



Communications
Canada

12
BILL C-58

MANAGEMENT REPORT

Evaluation Study

Etude d'évaluation

HF
5929
B44
1987

PROGRAM EVALUATION • DIVISION • DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Queen
HF
5929
B44
1987

BILL C-58

MANAGEMENT REPORT

Industry Canada
Library Queen

JUN 30 1998

Industrie Canada
Bibliothèque Queen

MARCH 1987

~~COMMUNICATIONS CANADA
JUN 22 1989
LIBRARY — BIBLIOTHÈQUE~~

**COMMUNICATIONS CANADA
PROGRAM EVALUATION SERIES**

This management summary report
was prepared by the Program
Evaluation Division of
Communications Canada.

Ce rapport sommaire a été préparé
par la Division de l'évaluation
des programmes de Communications
Canada.

HF
5929
B44
1987

DD 8442272
DL 8840332

A. INTRODUCTION

C-58 actually designates section 19 of the Income Tax Act. It prohibits Canadian advertisers from deducting expenses from their income for tax purposes for advertisements appearing in foreign publications or broadcast by foreign radio and television stations if the message is directed primarily to a market in Canada. Its primary aim is to keep Canadian advertising dollars in Canada so that they benefit Canadian broadcasters and periodical publishers and ensure their financial viability independent of government financial support. This measure has the secondary effect of preventing foreign investment in Canadian press undertakings.

The evaluation of C-58 focussed only on the periodical industry. The reason is that a study conducted for another directorate of the Department had already assessed what C-58 means to broadcasters financially (about \$45 M).

Section 19 was first passed in 1966 in response to the recommendations of the Royal Commission on Publications that submitted its report in 1961. At that time, the legislation applied only to newspapers and periodicals published and printed in Canada. Time and Reader's Digest were eligible then because they were published and printed here. In 1976, Bill C-58 limited the eligibility of newspapers and periodicals to only those publications with at least 75 percent Canadian ownership, which excluded Time and Reader's Digest from the list of eligible publications. C-58 also made broadcasting undertakings subject to the requirements of section 19.

Since 1976, American broadcasters have exerted continual pressure on their government to force the Canadian government to revoke section 19. The American government has attempted to impose certain retaliatory measures on several occasions, but without success. Major protests from publishers have come mainly from Time magazine; there has never been any real wave of protest from American publishers.

The possible impact of free trade negotiations have made it necessary to evaluate this program. C-58 is a serious irritant to American broadcasters, who would like to see it revoked. American periodical publishers have learned to live with this measure for more than twenty years. Still, they would undoubtedly favour access to the Canadian advertising market, which is estimated at \$475 million for periodicals and about \$1.6 billion for broadcasters.

C. BACKGROUND

C-58 applies to both newspapers and periodicals, but newspapers are not really threatened by foreign penetration of the market. There is very little newspaper trading between North America's two countries, mainly because of the currency of news and the regional nature of editorial content. Thus, C-58 chiefly protects periodicals and broadcasting.

The periodical industry's revenues in 1986 were estimated at \$850 million. An average of 56 percent of these revenues came from the sale of advertising space, and all of these revenues were tied to national or regional advertising. Foreign publishers are obviously interested in national advertising dollars.

The readership market is split between foreign periodicals (35 percent of annual circulation) and Canadian periodicals. Most foreign periodicals come from the United States; the American share of periodical imports is 95 percent. Furthermore, Canadian circulation of American periodicals barely totals 5.5 percent of American circulation, which is about half of the potential market based on the population ratio (10.6 percent).

It is an established fact that demand for advertising space in periodicals depends first on circulation and then on the social and demographic characteristics of readers. There are currently more than 25 American periodicals entering Canada with circulations in excess of

75,000 copies that are likely to be interested in the advertising market and to establish an advertising sales office in Canada. It is thus clear that the publishers of these publications will seek to maximize their returns, and this will necessarily lead to a push on their part to attract more readers.

The periodical industry has achieved full economic maturity, and the demand for periodicals is guaranteed to continue to grow at a normal pace even if pressure is exerted on it by foreign publishers. The same goes for total advertising dollars, whose total is growing at a stable rate. Any new entry in the readership or advertising markets will only further split these two markets, to the detriment of publishers already established on the market.

