canada permettrait aux éditeurs d'exercer un plus grand contrôle sur leur contenu et empêcherait son affichage en l'absence d'un contrat de licence. Selon la loi française, les DEP demeurent en vigueur pour une période de deux ans après le 1^{er} janvier de l'année suivante au cours de laquelle le contenu est apparu publiquement pour la première fois, ce qui signifie que les DEP sont valables de 24 à 36 mois.

Les DEP français augmenteraient les revenus de la publicité numérique accordés aux éditeurs qui sont les auteurs du contenu journalistique à proprement parler. L'Australie est actuellement en train d'instituer un système fondé sur les mêmes idées d'expansion des droits de propriété intellectuelle.

Précédent australien

L'Australie est devenue un chef de file international pour remédier aux défaillances du marché en matière de contenus d'actualités numériques et de publicité numérique. Son précédent combine des éléments des DEP français, la négociation collective des licences d'édition contre le pouvoir de marché des éditeurs, ainsi qu'un nouveau processus de négociation et, si nécessaire, d'arbitrage des prix.

Le 31 juillet 2020, l'Australian Competition and Consumer Commission (« ACCC ») a publié un projet de code sur les mesures à prendre pour remédier aux défaillances du marché comportant les aspects suivants :

- Comme pour les DEP PPR français, une extension des droits de propriété intellectuelle qu'un éditeur détient sur le contenu est mise en œuvre. Les plateformes ne seraient plus en mesure d'afficher le contenu des éditeurs sans en avoir d'abord négocié l'accès, c'est-à-dire le paiement d'une licence sur le contenu.
- En plus des DEP, l'Australie uniformise les règles du jeu dans les négociations entre les plateformes et les éditeurs en créant un processus formalisé (d'une durée limitée) pour fixer les prix des licences et, si nécessaire, un arbitrage contraignant.
 - Les plateformes et les éditeurs entreraient d'abord dans une période de négociations volontaires. Ces négociations ne dureraient pas plus de 90 jours.
 - L'ACCC permettrait aux éditeurs de « se regrouper » et de négocier collectivement les licences pour leur contenu avec les plateformes monopolistiques. Cela uniformise les règles du jeu en atténuant les effets de la domination du marché des plateformes dans les négociations avec les éditeurs afin d'éviter l'imposition de conditions déloyales, coercitives et anticoncurrentielles. Dans des circonstances normales, un groupe

d'éditeurs travaillant à se coordonner pourrait soulever des problèmes de concurrence. Cependant, l'ACCC autorise cette coordination afin que les éditeurs puissent collectivement lutter contre le pouvoir de marché détenu par les plateformes. Selon Rod Sims, président de l'ACCC, « nous ne considérons pas la négociation collective comme anticoncurrentielle lorsque l'autre partie détient un pouvoir de négociation supérieur et une plus grande emprise sur le marché. »²⁰

- Si aucun accord volontaire n'émerge, les deux parties entameront un arbitrage obligatoire de 45 jours. En cas d'échec, les plateformes et les éditeurs seront appelés à présenter leur meilleure et dernière offre à l'arbitre. Celui-ci devra choisir entre les deux parties (à moins qu'ils ne soient jugés contraires à l'intérêt supérieur de l'écosystème médiatique australien, auquel cas l'arbitre demande des modifications aux propositions).²¹ Les négociations volontaires peuvent se poursuivre « parallèlement » pendant le processus d'arbitrage. Ce processus offre une « sûreté intégrée ».
- Pour empêcher les plateformes de riposter contre les éditeurs australiens pendant ou après les négociations, l'ACCC inclut des mesures pour empêcher la discrimination contre le contenu des éditeurs. Par exemple, si Google ou Facebook suppriment le contenu d'un éditeur, ils doivent supprimer tout le contenu d'actualités en Australie ou s'exposer à des amendes. Google et Facebook ont menacé de passer outre ces restrictions. Josh Frydenberg, trésorier de l'Australie et ministre du cabinet responsable de l'ACCC a affirmé, en réponse à cette situation, que : « L'Australie établit des lois qui sont au service de notre intérêt national. Nous ne répondons pas à la coercition ou aux menaces oppressantes. »²²
- Pour assurer l'équité et la transparence en ce qui concerne les données relatives au contenu et à l'auditoire des éditeurs, le code comporte des mesures exigeant que les plateformes numériques divulguent aux éditeurs les données collectées sur l'auditoire des éditeurs. L'un des principaux avantages actuels des plateformes numériques se traduit par la mesure dans laquelle elles ont accès aux données d'auditoire dont les spécialistes du marketing ont besoin. Cet avantage est tiré en partie du fait que les plateformes accèdent au contenu des éditeurs pour attirer l'attention, sans toutefois divulguer les données des utilisateurs aux éditeurs qui créent le contenu.

²⁰ Robert Whitehead, "New Australian code of conduct locks in payments from Big Tech for content," *International News Media Association*, 2 août 2020, <https://www.inma.org/blogs/Digital-Platform-Initiative/post.cfm/new-australian-code-of-conduct-locks-in-payments-from-big-tech-for-content>

²¹ Parfois appelé « arbitrage de baseball » pour son utilisation dans les sports professionnels, veuillez consulter, "Understanding Baseball Arbitration," *Arbitration*, <http://www.arbitration.com/articles/what-is-baseball-arbitration.aspx>

²² "We don't respond to coercion": Josh Frydenberg stares down Facebook threat," *The Australian*, 1^{er} septembre 2020, <https://www.theaustralian.com.au/business/media/facebook-threat-to-block-news-sharing-over-accr-rules/news-story/30cf7871e094c21c3a8ec70e8150bc39>

L'Australie applique le code malgré la présence de la radiodiffusion et du journalisme publics dans son écosystème médiatique. L'Australian Broadcasting Corporation (« l'ABC ») a été fondée en 1929 et fournit une couverture médiatique et un contenu culturel au peuple australien.²³ L'ABC, comme la Société Radio-Canada, la British Broadcasting Corporation ou (aux États-Unis) le Public Broadcasting System et la National Public Radio, est la reconnaissance d'un consensus national – et même international – durable sur les effets sociétaux positifs du journalisme de qualité et localisé. Le journalisme factuel est nécessaire pour informer les électeurs et pour tenir les citoyens au courant des problèmes qui affectent leurs communautés locales.

Néanmoins, l'ACCC continue de mettre le code en pratique malgré la présence de la radiodiffusion publique au sein de l'écosystème médiatique australien. Cela reconnaît le rôle crucial que joue le journalisme indépendant dans cet écosystème pour responsabiliser le gouvernement, attirer l'attention sur une multitude de voix et favoriser un débat constructif sur les politiques publiques.

Nine Entertainment et News Corp, les deux plus grandes sociétés de médias privées d'Australie, « ont estimé que le code débloquera des frais annuels provenant de Google et de Facebook pour les éditeurs de l'ordre de 500 millions à 750 millions de dollars,²⁴ soit environ 10 % des revenus régionaux des plateformes. »²⁵ En adaptant cette estimation au contexte canadien, cela représenterait un impact financier de 620 millions de dollars (CAD).

Cadre de gouvernance réglementaire

Quelles que soient les voies sélectionnées, d'importants changements réglementaires devraient être apportés en vue de les soutenir. Les gouvernements du monde entier ont reconnu qu'une politique réglementaire et un cadre d'application de la loi sont nécessaires afin que le changement se produise. Les plateformes n'ont pas démontré une volonté à négocier volontairement avec les éditeurs et à apporter les changements nécessaires pour donner lieu à une industrie de l'information juste, compétitive et viable. Il est nécessaire d'agir urgemment pour remédier aux défaillances du marché et aux impacts sur les éditeurs, tous exacerbés par la pandémie de la COVID-19.

Comme mentionné plus tôt, l'Australie et la France (ainsi que le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Espagne) ont mis ou mettent en œuvre des modifications réglementaires pour protéger la publication d'informations crédibles et indépendantes. Sans ce cadre d'application, le changement ne se produira pas de manière efficace et en temps opportun pour protéger la capacité de produire des informations fiables et de haute qualité.

