

LE DEVOIR

Examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications

Mémoire soumis

par Brian Myles

Directeur, *Le Devoir*

10 janvier 2019

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	2
Présentation de l’auteur	2
Présentation du <i>Devoir</i>	3
Mise en contexte	4
Constats préliminaires	7
Recommandations et pistes d’action	8
Annexe A — Liste des recommandations	17

Résumé

Le Devoir, un média de niche et de référence dans le paysage francophone, est passé du statut de journal à celui de médias. Il possède un intérêt et une perspective singulières pour participer aux travaux du Groupe d'examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications. La révision des trois lois arrive à point nommé afin que l'industrie des médias et de la culture du Québec et du Canada puissent tirer leur épingle du jeu dans une économie numérique. La réforme du cadre législatif offre l'occasion d'affirmer le lien indissociable entre culture et médias, et d'amener l'ensemble des éléments qui tirent avantage des contenus culturels et médiatiques à contribuer au financement du système, ce qui nécessite d'englober les fournisseurs actuellement non assujettis (fournisseurs d'accès Internet, fournisseurs de service de téléphonie mobile et plateformes sur le web). Il en va de la vitalité et de la diversité des expressions culturelles au Québec, au Canada et au sein des Premières Nations. La réforme doit reposer sur des principes d'équité, d'universalité et d'indépendance à l'égard de l'État. Le prochain cadre législatif devra maintenir la dualité linguistique qui prévaut dans l'actuelle Loi sur la radiodiffusion, demeurer intraitable sur la protection de l'exception culturelle dans les univers numériques, et encadrer les algorithmes qui président à la découvrabilité des contenus afin qu'ils mettent en valeur les contenus locaux et nationaux.

Présentation de l'auteur

Brian Myles est directeur du *Devoir* depuis le 8 février 2016. Il est le neuvième directeur dans l'histoire de ce journal de référence. À ce titre, il est le «premier journaliste» du quotidien dont il assure le rayonnement sur la place publique. De concert avec le conseil d'administration et le comité de direction, il assume un rôle décisionnel sur la gestion financière du *Devoir*, ses grandes orientations éditoriales et rédactionnelles et le développement de ses contenus imprimés et numériques. Brian Myles a exercé les fonctions de journaliste au *Devoir*, de 1994 à 2015. En parallèle, il a enseigné le journalisme à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), de 2000 à 2016. Il a aussi assumé la présidence de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, de 2009 à 2013. Dans ce rôle, il a représenté les journalistes québécois sur la place publique, en se portant à la défense de la liberté de presse, de la protection des sources, de l'accès à l'information et de la transparence de l'État. Brian Myles est détenteur d'un baccalauréat et d'une maîtrise en communication, obtenus à l'UQAM.

Présentation du Devoir

Fondé en 1910, *Le Devoir* demeure depuis ses origines un quotidien indépendant et unique dans le marché francophone. Il n'appartient à personne et il ne sert d'autres intérêts que ceux de la société québécoise qu'il accompagne dans son émancipation politique, sociale, culturelle, économique. Si *Le Devoir* n'existait pas, il faudrait l'inventer. Depuis 109 ans, c'est un espace de discussion des affaires publiques où se rencontrent ceux qui cherchent des solutions aux problèmes de la société québécoise. Média d'idées misant sur la couverture politique, culturelle et économique, *Le Devoir* est reconnu comme un journal de qualité auprès de ses lecteurs qu'il recrute parmi les décideurs. L'influence du *Devoir* est inversement proportionnelle à ses moyens. Ce phénomène est attribuable d'une part à la qualité de son équipe, d'autre part à la perspicacité et à la capacité d'influence de ses lecteurs.

Le Devoir dispose de moyens limités. Le but du quotidien fondé par Henri Bourassa n'a jamais été d'engranger des profits ou de remporter des concours de popularité, contrairement à d'autres médias de masse. Dès 1910, Bourassa a doté *Le Devoir* d'une structure juridique qui l'a mis à l'abri des pressions et de l'influence des partis politiques et des idéologies dominantes de son époque. Malgré des réformes de la structure, cet idéal d'indépendance est resté intact. *Le Devoir* est, depuis toujours, dans le commerce des idées. Comme le disait si bien son fondateur, il aspire à réveiller «*le sentiment du devoir public sous toutes ses formes*» dans la société québécoise.