The question, then, is whether Canadian publishers can withstand competition from foreign publishers in the absence of a measure such as C-58. Canadians are admittedly at a serious disadvantage in terms of competition. First of all, foreigners enjoy economies of scale that allow reduced average costs for a higher quality-to-price ratio than can be achieved in Canada. Foreigners also absorb all costs on their own market, which allows them to export their publications at marginal costs (printing costs). Finally, since foreign periodicals on the Canadian market have a much higher profit margin than that of Canadian publishers, foreign publishers can then devote far more resources to promoting and selling their publications than Canadians can.

C-58 is a restrictive measure that penalizes advertisers by reducing the number (supply) of publications or radio and television stations that can publish or broadcast advertising. The Canadian advertising media thus become more costly and less effective. Overall consumption and, by a multiplying effect, all economic activity are thus reduced. This represents a social cost that is probably substantial but hard to quantify.

C-58 has negotiable value in return for which Canada might obtain equivalent value from the Americans. That would be another advantage of revoking C-58.

D. EVALUATION

The evaluation sought to determine the true impact of C-58 on Canadian periodicals and the effects if this measure were revoked.

Three separate studies were undertaken. The first sought to examine C-58's effects over time (1960 to 1985) and to determine how these effects manifested themselves.

The second was a comparative study of the status of the periodical industry in countries whose social and economic situations are similar to Canada's in some respects. These countries are Belgium, Ireland, New Zealand and Australia.

The third focussed on compliance with the measure by advertisers and what would happen to Canadian advertising dollars if C-58 were revoked.

E. RESULTS

The first study tells us that C-58 has had a positive impact on the periodical industry. However, this impact is difficult to quantify. To do so would have required access to data for a period of over twenty years. Unfortunately, the data available to us were too fragmentary to allow a detailed quantitative analysis.

An interesting result indicates that from 1970 to 1985, Canada achieved an annual average rate of growth in the number of periodicals that was three times greater than in the United States. Since both economies follow substantially the same trends, one might expect the growth in the number of periodicals to be roughly the same. Here, however, we can see an indication of the impact of C-58. The explanation for this phenomenon is the access of Canadian publishers to additional advertising revenues.

The second study reveals that no protectionist measures favouring newspapers and periodicals exist in the four countries studied. Moreover, only the Irish periodical industry is in a lamentable state, owing primarily to competition from England. General conditions in the other three countries favour the periodical industry.

In Belgium, for example, there is no radio and television advertising, and hence a larger share of advertising dollars is allotted to the periodical industry. Australia's distance from the United States and Great Britain makes it hard for foreign periodicals to penetrate that country. Ownership of the media (broadcasting and the print media) is also highly concentrated, and this situation affects the advertising market in terms of the supply of advertising media and advertising rates. Such a situation makes it easier to maintain a competitive balance among the media. In New Zealand, periodicals receive a very large share of advertising dollars (21 percent of advertising expenses compared to 8 percent in Canada), which enables the industry to survive despite a small population (3.5 million inhabitants) scattered over a vast territory.

In the third study, the consultant responsible for the study interviewed about thirty advertising agencies across Canada that buy advertising space in periodicals. These agencies generally know that C-58 exists without, however, knowing all of its conditions. They admit that in the absence of C-58, advertising dollars would be transferred from Canadian periodicals to foreign and especially American periodicals. In financial terms, the transfer would total about \$150 million.

The advertising agency survey also revealed that opinions were mixed as to the impact that revoking C-58 would have on the periodical industry. Some fear that the transfer of advertising dollars will total 40 to 50 percent. Others believe that the impact will be minimal (only 5 to 10 percent), alleging that foreign publishers will not be interested in further splitting an already small advertising market and that Canadian

publications will withstand foreign competition, given the superior quality of Canadian periodicals.

Our own research indicates that the Canadian advertising market is too attractive to leave foreign publishers indifferent. Modern technology allows the printing of a publication to be split for several markets ("split run"). Where justified by circulation, periodicals may offer their advertisers national and regional rates. Printing techniques then allow regional advertisements to be inserted only in that part of circulation that will be distributed in the region concerned. American publishers can thus offer Canadian advertisers their advertising space directly from the United States or by establishing an advertising sales office in Canada.