Les cadres de gouvernance réglementaires proposées comprennent les mesures suivantes :

²³ "ABC," Australian Broadcasting Corporation, <https://www.abc.net.au/>

²⁴ USD

²⁵ Note de bas de page 20

- Créer une agence fédérale de réglementation des médias numériques pour surveiller en permanence les plateformes et l'économie numériques afin de garantir l'équité du marché.
 - Cela sera nécessaire pour surveiller la manière dont les plateformes numériques répondent aux changements requis, et ce, dès le début et de manière continue.
 - Si elles ne sont pas surveillées, les plateformes numériques peuvent prendre à l'avenir des actions malveillantes envers les éditeurs. Celles-ci comprendraient des modifications techniques des algorithmes, l'accès au contenu et d'autres mesures de rétorsion destinées à punir les éditeurs.
 - Cette mesure requiert une surveillance et des outils législatifs doivent être mis à disposition pour empêcher de telles actions et garantir qu'un marché juste et concurrentiel puisse continuer d'exister.
- Forcer les plateformes à négocier le paiement du contenu avec les éditeurs dans un délai défini. Appliquer la solution d'arbitrage si un accord volontaire ne se concrétise pas.
- Autoriser la négociation collective pour les éditeurs.²⁶
- Obliger les plateformes à reconnaître et à prioriser le contenu d'actualités original.
- Exiger des plateformes un préavis de 28 jours pour tout changement d'algorithme affectant les éditeurs.
- Permettre aux éditeurs de contrôler la modération des commentaires des utilisateurs.
- Si nécessaire, forcer la rupture de la pile technologique de la publicité et permettre l'interopérabilité pour les nouveaux entrants. Cela assurerait un marché et des prix plus compétitifs.
- Sanctionner par des amendes importantes encourues pour non-respect de la réglementation.
Par exemple, le projet de code en Australie a proposé que l'ACC puisse imposer une amende pouvant atteindre jusqu'à 10 % des revenus d'une plateforme pour chaque violation de la réglementation.

Le chapitre suivant présente l'analyse de l'impact économique. Autrement dit, il analyse les effets probables des trajectoires à suivre en ce qui a trait au secteur de l'information et à l'économie en général.

²⁶ Ceci, ainsi que les autres recommandations de cette liste, dérivent fortement du code australien.

Droit du commerce international

Il est évident que les voies proposées puissent avoir des répercussions sur le plus récent accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (« ACEUM »). L'ACEUM est le successeur de l'Accord de libre-échange nord-américain (« ALENA ») de 1994.

Pour examiner ces implications, nous avons sollicité l'expertise d'avocats spécialisés dans des domaines liés au droit commercial international et particulièrement liés à l'ALENA et à l'ACEUM. Barry Appleton,²⁷ associé directeur général d'Appleton & Associates International Lawyers LP, est l'expert la matière.²⁸ M. Appleton est codirecteur et a reçu la distinction d'agrégé supérieur au New York Law School Center of International Law. Nous citons à présent les propos de M. Appleton dans son intégralité, après avoir apporté de légères modifications à ces derniers par souci de cohérence avec la mise en forme de ce rapport et afin de mettre l'accent sur certains aspects :

Vous avez sollicité notre opinion générale sur la capacité du gouvernement du Canada à prendre des mesures législatives, réglementaires et de politique publique pour la promotion et la protection des industries culturelles canadiennes à la lumière de la récente entrée en vigueur de l'accord de libre-échange États-Unis-Mexique-Canada. L'ACEUM est le successeur de l'Accord de libre-échange nord-américain.

Qualifications de M. Appleton

Je suis spécialiste de la politique commerciale nord-américaine depuis plus d'un quart de siècle. Je suis l'auteur de deux livres sur l'ALENA et j'ai rédigé d'innombrables exposés et articles sur des sujets de droit économique international. J'ai été conseiller du Comité du cabinet du gouvernement de l'Ontario sur le libre-échange nord-américain lors des négociations de l'ALENA, et plus tard, j'ai agi à titre de conseiller auprès des ministres du commerce d'autres juridictions canadiennes, ainsi que de conseiller commercial d'un premier ministre provincial. J'ai témoigné devant des comités de la Chambre des communes et du Sénat en tant qu'expert en matière de commerce international.

Je suis codirecteur du Centre de droit international de la New York Law School. Je suis distingué agrégé supérieur au Centre et professeur adjoint de droit à la New York Law School. Je suis également associé directeur général d'Appleton & Associates International Lawyers LP à Toronto. Au cours des 25 dernières années, j'ai siégé en tant qu'avocat dans plus d'une douzaine d'arbitrages de l'ALENA, et j'ai également comparu dans des affaires devant l'Organisation mondiale du commerce (« OMC ») à Genève.

Je suis membre du Barreau de l'Ontario, de l'État de New York, du district de Columbia et de la Cour américaine du commerce international. J'ai été élu *fellow* du Chartered Institute of Arbitrators et je suis coprésident du Comité d'arbitrage de la section du droit international de l'American Bar Association. Je suis titulaire d'une maîtrise en droit avec spécialisation en droit international de l'Université de Cambridge et j'ai complété mon J.D. à l'Université Queen's.

²⁷ "Barry Appleton," *Appleton & Associates*, <http://www.appletonlaw.com/bappleton.html>

²⁸ "About Us," *Appleton & Associates*, <http://www.appletonlaw.com/about%20us.html>

Accords commerciaux et médias d'information

Bien que les accords commerciaux imposent des restrictions générales à l'élaboration des politiques gouvernementales dans certains domaines, le gouvernement du Canada a conservé une portée extrêmement large pour l'élaboration de politiques publiques concernant les médias d'information dans le cadre de l'ACEUM. Cette vaste portée est contenue dans les exceptions et réserves formulées dans toutes les obligations de l'ACEUM. Ces « exclusions » de l'ACEUM laissent au gouvernement un espace politique pour la protection et la promotion des industries culturelles précaires du Canada.

Le Canada a exprimé son opinion sur les exceptions à l'AEUMC dans la Déclaration du Canada sur sa mise en œuvre, en disant :

Ce chapitre énonce des exceptions transversales et d'autres dispositions qui s'appliquent généralement à plusieurs chapitres ou à l'ensemble de l'Accord. Ces exceptions visent à garantir que le Canada et les autres parties maintiennent la capacité à prendre des mesures politiques légitimes dans l'intérêt public, notamment en ce qui concerne la santé, l'environnement, les droits des autochtones et la sécurité nationale; **et que le Canada prenne des mesures pour promouvoir et protéger ses industries culturelles.** Les mesures prises sous l'autorité des exceptions sont autorisées même si elles auraient autrement violé les obligations énoncées dans l'Accord. Le chapitre énonce également d'autres dispositions générales, principalement liées à la protection et à l'accès à l'information.²⁹

Compte tenu de ces exceptions et réserves, le gouvernement du Canada dispose d'une grande latitude pour l'élaboration des politiques. En outre, l'AEUMC comporte une importante exemption culturelle. Cette exemption supprime les politiques relatives à l'exemption des conditions de l'AEUMC.