Il y a un prix à cette totale indépendance. *Le Devoir* ne peut compter sur l'appui d'un grand groupe pour faire son virage numérique, un passage coûteux mais obligé pour fidéliser une nouvelle génération de lecteurs. En 2017, des investisseurs patients issus des secteurs institutionnels et privés ont injecté 2,25 millions de dollars afin de permettre au *Devoir* de mettre à exécution son plan de transformation numérique. *Le Devoir* est ainsi passé du statut de journal à celui de média. Il déploie maintenant ses contenus dans une version imprimée, un site Internet, et dans ses applications mobile et tablette, en proposant aussi bien des reportages écrits que des vidéos ou des baladodiffusions.

Toutes plateformes confondues, *Le Devoir* est plus lu que jamais dans son histoire. En effet, 1,1 million de lecteurs et d'utilisateurs accèdent à ses contenus toutes les semaines. Cette transformation n'est pas sans difficulté. *Le Devoir* doit investir dans de nouvelles plateformes (tablette, mobile, etc.) pour rejoindre de nouveaux publics, tout en gérant la décroissance de ses revenus publicitaires. S'il parvient à tirer son épingle du jeu, c'est parce qu'il demeure essentiellement un média de niche dont l'essentiel des revenus provient des abonnements et de la philanthropie.

Mise en contexte

Comme tous les médias dits traditionnels, *Le Devoir* subit la concurrence des conglomérats transfrontaliers tels que Google, Apple, Facebook et Amazon (le GAFA) sur les marchés publicitaires numériques. Au Canada, les revenus publicitaires des quotidiens imprimés ont diminué de 30 % en dix ans, selon *Journaux Canada*. La situation est semblable au Québec. Il ne s'agit pas d'un problème relatif à la qualité de l'information ni à la gestion financière des quotidiens. Leur modèle d'affaires traditionnel est sérieusement ébranlé par la révolution numérique. Les quotidiens ne retrouvent pas, dans l'univers numérique, des revenus publicitaires comparables à ceux qu'ils avaient aux beaux jours de l'imprimé.

Les revenus publicitaires numériques connaissent pourtant une croissance spectaculaire. Ils étaient de 90 milliards de dollars US aux États-Unis en 2017, selon le Pew Center¹, et de 1,04 milliard au Québec, selon *Infopresse*². Pour la première fois en 2014, l'assiette des revenus publicitaires numérique a dépassé celle de l'imprimé au Québec, et cette tendance ne s'est pas infléchi. Ce développement serait encourageant si ces revenus n'échappaient pas, en grande partie, aux médias traditionnels. Même s'ils ont accru leur présence dans l'univers numérique par le développement de sites Internet, d'applications pour la tablette ou le téléphone intelligent, ces médias ne récoltent que des miettes en publicité numérique. À eux seuls, deux géants de la Silicon Valley, Facebook et Google, captent désormais plus de 80 % des revenus de publicité numérique. La situation est d'autant plus ingrate que les médias québécois doivent investir dans le développement de nouvelles plateformes, car il le faut bien pour rejoindre de nouveaux publics plus jeunes, tout en gérant la décroissance.

Aucun média n'échappe à cette dure concurrence des entreprises du GAFA. Aucun média n'a réussi à trouver le modèle d'affaires qui lui permettra de renouer avec la croissance dans un avenir rapproché. Cette réalité n'est pas étrangère à l'émergence d'un mouvement d'éditeurs et syndicats de journalistes qui ont réclamé des mesures de soutien à la presse d'information, d'abord au Québec avec la création de la Coalition pour la pérennité de la presse d'information³, puis dans les autres provinces du Canada⁴.

¹ State of the news media, Pew center, 2018.

² Guide média annuel d'infopresse, 2018.

³ Fondée en 2016, la Coalition pour la pérennité de la presse d'information au Québec a regroupé *Le Devoir*, *Capitales Médias*, *TC Médias*, *Hebdos Québec*, *The Gazette*, et l'Association des journaux régionaux du Québec (QCNA).

