



Estimation des coûts liés au projet de loi C-18 : Loi sur les nouvelles en ligne



Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport présente la réponse du DPB à la demande d'un député qui souhaitait obtenir une analyse indépendante du coût financier de la mise en œuvre du projet de loi C-18, *Loi concernant les plateformes de communication en ligne rendant disponible du contenu de nouvelles aux personnes se trouvant au Canada*.

Analyste principale :
Rolande Kpekou Tossou, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Xiaoyi Yan, directrice, Analyse budgétaire

Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous contacter à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	2
2. Hypothèses relatives au calcul des coûts	3
3. Coûts administratifs	5
3.1 Plans de dépenses des organisations fédérales	5
3.2 Estimation indépendante	5
4. Coûts pour le secteur privé	7
4.1 Coûts de transaction et de conformité	7
4.2 Répercussions sur les recettes fiscales	8
Notes	9

Résumé

Un parlementaire a demandé que le directeur parlementaire du budget (DPB) estime les coûts de mise en œuvre du projet de loi C-18 : Loi concernant les plateformes de communication en ligne rendant disponible du contenu de nouvelles aux personnes se trouvant au Canada. Le projet de loi C-18 réglemente les plateformes numériques en établissant un nouveau régime législatif et réglementaire pour obliger les plateformes qui génèrent des recettes à partir de la publication de contenu de nouvelles à partager une partie de leurs recettes avec les entreprises canadiennes de nouvelles.

Les coûts financiers du projet de loi pour le gouvernement fédéral découlent principalement de l'élaboration de la loi par Patrimoine canadien et de son application par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Le secteur privé, composé principalement d'entreprises de nouvelles, s'expose à des coûts de transaction et de conformité en vertu du projet de loi.

Nous nous attendons à ce que les dépenses publiques totales liées à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de loi C-18 s'élèvent en moyenne à 5,6 millions de dollars par an sur cinq ans pour Patrimoine canadien et le CRTC. Le Budget de 2022 alloue au CRTC 8,5 millions de dollars sur deux ans, à compter de 2022-2023, pour la mise en œuvre du projet de loi. En réponse aux demandes de renseignements du DPB, le CRTC et Patrimoine canadien ont fait savoir que « le financement prévu au Budget de 2022 ne sera pas permanent, car le CRTC lancera un processus de recouvrement des coûts dans le cadre de l'administration du régime ».

Nous nous attendons à ce que les entreprises de nouvelles reçoivent au total des plateformes numériques une indemnisation d'environ 329,2 millions de dollars par an et à ce qu'elles dépensent environ 20,8 millions de dollars en coûts de transaction et de conformité dans la négociation de leurs premières ententes prévues par le projet de loi.

Tableau 1 du résumé Résumé des coûts administratifs prévus

Organisations	Activités	Coûts (en millions de dollars)				
		Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Patrimoine canadien	Élaboration des propositions législatives et réglementaires	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3
CRTC	Implémentation	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5
	Total	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8

1. Introduction

Ce rapport évalue le coût financier du projet de loi C-18 : *Loi concernant les plateformes de communication en ligne rendant disponible du contenu de nouvelles aux personnes se trouvant au Canada* (titre abrégé : *Loi sur les nouvelles en ligne*), à la demande d'un député.

La *Loi sur les nouvelles en ligne* s'appliquera aux plateformes numériques qui permettent de consulter et de partager du contenu de nouvelles sur leurs plateformes et pour qui il existe un important déséquilibre dans le pouvoir de négociation avec les entreprises de nouvelles. La loi obligera les plateformes numériques à indemniser équitablement les entreprises de nouvelles en vertu d'ententes négociées volontairement ou dans le cadre d'un processus de négociation obligatoire dont les propositions finales seront soumises à un arbitrage lorsqu'il sera impossible de parvenir à une entente. En voici des bénéficiaires potentiels :

- les journaux et magazines d'actualité, ainsi que les sociétés de presse en ligne déjà désignées comme étant des organisations journalistiques canadiennes admissibles (OJCA);
- les radiodiffuseurs privés et publics qui produisent et publient du contenu de nouvelles originales en ligne;
- les organismes de presse étrangers qui satisfont aux critères¹.

