



LATICCE
Laboratoire de recherche sur la découvrabilité
et les transformations des industries culturelles
à l'ère du commerce électronique



ANALYSE DU PROJET DE LOI C-10 SOUS L'ANGLE DES ENTREPRISES COUVERTES ET DE LA DÉCOUVRABILITÉ

**Préparée par Guy-Philippe Wells
Sous la direction de Michèle Rioux (LATICCE) et Nathalie Blais (SCFP)**

**Laboratoire de recherche sur la découvrabilité et les transformations des industries
culturelles à l'ère du commerce électronique (LATICCE)**

21 décembre 2020



Note de recherche LATICCE 01012021

PRÉSENTATION

Cette analyse porte sur le projet *Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois* (Première lecture le 3 novembre 2020). Nous analysons plus particulièrement deux sujets de recherche du LATICCE qui nous semblent des plus importants dans le projet de modernisation du cadre réglementaire de la radiodiffusion au Canada présenté par le gouvernement. Le premier considère les différents types d'entreprises qui seront soumises à la nouvelle réglementation. Le deuxième traite des mécanismes de découvrabilité mis de l'avant par les entreprises en ligne.¹

Notre analyse tient pour acquise la volonté du gouvernement de voir le CRTC mettre en place un mécanisme d'enregistrement des entreprises en ligne comme le propose le rapport Yale. En effet, le projet de loi C-10 ne fait que donner le pouvoir au CRTC prendre des règlements à ce sujet. Il ne l'oblige pas à le faire. Nous faisons donc le choix ici de présumer que le CRTC ira de l'avant et nous allons au-delà du strict contenu juridique du projet de loi dans l'interprétation de ses effets. En ce sens, il s'agit d'une analyse politique et non d'une analyse juridique du projet de loi C-10.

D'autres aspects du projet de loi C-10 feront l'objet d'une analyse qui sera produite au début de 2021. Les sujets abordés seront entre autres les éléments d'incertitude que suscite le projet de loi et la répartition des responsabilités juridiques entre la future loi, le décret d'instruction du ministre du Patrimoine canadien et la réglementation du CRTC.

Cette note de recherche a été préparée dans le cadre d'un financement MITACS en collaboration avec la Coalition pour la culture et les médias. Le projet s'intitule *Refonder l'intervention de la puissance publique dans un contexte de transformation des industries culturelles et des médias : assurer la souveraineté culturelle et économique du Canada*.

Pour citer ce document : Wells, G.P. 2021. *Analyse du projet de loi c-10 sous l'angle des entreprises couvertes et de la découvrabilité*. Note de recherche 01012021, Laboratoire de recherche sur la découvrabilité et les transformations des industries culturelles à l'ère du commerce électronique.

¹ L'auteur souhaite remercier Michèle Rioux et Jean-Robert Bisailon pour leur contribution à ce texte.

1. Les entreprises en ligne couvertes par C-10

L'Internet a favorisé la création de plusieurs entreprises qui ont mis à profit ce nouveau moyen de communication pour offrir leur service sous plusieurs formes. En matière de radiodiffusion, le rapport Yale² signalait que « Le modèle d'affaires de bon nombre de plateformes en ligne, comme celui des télédiffuseurs traditionnels, se fonde sur l'offre de contenu médiatique³ aux auditoires ainsi que sur la vente de ces auditoires à des annonceurs. »⁴ Le principe défendu par ce rapport est que la réglementation devrait couvrir les entreprises qui tirent profit du système de radiodiffusion, que ce soit sous la forme de revenus d'abonnement ou publicitaires : « Les annonceurs considèrent maintenant les sociétés en ligne comme des entreprises médiatiques traditionnelles qui se concurrencent directement pour obtenir une part de leur budget de publicité ».⁵

Le projet de loi C-10 ajoute les *entreprises en ligne*⁶ en tant que catégorie distincte d'entreprise de radiodiffusion. La définition d'*entreprise de radiodiffusion* est ainsi modifiée pour inclure les entreprises en ligne.⁷ Les entreprises en ligne ne sont pas soumises au système de licences du CRTC.⁸ Par contre, celui-ci peut prendre des règlements concernant l'enregistrement des entreprises de radiodiffusion.⁹