If the Canadian advertising market were open to foreign publishers, they would see an advantage in increasing the number of readers in Canada. As the penetration rate of foreign publications is currently 32 percent and the potential market is twice what it is at present, we may expect the penetration rate to reach 60 percent in the fairly near future (two to three years). It is an established fact that a strong correlation exists between circulation and advertising revenue; we may thus assume that the transfer of advertising dollars could one day total 60 percent.

F. CONCLUSIONS

C-58 represents between \$90 and \$270 million in advertising revenue for Canadian publishers and broadcasters. This is quite a considerable sum, particularly when one considers that total advertising dollars are stable, varying in proportion to overall economic activity. An increase in the supply of advertising space in periodicals would not lead to an increase in total advertising dollars, and this total would thus simply be divided among a larger number of hands (Canadian and foreign publications). This means that the advertising market would split instead of growing.

Canadian periodicals would be hard hit if C-58 was revoked, and several probably would not be able to withstand competition from foreign publications, particularly because of their competitive disadvantages. In most cases, moreover, Canadian periodicals are not exportable goods. For this to occur, major changes in editorial content would have to be made to interest foreign readers. For all practical purposes, Canadian publications are confined to their own market and could not earn enough additional revenue from foreign markets to compensate for losses owing to the transfer of advertising dollars.

C-58 is an assistance measure that has the benefit of costing Treasury Board nothing in terms of direct or indirect investment. Furthermore, it restricts foreign ownership of newspapers and periodicals and then ensures the revenue needed for the sound financial health of the periodical industry. Without the influx of advertising dollars ensured by C-58, there might very simply no longer be a periodical press in Canada to express our social and cultural values, except for a small number of periodicals surviving through government grants and too specialized to interest the majority of Canadians. This is an enormous risk, and, in our opinion, one that Canada can ill afford to take.

Revoking C-58 will have some benefits for advertisers by increasing the supply of advertising space and air time as a result of the arrival of foreigners into the market; this, in turn, will lower rates. To these benefits must also be added all those arising directly from the negotiations, that is, what the negotiators may get in return for the \$90-\$270 million from C-58. More detailed research would be necessary to quantify these two aspects.

A. INTRODUCTION

C-58 désigne en réalité l'Article 19 de la Loi de l'impôt. Il interdit aux annonceurs canadiens de déduire de leurs revenus, pour fins d'impôt, toutes dépenses afférentes à des annonces publicitaires prises dans des publications étrangères ou diffuser sur des ondes de stations de radio ou de télévision étrangères si le message vise les marchés canadiens. Il a pour principal objectif de garder au pays les dollars publicitaires canadiens afin que ces dollars profitent aux radiodiffuseurs et aux éditeurs de périodiques canadiens et assurent leur viabilité financière indépendamment du soutien financier des gouvernements. Cette mesure a pour effet secondaire d'empêcher l'investissement étranger dans des entreprises de presse canadiennes.

L'évaluation de C-58 n'a porté que sur l'industrie des périodiques. La raison est qu'une étude réalisée pour le compte d'une autre direction du ministère avait déjà évalué ce que représente monétairement C-58 pour les radiodiffuseurs; environ 45 \$ M.

L'article 19 a d'abord été adopté en 1966 suivant les recommandations d'une Commission royale d'enquête sur les publications qui remettait son rapport en 1961. Cette législation ne s'appliquait alors qu'aux journaux et périodiques publiés et imprimés au Canada. Time et Reader's Digest étaient alors admissibles parce qu'ils étaient édités et imprimés ici. C'est en 1976 que le projet de loi C-58 limitait l'admissibilité des journaux et des périodiques aux seules publications appartenant à des canadiens dans une proportion d'au moins 75 %, ce qui excluait le Time et le Reader's Digest de la liste des publications admissibles. De plus, C-58 rendait les entreprises de radiodiffusion sujettes aux exigences de l'Article 19.