Article 32.6 : Secteurs culturels³⁰

1. Aux fins du présent article, on entend par « secteur culturel » une personne exerçant les activités suivantes :
 - (a) **la publication, la distribution ou la vente de livres, de revues, de périodiques ou de journaux sous forme imprimée ou exploitable par machine**, à l'exclusion toutefois de la seule impression ou composition de ces publications;
 - (b) la production, la distribution, la vente ou l'exposition de films ou d'enregistrements vidéo;
 - (c) la production, la distribution, la vente ou la présentation d'enregistrements musicaux audio ou vidéo;

²⁹ Déclaration du Canada sur la mise en œuvre de l'USCMA au chapitre 32, « Exceptions et dispositions générales »

³⁰ "Annex J," http://www.sice.oas.org/Trade/CAN_EFTA_FTA/EFTA-AnnexJ-en.pdf

- (d) la publication, la distribution ou la vente de musique sous forme imprimée ou exploitable par machine; ou
 - (e) les radiocommunications dans lesquelles les transmissions sont destinées à être reçues directement par le grand public et toutes les entreprises de radiodiffusion, de télévision et de câblodistribution et tous les services de programmation et de diffusion par satellite.
2. Le présent accord ne s'applique pas à une mesure adoptée ou maintenue par le Canada à l'égard d'une industrie culturelle, sauf dans les cas expressément prévus à l'article 2.4 (Traitement des droits de douane) ou à l'annexe 15-D (Services de programmation).
 3. En ce qui concerne les produits, services et contenus canadiens, les États-Unis et le Mexique peuvent adopter ou maintenir une mesure qui, si elle avait été adoptée ou maintenue par le Canada, aurait été incompatible avec le présent accord sans le paragraphe 2. Nonobstant toute autre disposition de cet accord, une partie peut prendre une mesure d'effet commercial équivalent en réponse à une action d'une autre partie qui aurait été incompatible avec le présent accord sans le paragraphe 2 ou 3.

Les médias d'information au Canada entrent dans les termes des alinéas a et c de la liste des secteurs culturels protégés. Le gouvernement du Canada a exprimé son point de vue à propos du grand pouvoir dont il dispose, tel que figurant dans l'exemption culturelle de l'AEUMC dans la Déclaration canadienne sur sa mise en œuvre. Dans cette déclaration officielle du gouvernement exprimant son point de vue sur la signification de l'AEUMC, le gouvernement du Canada a déclaré :

L'article 32.6 maintient l'exception générale des secteurs culturels de l'ACEUM et de l'ALENA, qui garantit que l'Accord laisse intacte la capacité du Canada de poursuivre des objectifs liés aux industries culturelles. Cette exception préserve la flexibilité du Canada d'adopter et de maintenir les programmes et les politiques qui appuient la création, la distribution et le développement d'expressions et de contenus artistiques canadiens, y compris dans l'environnement numérique. Il permet au Canada de prendre des mesures à l'égard de ses secteurs culturels sans contrevenir aux obligations de l'Accord, y compris dans l'espace numérique, à l'exception des obligations liées au traitement tarifaire des marchandises importées en vertu de l'article 2.4 (Traitement des droits de douane) et de certains engagements de programmation liés à la substitution simultanée de la publicité lors de la diffusion du Super Bowl et à l'accès des services de programmation américains spécialisés dans le magasinage à domicile au marché canadien en vertu de l'annexe 15-D (Services de programmation).

Ainsi, l'exception culturelle vise à préserver « la flexibilité du Canada d'adopter et de maintenir des programmes et des politiques qui appuient la création, la distribution et le développement d'expressions et de contenus artistiques canadiens ». **La promotion des médias d'information canadiens s'inscrirait clairement dans ce grand pouvoir réservé.** Une mesure de politique gouvernementale pourrait bien

apparaître dans une « exclusion » ou une réserve à l'AEUMC ainsi que dans l'exemption culturelle. En cas de différend commercial, il appartiendrait alors au gouvernement du Canada de décider sur laquelle de ces protections de politique publique se fonder. Le recours à l'exemption culturelle n'a nul besoin d'être conclu au moment d'élaborer une politique. Il constitue une justification sur laquelle il est possible de s'appuyer dans le cas d'un différend commercial après l'entrée en vigueur d'une politique.

En plus de l'exemption générale pour les secteurs culturels énoncée à l'article 32.6 de l'AEUMC, il existe d'autres exemptions concernant les subventions, la fiscalité et l'élaboration de politiques relatives à l'éducation publique, la santé publique, les minorités et les autochtones qui permettraient également l'adoption de politiques en soutien aux médias d'information canadiens et à la capacité des médias d'information en tant que bien public.

Conclusions de M. Appleton

Le but de cette lettre n'est pas de fournir un avis juridique détaillé sur la cohérence du droit commercial international de politiques spécifiques. Cependant, cette lettre juridique confirme que les exceptions et les réserves abondent au sein de l'AEUMC et celles-ci permettraient l'adoption de nombreuses politiques gouvernementales au Canada pour soutenir les médias d'information. Sur la base de ce qui précède et compte tenu des hypothèses et considérations juridiques que nous jugeons pertinentes; nous recommandons que :

1. L'AEUMC comporte de nombreuses exceptions et réserves émises par les gouvernements autorisant des politiques publiques qui autrement entreraient en conflit avec les obligations commerciales de l'AEUMC.
2. L'exception du Canada pour les secteurs culturels donne au gouvernement du Canada un important pouvoir discrétionnaire en matière de politique pour l'adoption de politiques « pour soutenir la création, la distribution et le développement d'expressions et de contenus artistiques canadiens ». L'exception couvre explicitement les activités des médias d'information canadiens.
3. Au sein de l'AEUMC, il existe de nombreuses autres réserves et « exceptions » qui permettraient aux politiques de faire progresser les secteurs culturels canadiens, comme les médias d'information canadiens.

Analyse de l'impact économique

Ce chapitre décrit l'approche, la méthodologie et les résultats de l'analyse de l'impact économique. Tout d'abord, nous définissons ici l'analyse de l'impact économique et ses objectifs. Deuxièmement, nous définissons l'ensemble de nos critères pour juger les résultats de l'analyse de l'impact économique.

L'analyse de l'impact économique utilise des modèles quantitatifs (dans ce cas, IMPLAN) pour répondre à des questions de type « et si? » relatives à l'économie. Ces questions, mesurées par des paramètres bien connus tels que les niveaux d'emploi ou le PIB, se penchent souvent sur ce que les changements de politique publique pourraient signifier pour l'économie au sens large. L'analyse de l'impact économique combine souvent une telle modélisation avec d'autres recherches, une expertise industrielle et d'autres modèles pour fournir des intrants à IMPLAN.

Après avoir répondu aux questions de type « et si? » relatives à l'économie, le but premier de l'analyse de l'impact économique est d'observer si un changement de politique est en mesure d'atteindre les objectifs fixés dans la limite du raisonnable et à un coût accessible. L'analyse de l'impact économique peut également présenter la répartition de l'impact sur plusieurs dimensions et parties prenantes, telles que sur différentes provinces.

Nous avons utilisé l'analyse de l'impact économique pour juger les voies proposées à partir de trois critères :

1. Cette voie soutiendrait-elle un nombre substantiel de journalistes?³¹ Cela contribuerait-il donc à garantir des nouvelles crédibles aux consommateurs, tel qu'ils l'exigent?
2. Cette voie favoriserait-elle les emplois canadiens et le PIB en général?
3. Cette voie générerait-elle potentiellement une augmentation nette des revenus pour le gouvernement fédéral, soit par une activité économique accrue, une réduction des dépenses fiscales ou par l'introduction de nouvelles sources de revenus?

Dans le prochain chapitre, il sera question plus en détail du modèle IMPLAN sous-jacent à l'analyse de l'impact économique. Ensuite, nous discuterons des intrants que nous avons fournis à IMPLAN ainsi que des résultats de l'impact économique.

³¹ Pour le contexte, nous estimons qu'il y a actuellement environ 3 100 journalistes de la presse écrite occupant un emploi de part et d'autre du Canada.