C-10 introduit le principe voulant que le CRTC réglemente et surveille le système canadien de radiodiffusion afin que les entreprises de radiodiffusion offrant des services semblables soient traitées de manière juste et équitable entre elles.¹⁰ Il permet aussi au CRTC de soustraire à l'application de la loi toute catégorie d'entreprise qui ne contribuerait pas de façon importante à la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.¹¹

Le législateur n'a cependant pas donné cette latitude au régulateur dans le cas des médias sociaux. Le projet de loi les exclut en effet de la portée de la loi lorsqu'une émission y est téléversée par un utilisateur d'un service de média social. Il exclut ainsi les entreprises dont la seule radiodiffusion est celle du partage d'émissions par les utilisateurs.¹² Ainsi, en vertu de C-10, des acteurs majeurs des plateformes en ligne telles que Facebook et YouTube ne seraient pas soumis à la réglementation canadienne et à ses obligations.

Un premier critère retenu par le gouvernement pour déterminer si une entreprise en ligne doit ou non être soumise à la réglementation du CRTC est celui du contrôle de la programmation. Celui-ci est défini comme étant : « Contrôle exercé sur le choix des émissions en vue de leur transmission, à l'exclusion de celui exercé sur le choix des services de programmation destinés à être retransmis. »¹³ Ce critère n'est pas exprimé explicitement dans le projet de loi autrement que par la

² Rapport du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications (ci-après Yale 2020)

³ Le rapport Yale définit les contenus médiatiques comme étant « le contenu audio, audiovisuel et les nouvelles rendues disponibles au moyen de télécommunications ». Le projet de loi C-10 utilise plutôt l'expression « émission » qui exclut les nouvelles.

⁴ Yale 2020, p.142

⁵ Idem, p.143

⁶ Voir les définitions en partie 3.

⁷ Art. 1

⁸ Art. 6(1) a.

⁹ Art 10(8)i)

¹⁰ Art. 4 (1)a.

¹¹ Art. 4(3)

¹² Art 1(3) et Art. 3

¹³ Art. 1(2)

distinction qui est accordée aux médias sociaux et à la manière utilisée par le gouvernement pour définir leurs activités. Ainsi, si une entreprise en ligne contrôle la programmation qu'elle propose, elle devra s'enregistrer auprès du CRTC. Si ce sont plutôt les utilisateurs de la plateforme en ligne qui proposent des émissions, celle-ci ne sera pas soumise à la réglementation.

À notre avis, le contrôle de la programmation ne devrait pas être le seul critère d'application de la réglementation canadienne aux entreprises en ligne. Ce critère est trop restrictif : 1) il exclut une part significative des activités de radiodiffusion en ligne ; 2) il ne permet pas l'adaptation à de nouveaux modèles d'affaires dans un secteur d'activité économique où les transformations sont très rapides ; 3) il a le potentiel d'inciter les entreprises en ligne à modifier leur fonctionnement ou l'interprétation de celui-ci pour éviter l'application de la réglementation ; 4) la mise en place par le CRTC d'activités de surveillance du contrôle de la programmation pour les entreprises en ligne nous apparaît comme étant très complexe ; 5) la définition du contrôle de la programmation n'est pas explicite sur le rôle joué par les algorithmes.

Comme le propose le rapport Yale, les entreprises en ligne d'agrégation et de partage de contenu médiatique telles que YouTube et Facebook devraient être soumises à la réglementation canadienne. C'est l'activité de radiodiffusion qui devrait être utilisée comme critère d'application de la loi et non le contrôle de la programmation. Ce critère permettrait d'inclure les entreprises en ligne majeures financées par la publicité et le partage de données qui profitent de la diffusion d'émissions par leurs utilisateurs. Également, il permettrait d'appliquer la réglementation selon un critère plus concret, plus complexe à contourner pour les entreprises qui envisageraient de le faire.