⁴ Cette crise dans le modèle d'affaires des médias a également interpellé la société civile et la classe politique. *Le miroir éclaté*, un rapport Forum des politiques publiques (2017) et *Bouleversements dans le paysage médiatique canadien: un monde en transformation*, un rapport du Comité permanent du patrimoine canadien (2017), offrent un survol approprié de la situation.

Ces appels à une intervention circonscrite de l'État, afin de soutenir la transformation numérique des entreprises de presse, ont donné lieu à la création de plusieurs programmes d'aide depuis 2017, comme décrits dans le Tableau 1.

**Tableau 1 — Programmes d'aide à la presse au Québec et au Canada
2017 à aujourd'hui**

Programme	Maitre d'œuvre	Enveloppe	Années
Exemption partielle de la taxe sur le recyclage	Ministère de la Culture et des Communications du Québec	12 000 000 \$	2017 à 2022
Programme d'aide à la transformation numérique des entreprises de presse	Ministère de la Culture et des Communications du Québec	36 400 000 \$	2017 à 2022
Instauration d'un crédit d'impôt remboursable de 35 % pour appuyer la transformation numérique des entreprises de presse	Ministère des Finances du Québec	65 000 000 \$	2018 à 2023
Programme de soutien au journalisme local dans des communautés mal desservies	Ministère du Patrimoine du Canada	50 000 000 \$	À partir de 2018
Mesures de soutien au journalisme canadien (crédits d'impôt aux médias d'information, aux abonnés numériques et aux organismes de charité et médias à but non lucratif)	Ministère du Patrimoine du Canada	595 000 000 \$	À partir de 2019

Ces mesures ont été accueillies comme une bouffée d'air frais dans l'industrie des médias. À quelques exceptions près, elles bénéficient du soutien des patrons de presse, des associations et des syndicats de journalisme et du milieu institutionnel. Au Québec, elles reposent sur les principes suivants⁵:

- **Universalité:** les médias sont admissibles qu'ils produisent de l'information quotidienne ou hebdomadaire, numérique ou imprimée, et que leur modèle d'affaires repose sur la gratuité des contenus ou le modèle des abonnements;

⁵ Le gouvernement fédéral n'a pas encore fait connaître les modalités d'attribution de l'enveloppe de 595 millions de dollars annoncée dans la mise à jour économique de l'automne 2018.

- Équité: les critères d'admissibilité aux différents programmes sont d'ordre quantitatif, et non qualitatif. Il ne s'agit pas de programmes visant à privilégier une information «de bon goût»;
- Indépendance: l'État ne s'immisce pas dans les salles de rédaction et il ne conditionne pas l'accessibilité aux programmes à des normes ou exigences déontologiques;
- Intérêt public: les mesures d'aide s'arrêtent aux frontières du divertissement. Les programmes visent à encourager la production de contenus d'information originaux sur des sujets d'intérêt général, soit les médias qui contribuent le plus à enrichir le débat d'idées dans une société démocratique et à rendre les institutions publiques imputables de leurs gestes.

Ces mesures ont en commun qu'elles sont toutes transitoires, pour des périodes n'excédant pas cinq ans, afin d'aider les médias à compléter leur transformation numérique. Il se pourrait fort bien qu'à l'issue de cette période de cinq ans, les médias aient réussi leur transformation numérique, en ce qui a trait au développement de plateformes et à la déclinaison des contenus numériques, sans pour autant réussir à retrouver la part de marché perdue entre les mains du GAFKA. En effet, la concentration anormale des revenus publicitaires entre les mains d'une poignée d'entreprises étrangères, doublée d'une absence d'encadrement réglementaire et législatif de celles-ci, risque d'entraîner une fragilisation accrue des médias québécois et canadiens, en particulier dans les marchés locaux.