Depuis 1976, les radiodiffuseurs américains ont exercé des pressions continues auprès de leur gouvernement afin que celui-ci force le gouvernement canadien à révoquer l'Article 19. A quelques reprises, le gouvernement américain a tenté d'imposer certaines mesures de représailles mais sans succès. Du côté des éditeurs les principales protestations sont venues surtout du magazine Time; il n'y a jamais eu de véritable mouvement de protestation de la part des éditeurs américains.

L'évaluation de ce programme a été rendue nécessaire par les retombés possibles des négociations sur le libre-échange. C-58 est un irritant sérieux pour les radiodiffuseurs américains qui voudraient sa révocation alors que les éditeurs de périodiques américains ont appris, depuis plus de 20 ans, à vivre avec cette mesure. Cependant, ces derniers verraient sans aucun doute d'un bon oeil l'accès au marché canadien de la publicité. Le marché publicitaire au Canada est estimé à 475 millions de dollars pour les périodiques alors qu'il est d'environ 1.6 milliard pour les radiodiffuseurs.

C. CONTEXTE

C-58 s'applique autant aux journaux qu'aux périodiques, mais, les journaux, ne sont pas véritablement menacés par la présence étrangère dans le marché. En Amérique du Nord, il y a très peu de commerce de journaux entre les 2 pays principalement à cause de l'actualité de la nouvelle et ensuite à cause du caractère régional du contenu rédactionnel. C-58 protège donc surtout les périodiques et la radiodiffusion.

Les revenus de l'industrie des périodiques en 1986 étaient estimés à 850 millions de dollars. En moyenne, 56 % de ces revenus provenaient de la vente d'espace publicitaire et l'ensemble de ces revenus étaient relié à la publicité dite nationale ou régionale. Ce sont évidemment les dollars de publicité nationale qui intéressent les éditeurs étrangers.

Le marché des lecteurs est partagé entre les périodiques étrangers (35% du tirage annuel) et les périodiques canadiens. La majeure partie des périodiques étrangers vient des États-Unis; la part américaine des importations de périodiques est de 95%. De plus, le tirage canadien des périodiques américains atteint à peine 5.5% du tirage américain ce qui est à peu près 50% du marché potentiel si on se rapporte au rapport des populations (10.6%).

Il est établi que la demande d'espace publicitaire dans les périodique dépend d'abord du tirage et ensuite des caractéristiques socio-démographiques des lecteurs. Il y a actuellement plus de 25 périodiques américains qui rentrent au

Canada avec des tirages de plus de 75,000 exemplaires et qui sont susceptibles de s'intéresser au marché de la publicité et d'établir un bureau de vente de publicité au Canada. Il est alors évident que les éditeurs de ces publications chercheront à maximiser leurs rendements et ceci entraînera nécessairement une poussée de leur part pour obtenir plus de lecteurs.

L'industrie des périodiques est une industrie qui a atteint sa pleine maturité économique et il est assuré que la demande de périodiques continuera de croître à un rythme normal même si les éditeurs étrangers exerçaient une pression sur la demande. Il en va de même des dollars publicitaires dont la masse croît à un rythme stable. Tout nouvel intervenant dans le marché des lecteurs ou dans le marché de la publicité ne fera que fragmenter davantage ces deux marchés au détriment des éditeurs déjà établis dans le marché.

La question qui se pose alors est la capacité des éditeurs canadiens à résister à la concurrence des éditeurs étrangers en l'absence d'une mesure telle C-58. Il est permis d'admettre que les canadiens sont nettement désavantagés sur le plan de la concurrence. D'abord, les étrangers ont des économies d'échelles qui permettent des coûts moyens réduits pour un rapport qualité-prix plus élevé que ce qu'on peut réaliser au Canada. Ensuite, les étrangers amortissent l'ensemble des coûts dans leur propre marché ce qui leur permet d'exporter leurs publications aux coûts marginaux (frais d'impression). Enfin, la marge bénéficiaire des périodiques étrangers dans le marché canadien étant beaucoup plus élevée que celle des éditeurs canadiens, les éditeurs étrangers peuvent alors consacrer beaucoup plus de ressources à la promotion et à la vente de la publication que peuvent le faire les canadiens.