Le rapport Yale met de l'avant le principe voulant « que tous les participants du secteur soient tenus d'apporter une contribution appropriée à l'atteinte des objectifs de la loi. Ce principe découle d'un contrat social voulant que les entités qui tirent des avantages de leurs activités au Canada (p. ex. revenus, licence d'utilisation du spectre et données des consommateurs canadiens) satisfassent également à certaines obligations ».¹⁴ C'est à notre avis ce principe qui devrait guider l'établissement des critères d'application de la réglementation et de la participation des entreprises en ligne au développement du contenu canadien.

Une illustration peut faciliter l'exposition des problèmes potentiels causés par le critère retenu par le gouvernement. Le haut-parleur intelligent de Google utilise les services de l'entreprise TuneIn pour retransmettre gratuitement des émissions de stations radiophoniques de partout dans le monde. Le modèle d'affaires de TuneIn repose sur différentes propositions, l'une d'entre elles étant l'accès gratuit à des milliers de stations radiophoniques financé à l'aide de publicité. La radio de la Société Radio-Canada est diffusée sur le haut-parleur intelligent de Google grâce aux services de TuneIn. Nous avons observé que TuneIn lançait à l'occasion des publicités locales lorsque nous demandions d'écouter la radio de Radio-Canada. Il en est de même lorsque nous cherchons à avoir accès à Radio-Canada par le site Internet de TuneIn. Les publicités sont adaptées à l'auditoire, c'est-à-dire à la langue d'écoute et au territoire. Ainsi, l'écoute par un auditeur canadien de la radio de la SRC à l'aide de ce service génère des revenus publicitaires pour une entreprise américaine alors que la SRC elle-même ne peut avoir recours à la publicité pour financer ses activités radiophoniques.

Selon le projet de loi C-10, notre compréhension est que les activités gratuites de TuneIn pourraient ne pas être soumises à la réglementation canadienne. TuneIn pourrait argumenter que son service gratuit est un média social au même titre que YouTube ou Facebook qui retransmettent des

¹⁴ Rapport Yale, p. 137

émissions par l'intermédiaire de leurs utilisateurs. Tracer la ligne entre ce qui constitue une activité de média social et une activité de radiodiffusion risque d'être fort complexe.

Également, nous estimons qu'il sera très complexe pour le CRTC de mettre en place une surveillance du contrôle de la programmation par les entreprises en ligne. Non seulement faudrait-il que le CRTC surveille la diffusion d'émissions par ces entreprises, tâche qui n'est pas simple vu le nombre d'émissions diffusées chaque jour par celles-ci, mais il faudrait également vérifier l'identité du diffuseur et ses liens d'affaires potentiels avec le service de média social. Les solutions techniques pour surveiller efficacement non seulement l'identité des diffuseurs d'émissions sur Facebook, YouTube et de plusieurs autres grands joueurs, mais également leurs liens d'affaires avec les services de média social nous apparaissent comme étant très complexes à mettre en place. La surveillance des liens d'affaires de l'émetteur d'une émission à travers les milliards qui sont vus chaque jour relève selon nous de l'improbable.

Il nous apparaît comme étant plus réaliste et efficace de mettre en place un système de surveillance basé sur la radiodiffusion.¹⁵ Les travaux de mesure de la découvrabilité du LATICCE, la mobilisation de nouveaux outils techniques et l'application de méthodes telles que les bases de données en graphes, l'appariement par identifiants uniques ou l'analyse profonde de paquets ouvrent des pistes de perfectionnement des méthodes de surveillance sans lesquelles toute application de réglementation future, en contexte numérique, se verrait de toute façon vouée à l'échec.

Finalement, il est difficile aujourd'hui de ne pas associer le contrôle de la programmation aux algorithmes utilisés par les entreprises en ligne pour proposer des émissions. Tous les contenus ne sont pas égaux en ligne et sont proposés aux utilisateurs des services par les entreprises en ligne selon des critères très précis que sont les variables des algorithmes. Ces critères peuvent être les goûts présumés d'un abonné, mais aussi les intérêts économiques d'un client. En ce sens, les plateformes numériques font chaque jour des choix de programmation qui mettront en valeur des émissions déterminées. Si la définition du contrôle de la programmation proposée par C-10 n'exclut pas clairement les algorithmes, il nous semble toutefois qu'elle demeure ancrée dans le contrôle traditionnel sur une grille horaire ou sur un éventail d'émissions. Faire abstraction de l'impact des algorithmes dans la définition de « contrôle de la programmation » ramène la portée de la loi vingt ans en arrière.