L'examen du cadre législatif tombe à point nommé. Le Groupe d'examen n'a pas le mandat de soutenir les médias d'information ni de les accompagner dans leur transformation numérique. Il peut cependant apporter des solutions complémentaires à la crise des médias, en révisant en profondeur la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur les télécommunications et la Loi sur la radiocommunication. Ces trois lois font partie d'un cadre législatif unifié, et il est opportun de les réviser toutes en un seul examen. Les circonstances dans lesquelles ces lois avaient été adoptées ont profondément changé: elles ont été pensées à une époque et dans une culture analogique, alors que nous vivons aujourd'hui, tous autant que nous sommes, dans une culture numérique avec tous les chamboulements que cela présuppose. Le théoricien des communications, John Culkin a déjà employé une expression prophétique qui est encore valable à notre époque: nous façonnons nos outils, et ensuite, ceux-ci nous façonnent⁶. La révolution numérique, caractérisée par la dématérialisation des supports, l'abolition des frontières en ce qui a trait à la production et à la consommation de contenus (culturels ou médiatiques), l'accès et la diffusion instantanée de ces contenus, l'interaction et le partage continu entre producteurs et utilisateurs des contenus, entraîne une reconfiguration de tous les champs d'activité humaine. Or, les lois sur la

⁶ Traduction libre de: «*We shape our tools and thereafter ou tools shape us*», John Culkin (1967).

radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication ne sont pas adaptées aux exigences et aux défis posés par une culture numérique.

Constats préliminaires

Avant de répondre plus spécifiquement aux questions contenues dans votre cadre de référence, nous formulons une série de constats préliminaires qui guideront les portions subséquentes du mémoire. Nous limiterons notre analyse aux questions qui touchent l'univers des médias d'information, celui de la culture et plus précisément *Le Devoir*. Le mandat principal du Groupe d'examen, de notre point de vue, consiste à adopter un cadre unifié qui traitera l'ensemble des médias sur un pied d'égalité. En effet, les filières de production traditionnelles volent en éclat dans une culture numérique. Un journal comme *Le Devoir* peut à la fois produire des textes écrits, des baladodiffusions, des reportages web, vidéo, et pourquoi pas des webdocumentaires? Les principes d'universalité, d'équité, d'indépendance et d'intérêt public qui ont guidé les gouvernements du Québec et du Canada dans l'élaboration de mesures de soutien à la presse d'information devraient aussi guider les travaux du Groupe d'examen. À l'ère du numérique, tous les médias sont consultés sur des écrans. Par conséquent, tous les écrans devraient bénéficier des programmes et mesures de soutien qui seront développés au cours des prochaines années.

En somme, c'est une loi sur la diffusion, dans le respect des compétences dévolues aux provinces, que le gouvernement du Canada devrait adopter.

Premier constat: Les modèles de distribution, d'accès, de création et de financement sont perturbés d'une manière irrémédiable par la révolution numérique. Cela vaut autant pour les contenus d'information que les contenus de divertissement. Le potentiel énorme des médias sociaux ne se traduit pas par une capacité de les monnayer pour les industries des médias et de la culture. Si de nombreux médias se tournent aujourd'hui vers les abonnements ou la philanthropie, c'est davantage par nécessité que par choix. Cette transformation du modèle d'affaires des médias résulte d'un constat d'échec. Ils tiennent pour acquis que l'érosion des revenus de publicité numérique est irréversible. L'industrie des médias et celle de la culture ne sont pas les seules à subir une remise en question de leurs modèles d'affaires. À titre indicatif, cela vaut aussi pour les banques avec l'émergence des cryptomonnaies, les hôteliers avec les plateformes telles que Airbnb, le taxi (Uber) et ainsi de suite. Or, l'industrie des médias et celle de la culture sont dans une classe à part par rapport à d'autres secteurs. Les médias contribuent à produire l'information d'intérêt public, qui essentielle à la participation à la vie démocratique. L'industrie culturelle livre par ailleurs des contenus qui contribuent à façonner nos cultures et nos identités. Ces deux industries, à la fois vitales pour la démocratie et la culture, méritent un traitement distinctif, à la hauteur de leur importance.