Ce rapport porte sur deux types de répercussions financières de la *Loi sur les nouvelles en ligne*, soit :

1. les coûts administratifs : le projet de loi entraînera de nouvelles obligations administratives permanentes pour le CRTC et Patrimoine canadien;
2. les coûts de conformité et de transactions pour le secteur privé : la nouvelle réglementation occasionnera pour les entreprises des coûts de conformité réglementaire et des coûts liés à la négociation et à l'application des ententes. Le tout aura des conséquences financières pour le gouvernement fédéral.

Dans ce rapport, le DPB présente une estimation des coûts administratifs totaux du projet de loi C-18. Il se penche aussi sur les coûts de transaction et de conformité pour les entreprises de nouvelles et sur le paiement annuel prévu des plateformes numériques.

2. Hypothèses relatives au calcul des coûts

Les coûts financiers du projet de loi pour le gouvernement fédéral découlent principalement de l'élaboration de la loi par Patrimoine canadien et de son application par le CRTC. De nombreux détails importants sur des activités précises que les organisations fédérales mèneront pour mettre en œuvre le projet de loi seront énoncés dans un règlement.

Notre estimation des coûts repose sur les hypothèses suivantes, qui ont été formulées à partir de l'information fournie par les organisations fédérales et de consultations auprès d'entreprises canadiennes de nouvelles, ainsi que sur l'expérience de l'Australie, qui a adopté une loi semblable² :

- CRTC : Le nombre total d'employés à temps plein (ETP) que le CRTC affectera à la mise en œuvre du projet de loi se fonde sur son régime actuel de règlement extrajudiciaire des différends, et il sera ajusté pour tenir compte des autres responsabilités du CRTC en vertu du projet de loi.
- Plateformes numériques : Même si le projet de loi ne précise pas exactement à quelles plateformes numériques la Loi s'appliquera, il énonce les critères qui seront utilisés pour déterminer s'il y a un déséquilibre des pouvoirs de négociation. Google et Meta sont considérés comme ayant un tel pouvoir de négociation parce qu'elles sont les plus grandes entités qui exercent une forte domination sur le marché.
- Entreprises de nouvelles admissibles : Notre analyse porte notamment sur des entreprises de nouvelles qui sont déjà considérées comme étant des OJCA (sociétés et propriétaires de journaux, magazines d'actualité, entreprises de nouvelles en ligne), ainsi que sur des radiodiffuseurs publics et privés. Les radiodiffuseurs sont traités comme des groupes de propriétaires, et pas comme des stations prises individuellement. Ce faisant, nous supposons que chaque groupe de propriétaires comptera au moins un média qui produit du contenu de nouvelles.
- Négociation et arbitrage obligatoires : Pour réduire le plus possible les coûts de transaction et de conformité, les plateformes numériques concluront sur une base volontaire des ententes commerciales avec la plupart des entreprises canadiennes de nouvelles en dehors du cadre législatif. Cela fera que peu d'entreprises de nouvelles, surtout les petites, s'inscriront auprès du CRTC pour entamer un processus de négociation obligatoire. Tous les frais connexes (frais d'arbitrage, frais de négociation) seront répartis à parts égales entre les deux parties.

- Montant de l'indemnisation : Nous supposons que l'indemnisation provenant des plateformes numériques couvrira 30 % du coût de création du contenu de nouvelles par les entreprises de nouvelles.
- Coûts de transaction et de conformité : Ils sont estimés séparément pour les petites, moyennes et grandes entreprises.

3. Coûts administratifs

Deux organisations fédérales participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de loi C-18 : Patrimoine canadien et le CRTC.

Cette section résume les nouvelles activités qui seront entreprises par chacune de ces deux organisations en vertu du projet de loi et présente une estimation indépendante du coût de ces activités.

3.1 Plans de dépenses des organisations fédérales

Le rôle de Patrimoine canadien consiste à élaborer des propositions législatives et réglementaires, à échanger avec les parties prenantes, ainsi qu'à suivre et à fournir des conseils sur le régime législatif.