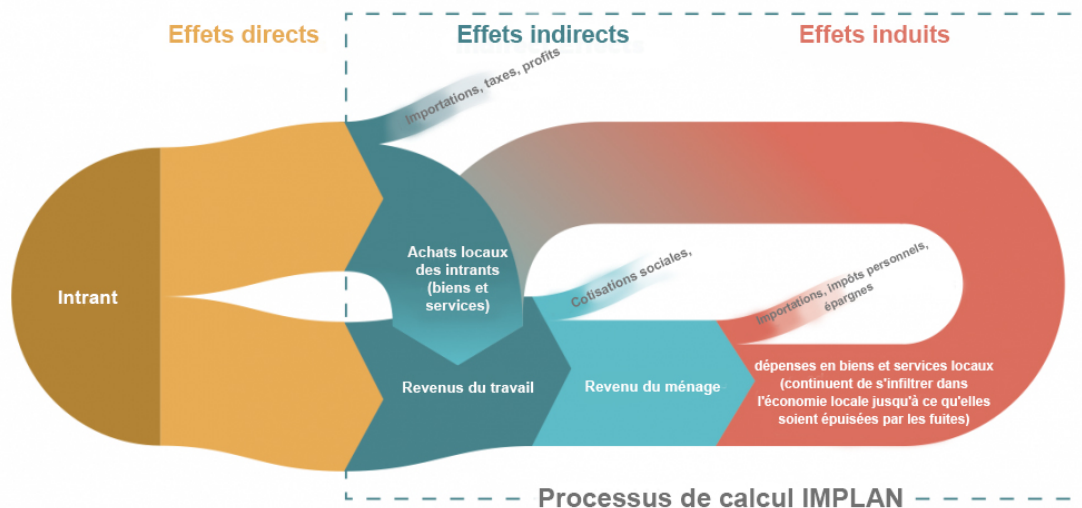
Présentation du modèle IMPLAN

IMPLAN est un modèle d'entrées-sorties (« E/S »)³² des économies régionales utilisé pour modéliser les impacts des changements de politique, soit aux questions de type « et si? » décrites précédemment. IMPLAN est un « outil standard » pour la réalisation d'analyses d'impact économique. Il s'applique à grande échelle dans les sphères académiques, gouvernementales et d'expertise-conseil dans les pays développés. Des versions du modèle existent pour tous les membres de l'OCDE, et les données fondamentales du modèle IMPLAN utilisé proviennent toutes de la même source.³³

IMPLAN opère en transposant un changement direct des dépenses en ses impacts totaux. Le modèle comprend une série de « multiplicateurs » décrivant les liens entre les différents secteurs de l'économie au sein des chaînes d'approvisionnement, entre les entreprises et les ménages interagissant sur les marchés du travail et des produits de base, et entre l'économie publique et privée par le biais des impôts et des dépenses.

Les multiplicateurs IMPLAN comprennent quatre effets, tels qu'illustrés à la Figure 8 :

Figure 6 – Diagramme du modèle IMPLAN



1. **Effets directs** – Un changement direct dans les revenus ou les dépenses d'une industrie, comme les revenus des éditeurs de presse au Canada.
2. **Effets indirects** – Les impacts sur les fournisseurs, comme une entreprise de fabrication qui fournit l'équipement et les matériaux nécessaires à la production de produits d'information. Cela

³² Joseph Zamora, "Input-Output Analysis," Pennsylvania State University, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.9310&rep=rep1&type=pdf>

³³ "Input-Output Tables 2018 edition," Organization for Economic Cooperative and Development, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IOTS14_2018

peut inclure du papier pour les journaux et magazines imprimés, ainsi que des appareils électroniques pour que le personnel de la salle de rédaction enregistre des informations, communique avec le monde et présente ses conclusions.

Les effets indirects comprennent également les services, tels que les avocats agissant en tant que conseillers externes auprès des éditeurs de presse ou des comptables fournissant des services commerciaux. Ainsi, l'effet indirect est souvent appelé la « chaîne d'approvisionnement » associée à un secteur économique.

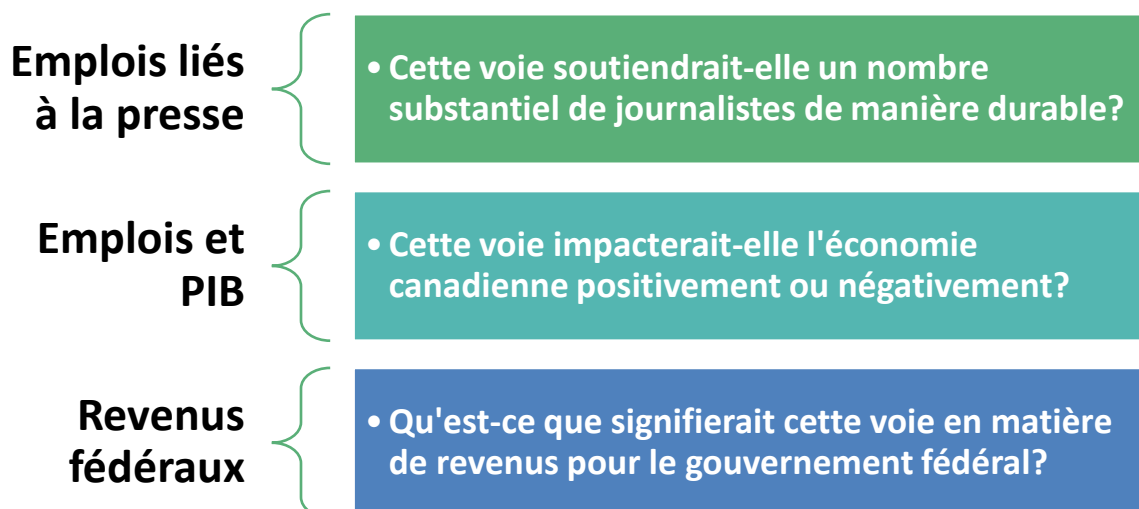
3. **Effets induits** – *Impacts des dépenses de consommation effectuées par les employés du secteur direct et de sa chaîne d'approvisionnement indirecte. Les employés directs et indirects reçoivent des chèques de paie et les dépensent pour les besoins de la vie quotidienne, comme une maison et des produits au détail. Cela a des impacts sur des secteurs potentiellement extrinsèques au secteur direct et sur leurs fournisseurs, tels que la construction, la santé ou les détaillants.*

Un exemple concret de multiplicateurs IMPLAN (sur une base géographique discrète) inclurait une ville industrielle classique dans la région des Grands Lacs. Dans ces villes, une grande entreprise manufacturière (effet direct) constitue la pièce maîtresse de l'économie régionale et exporte l'essentiel de sa production vers les marchés éloignés de la ville. Une telle usine dispose généralement d'une série de fournisseurs et d'entreprises de services à proximité (effet indirect), et les dépenses des employés des fournisseurs et des entreprises de services soutiennent les entreprises de services de la ville et fournissent l'assiette fiscale locale pour le gouvernement. IMPLAN modélise ces interconnexions et ces effets non seulement pour une ville, mais à l'échelle nationale pour le Canada.

Critères d'évaluation

Nous avons analysé les résultats d'IMPLAN pour les voies à suivre selon trois critères. La Figure 9 résume ces critères pour les résultats de l'analyse de l'impact économique.

Figure 7 – Trois indicateurs IMPLAN pour évaluer les voies assurant la pérennité



Résultats de l'impact économique

Nos conclusions ici sont d'adopter l'ensemble des politiques et le cadre réglementaires

australiennes au Canada. L'Australie dispose de protections plus strictes pour les éditeurs et d'un processus pour entraîner les plateformes et les éditeurs à une table de négociation équitable.

L'approche australienne aurait trois avantages principaux par rapport à l'approche française : (1.) la rapidité de mise en marché, (2.) les mécanismes qui obligent à prendre des mesures sérieuses et des résultats dans un court laps de temps, et (3.) les mécanismes pour générer un résultat compétitif et équitable pour les éditeurs et les concepteurs de nouvelles. Selon les chiffres de l'Australie, cette voie entraînerait environ 620 millions de dollars par an (CAD) de revenus supplémentaires pour les éditeurs canadiens.

L'estimation de 620 millions de dollars par année pour le Canada coïncide étroitement avec la diminution des revenus des éditeurs de presse prévue entre 2019 et 2023. Cette projection provient des données fournies par les éditeurs participants. Le fait que cette baisse des revenus et l'estimation tirée de l'Australie coïncident l'une avec l'autre appuie la véracité de la somme de 620 millions de dollars, car elle correspond à la baisse des revenus des éditeurs canadiens.