Deuxième constat: Les entreprises du GAFa ne sont plus uniquement des compagnies de technologie, contrairement au discours dominant de la Silicon Valley. Elles sont des distributeurs et parfois des producteurs de contenus originaux qui jouent selon leurs propres règles. Bien qu'elles rejoignent des publics québécois ou canadien, elles ne participent pas au système de financement de la production locale et nationale, sinon qu'à titre libre et volontaire. Bien que certaines provinces, dont le Québec, se soucient de l'enjeu de l'équité fiscale, en exigeant que les entreprises étrangères perçoivent les taxes de vente, le gouvernement fédéral affiche à ce chapitre une profonde indolence. Par ailleurs, les algorithmes qui président à la découvrabilité et à la mise en valeur des contenus ne prennent aucunement en considération l'importance, pour les publics québécois ou canadiens, d'accéder à des contenus locaux ou nationaux. Les groupes en situation de minorité linguistique, y compris le Québec francophone dans l'univers anglophone nord-américain, peuvent souffrir d'une sous-représentation.

Troisième constat: Les cadres réglementaire et législatif ne sont plus du tout adaptés à une société du numérique. Ces cadres, notamment en ce qui a trait à l'accès aux différentes mesures de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, ne prennent pas en considération la possibilité que des médias dits traditionnels puissent développer de nouveaux formats, tels que le webdocumentaire, et accéder à différents programmes de financement. Les cadres ont été tracés pour englober les contours d'une réalité qui n'existe plus dans sa forme originelle. Dans un univers éclaté, au sein duquel il y a peu de limites à la production et la diffusion des contenus, nous ne pouvons plus envisager comme autrefois les débats sur la concentration de la presse, la propriété et la réglementation des ondes, les quotas de diffusion de contenus, la diversité et la pluralité des idées et des contenus. Les verrous qui limitaient jadis la production de contenus originaux ont été irrémédiablement levés. De nos jours, quiconque possède une connexion Internet et un ordinateur peut devenir un créateur de contenu. C'est la découvrabilité et la monétisation de ces contenus qui échappent à leurs créateurs.

Recommandations et pistes d'action

Dans cette section, nous tenterons d'apporter des réponses précises à certaines questions, en gardant à l'esprit la volonté du Groupe d'examen d'obtenir des solutions concrètes, dans la mesure du possible. Nos recommandations s'articulent autour d'un principe fondamental, inscrit en toutes lettres dans la Loi sur la radiodiffusion, à savoir:

«Tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne».

La modernisation du cadre législatif implique d'élargir cette réflexion, afin que tous les acteurs qui profitent de la création artistique et médiatique contribuent à son financement.⁷

Question 3.1 Les dispositions législatives actuelles sont-elles bien positionnées pour protéger les principes de la neutralité du Net dans le futur?

La neutralité du Net est essentielle au maintien d'une société démocratique au sein de laquelle les idées et les contenus pourront circuler librement. Malheureusement, ce concept est galvaudé par les politiciens, qui l'évoquent en guise de justification pour cautionner leur inaction face aux entreprises étrangères qui pénètrent nos marchés. La neutralité du Net signifie qu'il faut garantir l'égalité de traitement de tous les flux de données sur Internet, sans égard à leur valeur probante.⁸ La neutralité du Net ne doit pas devenir synonyme de non-intervention étatique. Auquel cas, ce seront des entreprises étrangères à l'éthique libertarienne et capitaliste qui dicteront des règles à leur propre avantage, au détriment des intérêts du Québec et du Canada à protéger la diversité des expressions culturelles et la diversité des médias d'information. La neutralité du Net ne signifie pas non plus que les lois prohibant la diffamation, les discours haineux et les violations de la vie privée sont sans effet sur les médias sociaux. Ces espaces doivent rester accessibles à tous, mais les entreprises qui en assurent la gestion ne peuvent évoluer dans un vide juridictionnel qui les transformerait de facto en protoétats.

À l'heure actuelle, la principale menace à la neutralité du Net provient des régimes autocratiques et dictatoriaux qui contrôlent et censurent l'accès à l'Internet et, dans une moindre mesure, des États-Unis. En juin 2018, la Commission fédérale des communications (FCC) a cessé d'appliquer le principe de la neutralité du Net au bénéfice des fournisseurs d'accès à Internet. Ceux-ci pourront légalement privilégier