Les nouvelles responsabilités du CRTC comprendront ce qui suit : rédiger un code de conduite pour guider les négociations; déterminer quelles entreprises de nouvelles sont admissibles et peuvent participer; tenir à jour une liste des plateformes numériques auxquelles la Loi s'applique; définir quand une plateforme numérique peut être exemptée du régime parce que les ententes négociées sur une base volontaire répondent aux critères énoncés dans la Loi; soutenir le processus d'arbitrage; recevoir les plaintes au sujet de différentes questions relatives au cadre; appliquer des sanctions administratives pécuniaires en cas de non-conformité; et embaucher un vérificateur externe afin de produire un rapport annuel sur l'incidence de la Loi. Le CRTC aura aussi le pouvoir de rédiger des règlements pour régir différents aspects du fonctionnement de la Loi³.

Le Budget de 2022 proposait une enveloppe de 8,5 millions de dollars sur deux ans, à compter de 2022-2023, pour aider le CRTC à établir un nouveau cadre législatif et réglementaire si le projet de loi est adopté. En réponse aux demandes de renseignements du DPB, le CRTC et Patrimoine canadien ont transmis des renseignements sur leurs responsabilités législatives respectives.

3.2 Estimation indépendante

Le DPB estime qu'il en coûtera en moyenne 2,2 millions de dollars par an sur cinq ans à Patrimoine canadien pour s'acquitter de son nouveau rôle prévu par la *Loi sur les nouvelles en ligne*.

Le nombre d'ETP nécessaires pour réaliser de nouvelles activités prévues par le projet de loi a été fourni par Patrimoine canadien. Le DPB a ensuite utilisé les dépenses de fonctionnement moyennes du Ministère par ETP pour évaluer le coût total.

Nous estimons que le coût de la mise en œuvre du projet de loi C-18 par le CRTC s'élèvera, en moyenne, à 3,4 millions de dollars par an sur cinq ans.

Comme ci-dessus, cette estimation se fonde sur le nombre d'ETP qui seront affectés au projet de loi de façon continue et sur les dépenses de fonctionnement moyennes par ETP. Le CRTC a fourni peu de détails sur les tâches précises qu'il prévoit d'entreprendre et sur les besoins en ressources prévus pour accomplir ces tâches. Cependant, le CRTC a fait savoir au DPB qu'il administre un régime de règlement extrajudiciaire des différends en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*. En fonction du nombre d'ETP actuellement affectés à ce régime, le DPB a estimé le nombre d'ETP qui seront affectés à la mise en œuvre de la *Loi sur les nouvelles en ligne*. Le coût total comprend également une estimation du coût de l'embauche d'un vérificateur externe pour produire un rapport annuel⁴. Notre estimation ne tient compte d'aucun recouvrement des coûts par le CRTC⁵.

4. Coûts pour le secteur privé

Les entreprises de nouvelles supportent les coûts liés à la négociation d'ententes avec les plateformes numériques, ainsi que les coûts de conformité à la loi.

4.1 Coûts de transaction et de conformité

Les entreprises de nouvelles prises en compte dans notre analyse comprennent des sociétés et des sociétés de personnes déjà considérées comme étant des OJCA, ainsi que des groupes de propriétaires de radiodiffuseurs publics et privés. Nous supposons que les paiements annuels aux entreprises de nouvelles représenteront 30 % du coût de création du contenu⁶. Pour les radiodiffuseurs, le coût de création du contenu est calculé approximativement par les dépenses en émissions canadiennes (DEC) dans les nouvelles; pour ce qui est des OJCA, l'estimation du coût de création du contenu repose sur nos consultations avec des entreprises de nouvelles.

Le DPB estime que la *Loi sur les nouvelles en ligne* rapportera environ 329,2 millions de dollars par an aux entreprises de nouvelles à l'échelle du Canada. Il estime également que les entreprises de nouvelles dépenseront environ 20,8 millions de dollars en coûts de transaction et de conformité pour conclure leurs premières ententes. Il sera plus coûteux pour les petites entreprises de négocier et de se conformer à la loi, car la plupart d'entre elles devront engager des experts externes, alors que les grandes entreprises disposent probablement déjà d'une telle capacité interne.