La volonté du gouvernement à cet égard semble être de diviser les entreprises en ligne afin de les faire contribuer de manière différente à l'économie canadienne. C'est notre compréhension de l'énoncé économique de l'automne 2020 de la ministre des Finances, Cynthia Freeland, qui indique que :

« le gouvernement proposera de mettre en œuvre une taxe imposée aux sociétés offrant des services numériques, qui entrerait en vigueur le 1er janvier 2022, jusqu'à ce qu'une approche commune acceptable la remplace. À titre provisoire, on estime que cette nouvelle mesure ferait augmenter les revenus fédéraux de 3,4 milliards de dollars sur 5 ans, à compter de l'exercice 2021-2022 ».¹⁶

¹⁵ Sur la vérification de l'atteinte d'objectifs et de la surveillance des mandats de réalisation d'entreprises enregistrées auprès du CRTC, le LATICCE s'est vu confier l'analyse de projets techniques qui vont dans le sens de créer des outils automatiques de validation des contenus canadiens et francophones. Le développement de tels outils de validation, bien que présentant un niveau de complexité non négligeable, n'est pas utopique.

¹⁶ Gouvernement du Canada. 2020. *Soutenir les Canadiens et lutter contre la COVID-19 : énoncé économique de l'automne 2020*. p.131 <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2020/report-rapport/FES-EEA-fra.pdf>

Le gouvernement propose ici de prendre le devant sur d'éventuelles mesures de taxation des entreprises en ligne qui seraient définies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En agissant de la sorte, le gouvernement canadien emprunte la même voie que la France, affichant sa volonté de mettre en place une taxe temporaire qui pourrait être remplacée par un nouveau cadre de taxation défini par les travaux de l'OCDE. Cette orientation prise par plusieurs États résulte de la difficulté à en venir à une entente à l'OCDE.

Selon l'approche retenue, qui devrait être définie dans le prochain budget fédéral, les sociétés offrant des services numériques (dont les plateformes de médias sociaux) se verraient imposer une taxe sur leur chiffre d'affaires qui serait affectée aux dépenses générales de l'administration fédérale. Les entreprises de médias sociaux devraient ainsi payer cette taxe qui ne serait pas dirigée vers les productions culturelles, alors qu'une part significative des activités de plusieurs d'entre elles est liée à la radiodiffusion. Encore une fois, comme c'est le cas pour les fournisseurs d'accès Internet, les industries culturelles se voient privées d'une source importante de financement potentiel.

Un encadrement des activités de radiodiffusion basé sur la diffusion d'émissions nous apparaît comme étant plus susceptible d'être applicable, équitable et efficace. Comme le propose le rapport Yale, une entreprise en ligne qui diffuse contenus médiatiques auraient des obligations définies en fonction de son type d'activité. Ces obligations peuvent prendre la forme de dépenses ou de redevances. Il est difficile de prévoir quels seront les développements technologiques qui favoriseront la diffusion des émissions au cours des prochaines années. Un critère comme celui du contrôle de la programmation nous semble aujourd'hui déjà dépassé et peu prometteur pour l'encadrement des différentes avenues que peut prendre la diffusion des émissions canadiennes dans le futur.

2. La découvrabilité

Le projet de loi prévoit que le CRTC peut prendre des ordonnances imposant des conditions — pour l'exploitation des entreprises de radiodiffusion — qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. Ces conditions peuvent notamment concerner : 1) la proportion des émissions qui doivent être des émissions canadiennes et la proportion du temps d'antenne à consacrer aux émissions canadiennes ; 2) la présentation des émissions que peut sélectionner le public, y compris la découvrabilité des émissions canadiennes ; 3) la communication de tout autre renseignement au Conseil par les exploitants d'entreprises de radiodiffusion qu'il estime nécessaire pour l'exécution de la présente loi, y compris des renseignements : financiers, commerciaux, sur la programmation, relatifs à la mesure de l'audience.¹⁷

Pour résumer, le projet de loi prévoit que le CRTC peut imposer à tous les radiodiffuseurs des obligations de contenu canadien, de présentation et de découvrabilité, ainsi que la communication de renseignements sur la programmation et sa popularité.