⁷ Il s'agit d'ailleurs de l'une des revendications de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles, qui regroupe 30 associations, 200 000 professionnels et 2200 entreprises du milieu culturel. Dans son communiqué sur révision des lois, daté du 25 octobre 2018, la Coalition affirme : «*Nous pensons que tous les acteurs qui tirent des bénéfices de la création artistique doivent contribuer à son financement. Le champ des contributeurs doit être élargi aux fournisseurs actuellement non assujettis (fournisseurs d'accès internet, fournisseurs de service de téléphonie mobile) et aux plateformes sur le web, qui peuvent à la fois être des producteurs, des diffuseurs et des commerçants en ligne. Imposer ce rééquilibrage, c'est défendre la valeur de nos métiers et de nos réalisations.*»

⁸ Selon Wikipedia, la neutralité du Net «*exclut toute discrimination à l'égard de la source, de la destination ou du contenu de l'information transmise sur le réseau. Ainsi, ce principe garantit que les utilisateurs ne feront face à aucune gestion du trafic internet qui aurait pour effet de limiter ou améliorer leur accès aux applications et services distribués sur le réseau.*» Le CRTC utilise quant à lui la définition suivante : «*La neutralité du Net renvoie à un concept selon lequel tout le trafic sur Internet doit être traité sur un pied d'égalité par les fournisseurs de services Internet, avec peu ou pas de manipulation, d'interférence, de priorisation ou de préférence.*»

certaines sites ou applications en ce qui a trait à la vitesse de connexion, ce qui leur permettra de favoriser des sites faisant partie de leurs entreprises ou de leurs partenaires d'affaires, au détriment de ceux de leurs concurrents. C'est un revirement majeur, car la vitesse de téléchargement d'un site ou d'une application est intimement liée à sa fréquentation. Voici donc venue l'ère de l'Internet à multiples vitesses, un monde dans lequel les sites et applications appartenant à la «longue traîne» (ceux de faibles portées ou nichés) seront plus difficiles à découvrir pour les utilisateurs du Net.

Considérant la fragilité culturelle et médiatique du Canada par rapport aux États-Unis, considérant la dualité linguistique du Canada, considérant le statut unique du Québec comme une nation au sein du Canada, considérant les droits linguistiques de minorités anglophones et francophones, considérant les droits des Premières Nations, il est essentiel que le Canada préserve l'esprit et la lettre du concept de la neutralité du Net.

Recommandation 1: Le cadre législatif révisé doit réaffirmer et renforcer la neutralité du Net, en conformité avec la définition proposée par le CRTC dans sa déclaration du 26 janvier 2018.⁹ Ce cadre doit faire de la neutralité du Net un principe incontournable dans l'élaboration des lois sur la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication.

Recommandation 2: Il serait opportun que le Groupe d'examen profite de la tribune qui lui est offerte et de la crédibilité des experts en son sein pour faire œuvre pédagogique utile et rappeler aux décideurs et au public les fondements du concept de la neutralité du Net, dans l'esprit des figures fondatrices telles que Tim Wu et Tim Berners-Lee.

Question 8.1 De quelle façon le concept de radiodiffusion peut-il rester pertinent dans un monde des communications ouvert et changeant?

Question 9.1 De quelle façon les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion peuvent-ils être adaptés pour faire en sorte qu'ils soient pertinents dans l'environnement mondial plus ouvert et plus concurrentiel d'aujourd'hui?

Question 9.3 À pourrait ressembler une nouvelle approche visant à réaliser les objectifs stratégiques de la Loi dans un contexte législatif moderne?

Question 10.1 De quelle façon pouvons-nous nous assurer que les entreprises en ligne canadiennes et non canadiennes soutiennent la création, la production et la distribution de contenu canadien?

⁹ Voir à ce sujet la page suivante : <https://crtc.gc.ca/fra/internet/diff.htm>

Tel qu'exposé dans ce mémoire, le Canada davantage besoin d'une loi sur la diffusion que d'une loi sur la radiodiffusion, dans le respect des compétences dévolues aux provinces, afin de faciliter la transition numérique des entreprises issues du secteur de la culture et des médias. La Loi sur la radiodiffusion a été adoptée à une époque révolue, alors que la radio, et ensuite la télévision étaient les sources principales de contenus d'information et de divertissement. C'est de moins en moins vrai, et la tendance à la fragmentation des habitudes de consommation des produits culturels et médiatiques ne va pas s'inverser.