Les coûts de transaction et de conformité sont estimés séparément pour les petites, moyennes et grandes entreprises. Nous supposons que les moyennes et grandes entreprises seront en mesure de conclure des ententes commerciales sur une base volontaire avec des plateformes numériques en dehors du cadre législatif et que seule une faible proportion de petites entreprises se lancera dans un processus de négociation obligatoire. Nous supposons que les petites, moyennes et grandes entreprises de nouvelles vont affecter différentes fractions de leur indemnisation totale aux coûts de transaction et de conformité. L'estimation comprend aussi les frais d'arbitrage pour les petites entreprises qui se lanceront éventuellement dans un processus de négociation obligatoire avec le CRTC. Cet ajustement comprend les frais d'arbitrage et les coûts administratifs découlant de la supervision d'un dossier de négociation^{7,8}. Nous tenons compte aussi d'autres dépenses que les petites entreprises pourraient engager, étant donné qu'elles signeront probablement leurs ententes après les grandes entreprises⁹.

4.2 Répercussions sur les recettes fiscales

Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces revenus supplémentaires pour l'industrie auront une incidence sur les recettes fiscales fédérales. Il y aura certes une augmentation des coûts pour les plateformes de communications et des revenus des entreprises de nouvelles, mais le DPB n'est pas en mesure de prévoir la réaction comportementale de ces sociétés. Par exemple, les revenus accrus des entreprises de nouvelles pourraient entraîner une hausse proportionnelle des dépenses liées à la création de contenu, ce qui ne donnera lieu à aucun changement global net dans les bénéfices des entreprises. Il se peut également que les propriétaires d'entreprises de nouvelles se contentent de prendre les bénéfices supplémentaires¹⁰.

Notes

1. Entreprises qui n'appartiennent pas à des Canadiens, mais qui comptent une salle de presse au Canada.
2. Le DPB s'est entretenu avec Rod Sims, l'ancien président de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), qui a été l'un des architectes du code de négociation australien (News Media Bargaining Code). Son rapport se trouve à <https://jinstitute.org/wp-content/uploads/2022/05/Rod-Sims-News-Bargaining-Code-2022.pdf>. [En anglais seulement]

Nous avons également discuté avec l'Australian Communication and Media Authority (ACMA), en particulier avec la section responsable des négociations avec les médias d'information. Nous avons ainsi pu obtenir des détails très utiles sur la façon dont la loi est mise en œuvre en Australie (voir https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/posts/2020/12/42478_-_news_media_and_digital_platforms_mandatory_bargaining_code_supplementary_analysis.pdf). [En anglais seulement]
3. Voir https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/pl/charte-charter/c18_1.html.
4. En vertu du projet de loi C-18, le CRTC demandera à un vérificateur indépendant de préparer un rapport annuel du vérificateur pour connaître l'effet de cette loi sur le marché canadien des nouvelles numériques. Notre estimation du coût de l'embauche d'un vérificateur externe se fonde sur le coût d'un programme semblable qui a été fourni par Services publics et Approvisionnement Canada.
5. Le DPB utilise ses prévisions d'inflation dans ses projections des coûts administratifs totaux.
6. Cette hypothèse repose sur les données disponibles.
7. Pour estimer les frais d'arbitrage, nous utilisons une liste d'arbitres avec leur tarif moyen et quotidien fournie par l'Office des transports du Canada (OTC). Nous supposons que la phase d'arbitrage dure en moyenne 15 jours.
8. Notre estimation des coûts administratifs liés à la supervision d'un processus de négociation repose sur les ressources dont a besoin l'OTC pour superviser un cas de résolution des différends par la négociation, la médiation et l'arbitrage des propositions finales.
9. Nous avons appris lors de notre processus de consultation que certaines grandes entreprises ont conclu des ententes avec des plateformes numériques, tandis que la plupart des petites entreprises ne l'ont pas fait encore. Il faudrait que les petites entreprises offrent des salaires compétitifs pour garder leurs journalistes, ce qui entraînerait pour elles des dépenses additionnelles.

10. Voir projet de loi C-18 : <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/projet-loi/C-18/premiere-lecture>.