Le Tableau 2 présente les impacts économiques et budgétaires de l'estimation adaptée de l'Australie. Autrement dit, l'élargissement des droits de propriété intellectuelle, la négociation collective et un processus permettant aux plateformes et aux éditeurs de négocier les frais de licence pour le contenu augmenteraient les revenus des éditeurs de 620 millions de dollars par an. Sont inclus les résultats correspondant aux critères de la Figure 9 concernant l'effet sur les emplois journalistiques, les emplois dans les médias d'information, les emplois canadiens et les revenus fiscaux fédéraux.

Tableau 2 – Impacts économiques et fiscaux du précédent australien

| Catégorie | Résultat |
|---|--|
| Journalistes | 700 journalistes (23 % du total) |
| Emplois liés aux médias imprimés | 2 100 |
| Emplois canadiens | 6 900 |
| PIB canadien | 715 millions de dollars par an |
| Revenus fédéraux | 236 millions de dollars par an ³⁴ |

³⁴ Comprend uniquement les revenus provenant d'une activité économique accrue

Cette voie permettrait de soutenir 700 emplois de journalistes et 2 100 emplois de la presse écrite partout au Canada. Nous sommes parvenus à un ratio d'un journaliste pour deux membres du personnel de soutien à l'aide de deux différentes méthodologies. La première utilisait les données des éditeurs participants sur les occupations quotidiennes de leurs employés.³⁵ La seconde analysait les données des professions par secteur publiées aux États-Unis par le Bureau of Labor Statistics (« BLS »).³⁶ Les données du BLS montrent qu'un tiers³⁷ des employés des éditeurs de journaux exercent des professions pouvant être classées comme « journalistes ».³⁸

Comparativement à notre estimation de 3 100 journalistes de la presse écrite à travers le Canada, les 620 millions de dollars par année auraient un impact considérable. Un processus similaire au précédent australien au Canada appuierait 700 journalistes de la presse écrite à l'échelle nationale, soit 23 % du total actuel de journalistes.

Pour réduire les résultats au niveau local, nous avons réparti les 700 journalistes dans les provinces et les territoires en fonction de la part de chaque région au sein de la population nationale.³⁹ Ces résultats sont illustrés sur la Figure 10 sous forme de carte et de tableau supplémentaire.

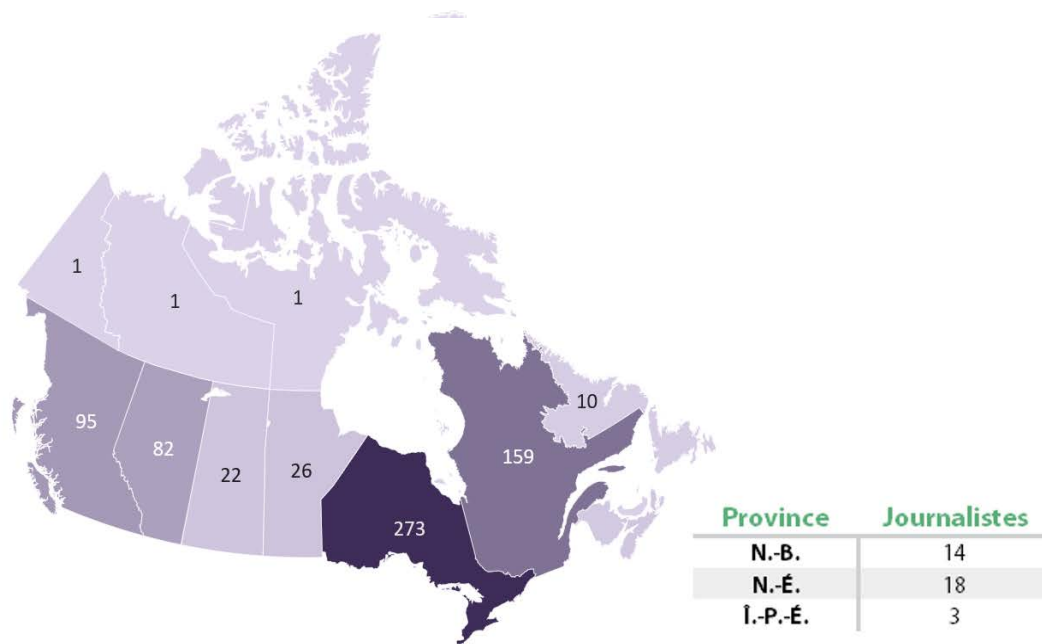
³⁵ Une « profession » désigne les tâches effectuées par un employé quel que soit son secteur d'activité

³⁶ "Industry-occupation matrix data, by industry," *Bureau of Labor Statistics*, <https://data.bls.gov/projections/nationalMatrix?queryParams=511110&ioType=i>

³⁷ Plus précisément, 33,4 %

³⁸ Comprend « les bibliothécaires et les spécialistes des collections de médias; les directeurs artistiques; les artistes plasticiens, y compris les peintres, les sculpteurs et les illustrateurs; les artistes et les animateurs d'effets spéciaux; les graphistes; les designers, tous les autres; producteurs et réalisateurs; annonceurs de diffusion et disc jockeys radio; analystes de nouvelles, et journalistes; spécialistes des relations publiques; éditeurs; écrivains et auteurs; travailleurs des médias et des communications, tous les autres; les photographes; les caméramans pour la télévision, la vidéo et le cinéma » et les « monteurs de films et de vidéos », les journalistes et les éditeurs représentant 72,9 % de ces professions.

³⁹ « Estimations de la population », *Statistique Canada*, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1710000901&request_locale=fr

Figure 8 – Carte des journalistes soutenus par le précédent australien⁴⁰

Afin de transposer ces résultats au niveau provincial, prenons l'exemple de l'Alberta. Les 82 journalistes soutenus en Alberta par cette mesure pourraient inclure environ 25 journalistes basés à Calgary, 25 basés à Edmonton et 32 autres répartis dans le reste de la province. Ces journalistes augmenteraient la quantité et la qualité de la couverture du gouvernement, du secteur et de la culture en général en Alberta, améliorant ainsi les conditions sociales dans la province.

Selon le Tableau 2, l'impact de la trajectoire australienne sur l'économie canadienne serait positif. La trajectoire soutiendrait 6 900 emplois et 715 millions de dollars par an en PIB supplémentaire. L'augmentation des impacts entre le secteur du journalisme (2 200) sur l'économie dans son ensemble (une somme globale de 6 900) provient du multiplicateur décrit dans la Figure 8.

Une augmentation de l'activité économique signifierait également une augmentation des revenus fiscaux fédéraux. Pour cette voie, IMPLAN a estimé que cet impact serait de 236 millions de dollars par an. Les revenus proviendraient d'une augmentation de l'activité économique, et non d'une hausse des impôts. Par conséquent, les recettes seraient versées au Trésor fédéral sans être directement affectées à la distribution des fonds, et ces recettes pourraient donc servir à soutenir d'autres priorités sociales.

⁴⁰ Il est possible que les nombres figurant sur les cartes ne correspondent pas exactement dû à l'arrondissement.

Points à retenir sur l'analyse de l'impact économique

- **Quelques centaines de journalistes de la presse écrite semblent représenter un nombre minime à première vue, mais par rapport au nombre total de journalistes au Canada, ces chiffres sont considérables.** Par exemple, le Tableau 2 affiche 700 journalistes appuyés par le précédent australien, ce qui représente 23 % de tous les journalistes de la presse écrite travaillant actuellement au sein de l'écosystème médiatique canadien.
- **Le principal avantage pour la société canadienne de soutenir ces journalistes ne réside pas simplement dans leur emploi et leurs revenus, mais également dans le contenu qu'ils produisent.** Ces journalistes pousseraient le gouvernement à rendre des comptes aux citoyens et à les garder informés.
- Le précédent australien aurait un impact généralement positif sur l'économie canadienne, y compris plus d'emplois, un PIB accru et plus de recettes fiscales fédérales .
- **Transposer les politiques et les structures australiennes dans le contexte canadien représente la voie la plus sûre. Cette mesure uniformiserait les règles du jeu concurrentiel, appuierait le journalisme local, assurerait l'approvisionnement continu en contenu de nouvelles crédible aux consommateurs canadiens et renforcerait l'économie nationale et les finances fédérales.**