Ainsi le CRTC pourrait, par sa réglementation, imposer des conditions favorisant la découvrabilité des œuvres canadiennes et mesurer quelles sont les pratiques des consommateurs canadiens sur les plateformes numériques en ligne. Il s'agit déjà d'une avancée importante par rapport à la situation actuelle, alors que ces entreprises ne sont soumises à aucune obligation de découvrabilité et que

¹⁷ Art. 7

nous en savons très peu sur les activités des Canadiens et Canadiennes sur les plateformes numériques.

Le rapport Yale était plus précis que le projet de loi C-10 et proposait l'imposition aux entreprises en ligne d'obligations spécifiques liées à la découvrabilité :

- des obligations de catalogue ou de présentation ;
- des obligations de mise en valeur ;
- l'obligation d'offrir des choix de contenu médiatique canadien ;
- des obligations de transparence, notamment envers le CRTC quant au fonctionnement des algorithmes, y compris des exigences d'audit.¹⁸

Le rapport Yale recommandait également que le projet de loi « contienne des objectifs relatifs à la découvrabilité du contenu canadien »¹⁹ et que ces objectifs « soient inclusifs et que l'appui au contenu canadien reflète la diversité du pays. »²⁰ Ensuite, il proposait que « le CRTC devrait pouvoir imposer des mesures de découvrabilité aux sociétés de contenu médiatique. »²¹

Les dispositions prévues dans C-10 agissent sur deux principaux aspects de la découvrabilité des œuvres canadiennes sur Internet. D'abord, pour qu'une œuvre soit découverte, il faut qu'elle existe. Ainsi les sommes additionnelles qui seront générées par les obligations données aux entreprises en ligne liées au mécanisme d'enregistrement²² favoriseront la création de nouvelles œuvres canadiennes. L'existence de l'œuvre est une condition nécessaire, mais non suffisante pour trouver son public sur Internet. La mise en valeur du contenu par les choix algorithmiques et éditoriaux joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la liaison entre le public et l'œuvre. Le projet de loi pourrait permettre l'imposition par règlement ou par ordonnance de conditions liées à la découvrabilité des œuvres canadiennes.

À notre avis, l'importance de la découvrabilité dans le système de radiodiffusion est telle qu'il serait opportun d'ajouter un objectif à cet égard dans la politique canadienne de radiodiffusion à l'article 3 de la loi. Le ministre Guilbeault semble être sensible à la question des défis distincts vécus par les artistes des deux langues officielles au Canada. Il déclarait en effet que « Dans nos instructions au CRTC, nous souhaitons reconnaître les besoins spécifiques du français et de la francophonie canadienne dans un univers numérique dominé par l'anglais. »²³ À l'image des objectifs donnés à la Société Radio-Canada dans cet article de la loi, il serait possible d'indiquer que le système de radiodiffusion devrait participer à la découvrabilité des œuvres canadiennes en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins des deux collectivités de langue officielle.

¹⁸ Rapport Yale, p. 36

¹⁹ Ibid, p.139

²⁰ Ibid

²¹ Ibid, p. 158

²² Le ministre Guilbeault estime les nouvelles contributions à près d'un milliard \$ par année.

²³ Discours de S. Guilbeault à la Chambre des communes, 18 novembre 2020.

<https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/43-2/chambre/seance-31/debats#11014677>

3. Définition

entreprise en ligne Entreprise de transmission ou de retransmission d'émissions par Internet destinées à être reçues par le public à l'aide d'un récepteur.

émission : Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.

entreprise de radiodiffusion S'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, d'une entreprise en ligne ou d'un réseau

radiodiffusion Transmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d'émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l'aide d'un récepteur, qu'elle soit prévue à l'horaire ou offerte sur demande, à l'exception de celle destinée à la présentation dans un lieu public seulement.