C-58 est une mesure restrictive qui pénalise les annonceurs en réduisant le nombre (l'offre) des publications ou des stations de télévision et de radio auprès desquels ils peuvent placer des annonces. Ainsi, les média publicitaires canadiens deviennent plus coûteux et moins efficaces. Se faisant, la consommation générale est réduite et, par un effet multiplicateur, toute l'activité économique est aussi diminuée. Ceci représente un coût social probablement non négligeable mais qui est difficile de quantifier.

C-58 a une valeur négociable en retour de laquelle les Canadiens pourraient obtenir une valeur équivalente de la part des Américains. Ce serait là l'autre avantage de révoquer C-58.

D. EVALUATION

L'évaluation cherchait à déterminer quel a été le véritable impact de C-58 pour les périodiques canadiens et quels seraient les effets advenant la révocation de cette mesure.

Trois études distinctes ont été entreprises. La première avait pour but d'examiner les effets de C-58 dans le temps (1960 à 1985) et de déterminer comment ces effets se sont manifestés.

La deuxième étude était une étude comparative de la situation de l'industrie des périodiques dans des pays dont la situation économique et sociale s'apparente sous certains égards à celle du Canada. Il s'agit de la Belgique, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

La troisième portait sur le respect par les annonceurs de la mesure et de ce qu'il adviendrait des dollars publicitaires canadiens si C-58 était révoquée.

E. RÉSULTATS

La première étude nous apprend que C-58 a eu un impact positif sur l'industrie des périodiques. Toutefois cet impact est difficilement quantifiable. Pour ce faire, il aurait fallu avoir accès à des données sur une période de plus de 20 ans. Malheureusement, celles dont nous disposions étaient trop parcellaires pour permettre de réaliser une analyse quantitative poussée.

Une constatation intéressante indique que le Canada a enregistré entre 1970 et 1985 un taux de croissance annuel moyen du nombre de périodiques 3 fois supérieur à celui des Américains. Étant donné que les deux économies suivent sensiblement les mêmes tendances, on pourrait s'attendre à ce que la croissance du nombre de périodiques soit à peu près la même. Nous pouvons cependant y voir une indication de l'impact de C-58. L'explication de ce phénomène est l'accès des éditeurs canadiens à des revenus publicitaires supplémentaires.

La deuxième étude révèle qu'il n'existe pas de mesures protectionnistes favorisant les journaux et les périodiques dans les 4 pays étudiés. Par ailleurs, seule l'industrie irlandaise des périodiques est dans un état pitoyable principalement dû à la concurrence anglaise. En ce qui a trait aux 3 autres pays, les conditions générales favorisent l'industrie des périodiques.

Par exemple, en Belgique il n'y a pas de publicité télévision-radio d'où l'allocation d'une part plus importante des dollars publicitaires à l'industrie des périodiques. En Australie, l'éloignement par rapport aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne, rend difficile la pénétration des périodiques étrangers dans ce pays. Aussi, la propriété des médias (radiodiffusion et presse écrite) est très concentrée et cette situation a une incidence sur le marché de la publicité en ce qui a trait à l'offre de supports publicitaires et en ce qui a trait aux tarifs publicitaires. Dans une telle situation, il est plus facile de maintenir l'équilibre concurrentiel entre média. Les périodiques de la Nouvelle-Zélande

reçoivent une part très élevée des dollars publicitaires (21% des dépenses publicitaires comparativement à 8% au Canada) et c'est ce qui permet à cette industrie de survivre en dépit d'une petite population (3.5 millions d'habitants) éparpillée sur un immense territoire.

Dans le cadre de la troisième étude on a d'abord interviewé environ 30 agences de publicité à travers le Canada qui achètent de l'espace publicitaire dans les périodiques. On a constaté qu'en générale les agences connaissent l'existence de C-58 sans toutefois en connaître toutes les modalités. Elles admettent qu'en l'absence de C-58 il y aurait un transfert de dollars publicitaires allant des périodiques canadiens vers les périodiques étrangers, surtout américains.

L'enquête auprès des agences de publicité a aussi révélé que les opinions étaient partagés sur les effets qu'aurait la disparition de C-58 sur l'industrie des périodiques. Les uns craignent que le transfert de dollars publicitaires atteigne 40 à 50 % (une minorité) alors que les autres croient que l'impact sera minimal (5 à 10 % seulement). Ces derniers allèguent que les éditeurs étrangers ne seront pas intéressés de venir fragmenter davantage un marché de la publicité déjà petit et que les publications canadiennes résisteront à la concurrence étrangère étant donné la qualité supérieure des périodiques canadiens.