Recommandations finales

- **L'association professionnelle recommande vivement la mise en œuvre du précédent australien comme politique pour remédier aux défaillances du marché de la publicité numérique.**
- Nous recommandons que le Canada adopte le code australien dans les plus brefs délais, en y apportant le moins de changements possibles, et que les mesures en question soient implantées rapidement.
- La ville de Canberra a déjà approuvé son code par l'entremise de lobbying et d'observations. Étant donné qu'un processus d'entrée a déjà eu lieu, des ajustements ont été effectués au préalable. **Nous n'observons aucune différence significative entre les circonstances de défaillance du marché dans les écosystèmes médiatiques du Canada et de l'Australie pour justifier des modifications importantes.**
- L'Australie et le Canada ont plusieurs points communs. Ils ont des géographies étendues, des centres de population disparates, un écosystème médiatique hétérogène et des provinces avec un fort sentiment d'identité régionale en plus de l'identité nationale. L'Australie et le Canada partagent un mélange comparable d'industries, et chaque pays s'est développé à partir d'un ensemble commun de lois et de coutumes.
- Le processus peut être reproduit à la lettre. S'il est répliqué, ce processus nécessite 90 jours.
- Le code exercerait un effet transformateur sur le journalisme canadien après avoir rectifié les défaillances du marché identifiées tout au long de ce rapport.

Annexe A – Aperçu de la domination du marché des plateformes numériques

Position de Google sur le marché

Google génère des revenus liés au contenu des éditeurs de deux manières fondamentales :

1. En vendant des mots publicitaires associés aux recherches Google. La plateforme détient plus de 85 % du marché des fonctionnalités de recherche sur le Web.⁴¹
2. En partageant des revenus de transactions publicitaires numériques, car Google gère la pile technologique de la publicité reliant les annonceurs à l'auditoire des éditeurs.⁴²

Le problème central de la domination de Google sur le marché de la recherche concerne les éléments suivants :

- **Recherche Google** – Google a développé un moteur de recherche efficace et utile par lequel la plupart des utilisateurs passe pour rechercher des informations en ligne, ou pour « accéder directement » au Web dans son intégralité. Google exploite désormais cette domination à des fins anticoncurrentielles. La plateforme dispose d'un recouvrement d'auditoire en ligne estimé à 95 %, et environ 95 % des internautes utilisent au moins un produit Google chaque mois.⁴³
- **Obligation d'adhésion** – En raison du grand auditoire en ligne utilisant le moteur de recherche Google, les éditeurs doivent « adhérer » à la recherche Google pour accéder à ce large auditoire. En règle générale, 50 % ou plus du trafic numérique des éditeurs provient de la recherche Google. Les éditeurs ont besoin de ce public et du trafic numérique qu'il fournit pour pouvoir vendre des publicités cibles. **Ainsi, les éditeurs sont à la fois dépendants et redevables à Google.**
- **Accès aux données des éditeurs** – En y « adhérant », les éditeurs sont tenus de donner à Google l'accès aux données critiques liées au trafic de l'auditoire (p. ex. : le temps passé sur les pages, le type d'informations que les utilisateurs consomment, etc.). Google ne « vole » pas réellement de contenu, mais les éditeurs sont dépourvus d'autres options efficaces en remplacement de Google, et fournissent gratuitement des données d'auditoire à Google. La plateforme possède de loin l'accès le plus complet aux données d'auditoire Web, et elle l'utilise pour maintenir sa position monopolistique sur le marché et pour générer ses revenus.

⁴¹ "Worldwide desktop market share of leading search engines from January 2010 to July 2020," *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/216573/worldwide-market-share-of-search-engines/>

⁴² Controlling both the "supply" and "demand" of the market

⁴³ "Roadmap for a Case Against Google," *Omidyar*, mai 2020, <https://www.omidyar.com/news/roadmap-monopolization-case-against-google-regarding-search-market>

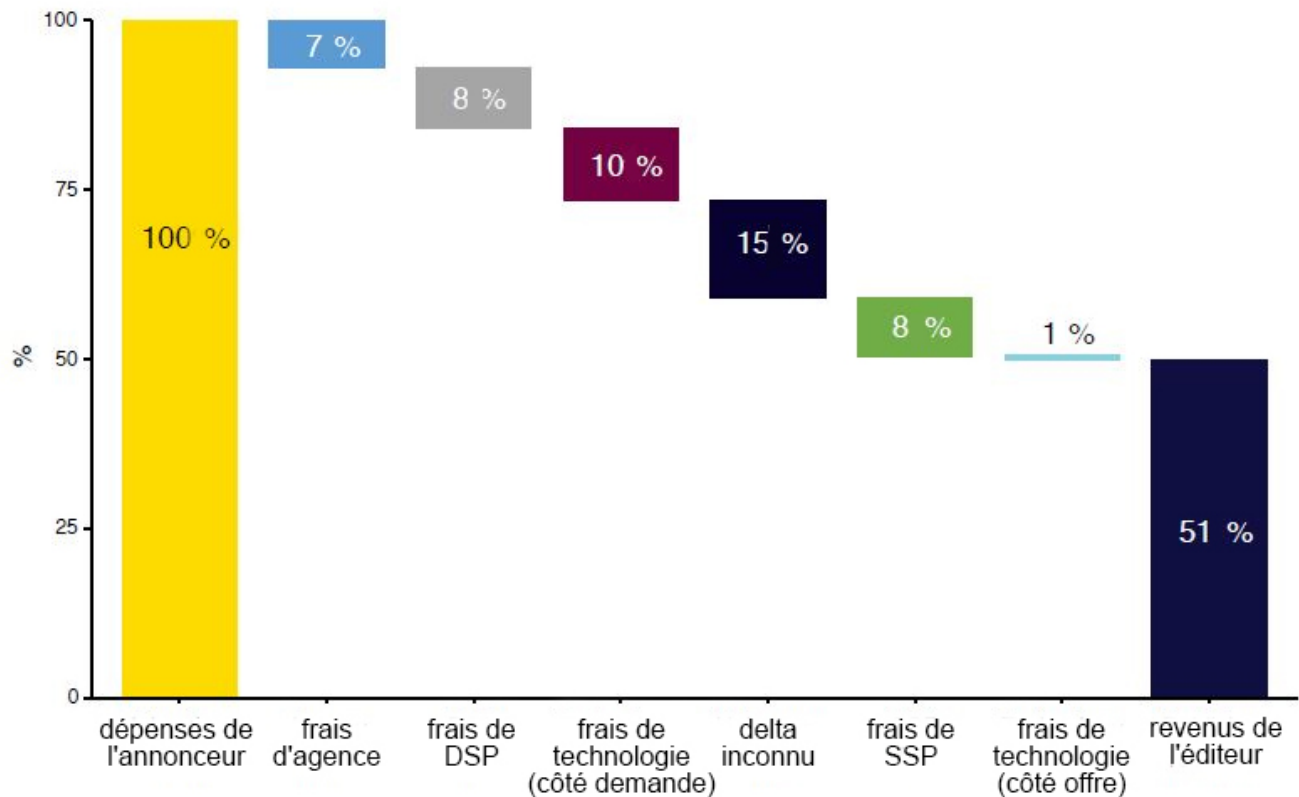
- **Valeur des données recueillies** – La collecte de données de masse et la possibilité de les monnayer donnent à Google un avantage concurrentiel inégalable. Les données d’auditoire qu’elle recueille sont d’une valeur critique pour les annonceurs, car elles leur permettent de cibler les lecteurs (ou consommateurs) qu’ils souhaitent toucher pour vendre des services et des produits.

Dans un marché concurrentiel, Google devrait payer pour ce contenu, comme le ferait toute autre entreprise sur un marché concurrentiel utilisant le produit ou le service d’une autre entreprise pour générer des revenus. La situation sur le marché des publicités numériques est faussée par le pouvoir de marché. Cet enjeu est au cœur des changements entrepris par la France et l’Australie et envisagés par d’autres pays développés en quête d’équité et de compensation pour les informations des éditeurs.

Les principaux problèmes de domination du marché liés à la pile technologique de la publicité sont les suivants :

- La « taxe publicitaire » constitue le revenu que tirent les entreprises (principalement Google et son quasi-monopole) opérant dans leur « pile publicitaire » entre les annonceurs et les éditeurs. Pour chaque dollar dépensé par un annonceur pour une publicité numérique, on estime que 0,49 \$ sont remis aux plateformes en cours de transaction, ne laissant que 0,51 \$ pour les éditeurs.⁴⁴

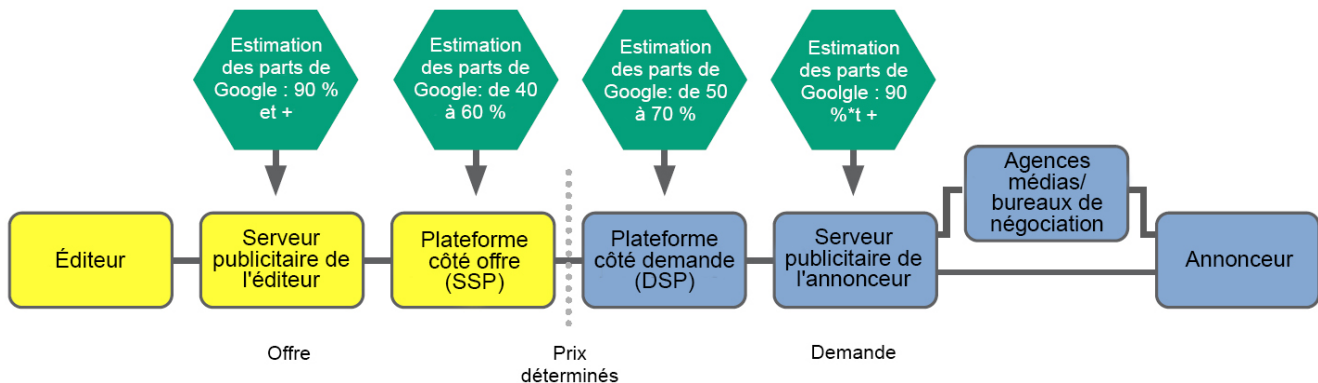
⁴⁴ “ISBA Programmatic Supply Chain Transparency Study,” ISBA, mai 2020, <https://www.isba.org.uk/knowledge/digital-media/programmatic-supply-chain-transparency-study/>

Figure 9 – L'effet en cascade de l'industrie sur les dépenses publicitaires⁴⁵

- Google gère l'ensemble de la pile technologique de l'environnement publicitaire, ce qui garantit que les éditeurs et les annonceurs doivent utiliser leur gamme de produits et services pour atteindre leur auditoire en vue de placer de la publicité numérique sur les pages Web.
- Selon Scott Morton et Dinielli, Google détient une part de marché estimée entre 40 et 90 %, en fonction de la position occupée sur la pile publicitaire. Ces parts de marché élevées sont à l'origine du pouvoir de marché que détient Google sur la publicité numérique à l'échelle mondiale.

⁴⁵ Tim Cross, "A Third of Programmatic Supply Chain Costs End up in Unknown Hands finds ISBA Study," *Video Ad News*, 6 mai 2020, <https://videoadnews.com/2020/05/06/a-third-of-programmatic-supply-chain-costs-end-up-in-unknown-hands-finds-isba-study/>

Figure 10 – Rôles de Google dans l'intermédiation publicitaire



Grâce au développement interne et aux acquisitions en série (p. ex. : Double Click, YouTube, etc.), Google a atteint une position dominante sur le marché. L'Autorité britannique de la concurrence et du marché a estimé que Google prélève 40 % des revenus de la pile technologique de la publicité. Cela a abouti à des résultats anticoncurrentiels et contribué aux défaillances du marché de la publicité numérique.

Position de Facebook sur le marché

Facebook a atteint une position dominante sur le marché dû à l'ampleur de son auditoire sur les médias sociaux. Facebook a atteint une « masse critique » d'utilisateurs, ce qui en restreint d'autant plus l'accès, et cette masse a été renforcée par les effets de réseau propres aux médias sociaux. La plateforme a rassemblé une mine de données de première main sur le comportement des consommateurs au cours de ce processus. Facebook utilise cet auditoire et ces données pour vendre des publicités sur sa plateforme, mais ne développe pas de contenu.

Facebook a atteint cette position à la suite du développement interne de sa plateforme de médias sociaux qui « retient » les utilisateurs grâce aux effets de réseau et aux acquisitions de plateformes concurrentes, notamment WhatsApp, Oculus VR, Instagram, Giphy et RedKix.

Comme avec Google, les éditeurs doivent accéder à l'auditoire Facebook en publiant l'accès à leur contenu via les fils d'actualité de Facebook pour inciter les utilisateurs à lire le contenu. Les éditeurs au Canada génèrent souvent plus de 30 % de leur auditoire par l'entremise de Facebook.

La présence de contenu, à son tour, génère un auditoire plus large pour Facebook, qu'il monnaye ensuite au moyen de ventes publicitaires. **Facebook n'est pas tenu de payer pour le contenu des éditeurs et ses coûts d'acquisition pour le contenu générateur d'auditoires sont donc nuls.**

Annexe B – Méthodologie de prévision du marché des journaux

Nous avons agrégé les informations financières historiques fournies par les éditeurs participants et les avons comparées aux données publiques concernant l'industrie canadienne de la presse. Avec ces résultats, nous avons estimé la taille actuelle du secteur de la presse à travers le Canada et avons réalisé des projections.

Nos prévisions s'appuient sur des tendances financières historiques, des projections sectorielles et des modèles de prévision internes pour les coûts fixes et variables. Nous avons par ailleurs projeté le modèle de prévision élaboré à partir des données fournies par les éditeurs à l'échelle du secteur de l'édition de nouvelles.

L'impact de la pandémie causée par la COVID-19 est compris dans le modèle de prévision.

Si l'on inclut les dépenses de restructuration et les dépenses en immobilisations, les éditeurs de journaux (dans l'ensemble du Canada) connaissent ou connaîtront une baisse de revenus à l'avenir. Les revenus ont diminué, la rentabilité s'est détériorée, voire évaporée, et les frais de licenciement et de fermeture en cours s'ajoutent aux coûts pour le secteur. Nous constatons que les revenus annuels du secteur diminueront de 500 à 600 millions de dollars entre 2019 et 2023.

Annexe C – Médias d'information Canada

News Media Canada est la voix de l'industrie des médias imprimés et numériques au Canada. Ses membres comprennent une grande majorité d'organismes de presse à l'échelle nationale.

L'organisation a vu le jour en 2016 lorsque ses membres ont accepté de fusionner l'Association canadienne des journaux et la Canadian Community Newspaper Association. News Media Canada représente des centaines de bannières renommées réparties sur l'ensemble des provinces et territoires.