Notre propre recherche indique que le marché canadien de la publicité est trop attrayant pour laisser les éditeurs étrangers indifférents. La technologie d'aujourd'hui permet de fragmenter l'impression d'une publication selon plusieurs marchés ("split run"). Les périodiques dont le tirage le justifie, peuvent offrir à leurs annonceurs des tarifs nationaux et des tarifs régionaux. Les techniques d'impression permettent alors d'insérer les annonces régionales seulement dans la partie du tirage qui sera distribuée dans la région concernée.

Les éditeurs américains pourront donc offrir aux annonceurs canadiens leurs pages publicitaires soit directement des États-Unis ou soit en venant établir au Canada un bureau de vente de publicité.

Si le marché canadien de la publicité était ouvert aux éditeurs étrangers, ceux-ci verrait un avantage à augmenter le nombre de lecteurs au Canada. Étant donné que le taux de pénétration des publications étrangères est actuellement de 32% et que le marché potentiel est le double de ce qu'il est présentement, on pourrait alors s'attendre à ce que le taux de pénétration atteigne 60% et ce, dans un avenir assez proche (2 à 3 ans). Il est établi qu'une forte corrélation existe entre le tirage et les revenus publicitaires; on peut donc assumer que le transfert des dollars publicitaires pourrait un jour atteindre les 60%.

F. CONCLUSIONS

C-58 représente pour les éditeurs et les radiodiffuseurs canadiens une somme variant entre 90 et 270 millions de dollars en revenus publicitaires. Ce montant est très appréciable particulièrement si l'on considère que la masse des dollars publicitaires est une masse stable variant proportionnellement avec l'activité économique générale. Une augmentation de l'offre d'espace publicitaire dans les périodiques n'entraînerait pas une augmentation de la masse des dollars publicitaires et, en conséquence, cette masse serait simplement divisée entre un plus grand nombre de mains (publications canadiennes et publications étrangères). C'est donc dire qu'il y aurait fragmentation plutôt que croissance du marché de la publicité.

Les périodiques canadiens seraient durement touchés par la révocation de C-58 et plusieurs seraient vraisemblablement incapables de survivre à la concurrence des publications étrangères particulièrement à cause de leurs désavantages concurrentiels. De plus, les périodiques canadiens ne sont pas des biens exportables dans la majorité des cas. Pour le devenir, des transformations majeures du contenu rédactionnel devraient être apportées afin d'intéresser les lecteurs étrangers. A toute fin pratique, les publications canadiennes sont

confinées à leur propre marché et ne pourraient pas tirer de revenus supplémentaires suffisants des marchés étrangers en compensation des pertes consécutives au transfert des dollars publicitaires.

C-58 est une mesure d'aide qui a l'avantage de ne rien coûter au Trésor en termes d'investissement direct ou indirect. En plus, il a pour effets de restreindre la propriété étrangère des journaux et des périodiques et, ensuite, d'assurer les revenus nécessaires à la bonne santé financière de l'industrie canadienne des périodiques. Sans l'influx des dollars publicitaires assurés par C-58, il est possible qu'il n'y ait tout simplement plus de presse périodique au Canada qui puisse véhiculer nos valeurs sociales et culturelles sauf pour un petit nombre de périodiques survivant grâce aux subventions gouvernementales et trop spécialisés pour intéresser la masse des Canadiens. C'est un énorme risque à prendre et, à notre avis, un risque que le Canada est mal en mesure de prendre.

L'élimination de C-58 aura des avantages en favorisant les annonceurs par l'augmentation de l'offre de pages publicitaires et de temps d'antenne due à l'arrivée des étrangers dans le marché ce qui fera baisser les tarifs publicitaires. Aussi, il faut ajouter les avantages qui découleront directement des négociations à savoir ce que pourront obtenir les négociateurs en retour des 90 à 270M\$ de C-58. Il faudrait des recherches plus poussées pour quantifier ces deux aspects.