Annexe D – Résultats détaillés de l'impact économique

Tableau 3 – Détail de l'impact du précédent australien sur l'emploi (unités)

| Rang | Secteur économique | Direct | Indirect | Induit | Total |
|------|--|--------|----------|--------|-------|
| 1 | Activités d'édition, audiovisuelles et de diffusion | 2 112 | 69 | 8 | 2 189 |
| 2 | Autres services du secteur des entreprises | 0 | 781 | 172 | 953 |
| 3 | Arts, spectacles, loisirs et autres activités de service | 0 | 704 | 175 | 880 |
| 4 | Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles | 0 | 352 | 354 | 706 |
| 5 | Santé humaine et travail social | 0 | 117 | 290 | 407 |
| 6 | Services d'hébergement et de restauration | 0 | 47 | 234 | 281 |
| 7 | Activités financières et d'assurance | 0 | 154 | 124 | 278 |
| 8 | Transport et stockage | 0 | 161 | 97 | 258 |
| 9 | Produits de papier et impression | 0 | 206 | 11 | 217 |
| 10 | Éducation | 0 | 20 | 64 | 84 |
| 11 | Télécommunications | 0 | 51 | 31 | 82 |
| 12 | Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire | 0 | 51 | 30 | 81 |
| 13 | Activités immobilières | 0 | 17 | 60 | 77 |
| 14 | Produits alimentaires, boissons et tabac | 0 | 10 | 48 | 58 |
| 15 | Agriculture, sylviculture et pêche | 0 | 16 | 41 | 57 |
| 16 | Électricité, gaz, approvisionnement en eau, réseau d'égouts, déchets et assainissement | 0 | 28 | 22 | 51 |
| 17 | Réparation et installation de machines et d'équipements | 0 | 11 | 39 | 50 |
| 18 | Construction | 0 | 29 | 21 | 50 |
| 19 | Services informatiques et autres services d'information | 0 | 30 | 12 | 42 |
| 20 | Produits informatiques, électroniques et optiques | 0 | 29 | 4 | 33 |
| 21 | Produits chimiques et pharmaceutiques | 0 | 6 | 8 | 14 |
| 22 | Exploitation et extraction de produits producteurs d'énergie | 0 | 6 | 6 | 12 |
| 23 | Produits métalliques fabriqués, à l'exception de la machinerie et de l'équipement | 0 | 5 | 6 | 12 |
| 24 | Textiles, vêtements, cuir et produits connexes | 0 | 1 | 9 | 10 |
| 25 | Produits en caoutchouc et en plastique | 0 | 5 | 4 | 9 |
| 26 | Machines et équipements n.c.a. | 0 | 5 | 3 | 8 |
| 27 | Véhicules automobiles, remorques et semi-remorques | 0 | 1 | 6 | 7 |
| 28 | Activités de service de soutien minier | 0 | 3 | 2 | 5 |
| 29 | Bois et produits en bois et en liège (à l'exception des meubles) | 0 | 3 | 2 | 5 |
| 30 | Autres produits minéraux non métalliques | 0 | 2 | 3 | 5 |
| 31 | Équipement électrique | 0 | 2 | 3 | 5 |
| 32 | Fabrication de métaux de base | 0 | 2 | 2 | 4 |
| 33 | Coke et produits pétroliers raffinés | 0 | 1 | 1 | 3 |
| 34 | Autre matériel de transport | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 35 | Extraction minière et exploitation en carrière de produits non | 0 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | |
|----|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | énergétiques | | | | |
| 36 | Ménages privés avec salariés | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 37 | Taxes intermédiaires sur les produits | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | TOTAL >> | 2 112 | 2 929 | 1 896 | 6 937 |

Tableau 4 – Détail de l'impact du précédent australien sur le PIB (en millions de dollars)

| Rang | Secteur économique | Direct | Indirect | Induit | Total |
|------|--|----------|----------|---------|----------|
| 1 | Activités d'édition, audiovisuelles et de diffusion | 322,2 \$ | 10,5 \$ | 1,2 \$ | 333,9 \$ |
| 2 | Autres services du secteur des entreprises | 0,0 \$ | 45,3 \$ | 10,0 \$ | 55,3 \$ |
| 3 | Activités immobilières | 0,0 \$ | 10,5 \$ | 37,8 \$ | 48,3 \$ |
| 4 | Activités financières et d'assurance | 0,0 \$ | 22,3 \$ | 18,1 \$ | 40,4 \$ |
| 5 | Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles | 0,0 \$ | 18,7 \$ | 18,8 \$ | 37,4 \$ |
| 6 | Santé humaine et travail social | 0,0 \$ | 7,5 \$ | 18,6 \$ | 26,1 \$ |
| 7 | Arts, spectacles, loisirs et autres activités de service | 0,0 \$ | 19,9 \$ | 4,9 \$ | 24,8 \$ |
| 8 | Taxes intermédiaires sur les produits | 0,0 \$ | 7,2 \$ | 16,4 \$ | 23,6 \$ |
| 9 | Transport et stockage | 0,0 \$ | 13,3 \$ | 8,0 \$ | 21,3 \$ |
| 10 | Télécommunications | 0,0 \$ | 8,8 \$ | 5,3 \$ | 14,1 \$ |
| 11 | Produits de papier et impression | 0,0 \$ | 13,3 \$ | 0,7 \$ | 14,0 \$ |
| 12 | Électricité, gaz, approvisionnement en eau, réseau d'égouts, déchets et assainissement | 0,0 \$ | 7,1 \$ | 5,6 \$ | 12,8 \$ |
| 13 | Services d'hébergement et de restauration | 0,0 \$ | 1,3 \$ | 6,4 \$ | 7,7 \$ |
| 14 | Produits alimentaires, boissons et tabac | 0,0 \$ | 1,3 \$ | 6,4 \$ | 7,7 \$ |
| 15 | Exploitation et extraction de produits producteurs d'énergie | 0,0 \$ | 3,7 \$ | 3,6 \$ | 7,2 \$ |
| 16 | Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire | 0,0 \$ | 3,9 \$ | 2,2 \$ | 6,1 \$ |
| 17 | Éducation | 0,0 \$ | 1,3 \$ | 3,9 \$ | 5,2 \$ |
| 18 | Agriculture, sylviculture et pêche | 0,0 \$ | 1,3 \$ | 3,3 \$ | 4,6 \$ |
| 19 | Construction | 0,0 \$ | 2,4 \$ | 1,7 \$ | 4,1 \$ |
| 20 | Services informatiques et autres services d'information | 0,0 \$ | 2,7 \$ | 1,1 \$ | 3,7 \$ |
| 21 | Produits chimiques et pharmaceutiques | 0,0 \$ | 1,2 \$ | 1,4 \$ | 2,6 \$ |
| 22 | Produits informatiques, électroniques et optiques | 0,0 \$ | 2,3 \$ | 0,3 \$ | 2,6 \$ |
| 23 | Réparation et installation de machines et d'équipements | 0,0 \$ | 0,5 \$ | 1,6 \$ | 2,1 \$ |
| 24 | Coke et produits pétroliers raffinés | 0,0 \$ | 0,9 \$ | 0,9 \$ | 1,8 \$ |
| 25 | Produits métalliques fabriqués, à l'exception de la machinerie et de l'équipement | 0,0 \$ | 0,5 \$ | 0,6 \$ | 1,1 \$ |
| 26 | Machines et équipements n.c.a. | 0,0 \$ | 0,6 \$ | 0,4 \$ | 1,0 \$ |
| 27 | Véhicules automobiles, remorques et semi-remorques | 0,0 \$ | 0,1 \$ | 0,9 \$ | 1,0 \$ |
| 28 | Activités de service de soutien minier | 0,0 \$ | 0,5 \$ | 0,4 \$ | 0,9 \$ |
| 29 | Ménages privés avec salariés | 0,0 \$ | 0,0 \$ | 0,7 \$ | 0,7 \$ |
| 30 | Produits en caoutchouc et en plastique | 0,0 \$ | 0,3 \$ | 0,3 \$ | 0,7 \$ |
| 31 | Extraction minière et exploitation en carrière de produits non énergétiques | 0,0 \$ | 0,3 \$ | 0,2 \$ | 0,5 \$ |
| 32 | Bois et produits en bois et en liège (à l'exception des meubles) | 0,0 \$ | 0,3 \$ | 0,2 \$ | 0,5 \$ |

| | | | | | |
|----|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 33 | Équipement électrique | 0,0 \$ | 0,2 \$ | 0,3 \$ | 0,5 \$ |
| 34 | Autres produits minéraux non métalliques | 0,0 \$ | 0,2 \$ | 0,3 \$ | 0,5 \$ |
| 35 | Autre matériel de transport | 0,0 \$ | 0,1 \$ | 0,1 \$ | 0,3 \$ |
| 36 | Textiles, vêtements, cuir et produits connexes | 0,0 \$ | 0,0 \$ | 0,2 \$ | 0,3 \$ |
| 37 | Fabrication de métaux de base | 0,0 \$ | 0,1 \$ | 0,1 \$ | 0,2 \$ |
| | TOTAL >> | 322,2 \$ | 210,3 \$ | 183,0 \$ | 715,4 \$ |