Il s'agit de défis considérables. Dans ses efforts de modernisation, le gouvernement devra résister aux pressions de certaines industries qui voudront conserver leurs prérogatives, prétextant qu'elles sont déjà lourdement réglementées, aux pressions de joueurs étrangers qui voudront se soustraire à toute forme d'obligation extraterritoriale et aux pressions des consommateurs qui voudront le moins d'entraves possibles à leur accès aux contenus, quels qu'ils soient. L'État devra faire preuve de prudence. Son rôle est de légiférer, sans surréglementer. Son rôle n'est pas d'encourager ou de protéger une filière particulière, mais de niveler le terrain de jeu pour tous.

Le cadre législatif révisé doit permettre d'assujettir les entreprises du GAFAM, les fournisseurs d'accès Internet, les fournisseurs de services de téléphonie mobile au nouveau modèle de financement qui doit répondre aux besoins spécifiques et distincts des industries de la culture et des médias. Il doit également répondre aux doléances grandissantes des entreprises d'ici (qu'elles soient issues du commerce de détail, de la culture ou des médias) qui se plaignent d'une iniquité de traitement en matière d'imposition du commerce électronique.

Recommandation 3: Le cadre législatif révisé doit actualiser le principe contenu dans la Loi sur la radiodiffusion, selon lequel *«tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne»* et englober de facto les fournisseurs actuellement non assujettis (fournisseurs d'accès Internet, fournisseurs de service de téléphonie mobile et plateformes sur le Net).

Recommandation 4: En concertation avec les principaux acteurs et entreprises concernés, le gouvernement doit élargir la portée et le financement du Fonds des médias du Canada, et permettre aux médias qui explorent des formats innovateurs d'accéder à des programmes de développement et de financement.

Recommandation 5: Le gouvernement fédéral doit prendre des mesures pour appliquer des principes d'équité fiscale pour tous dans le commerce électronique. Que les entreprises soient domiciliées en sol

canadien ou en sol étranger, elles devraient être soumises aux mêmes obligations fiscales.

Question 8.2 De quelle façon la législation peut-elle promouvoir l'accès aux moyens d'expression canadiens en ligne, dans les deux langues, et sur toutes les plateformes?

Question 10.2 De quelle façon le CRTC peut-il être habilité à mettre en œuvre et à réglementer dans le cadre d'une Loi sur la radiodiffusion modernisée afin de protéger, soutenir, et promouvoir notre culture dans les deux langues officielles?

Question 10.3 De quelle façon les instruments législatifs devraient-ils garantir la disponibilité du contenu canadien sur les différents appareils et plateformes utilisées par les Canadiens pour accéder au contenu?

Question 12.1 De quelle façon le principe de la diversité culturelle peut-il être abordé dans un cadre législatif moderne?

Des représentants du gouvernement ont fait grand cas, au cours des dernières années, de l'importance d'exporter les contenus canadiens vers les marchés internationaux, comme condition préalable du succès dans une culture numérique dépourvue de frontières. S'il est vrai que les succès critiques et commerciaux de nos artistes à l'étranger sont une source de fierté, il ne faut pas perdre de vue qu'ils constituent une exception, et non la règle. En réalité, l'hégémonie grandissante des produits culturels des États-Unis constitue une menace pour la diversité d'expression culturelle si rien n'est fait pour protéger les industries des médias et de la culture. Le Canada et le Québec ne peuvent se satisfaire d'un lent glissement vers une culture qui sera «traduite de l'américain».

Le cadre législatif révisé doit prendre en considération que la finalité de la production culturelle et médiatique consiste à produire des contenus locaux ou nationaux pour des publics locaux ou nationaux. Cela peut sembler une évidence, mais il est utile de le rappeler puisque le mirage de l'exportation aveugle bien des décideurs publics. La plupart des contenus culturels ou médiatiques n'ont aucun potentiel d'exportation. C'est en particulier vrai des contenus d'information. Tous ces contenus sont cependant essentiels à la vitalité et à la diversité du tissu social. Ils nous renvoient un miroir de ce que nous étions, de ce que nous sommes, de ce que nous devenons.

Lors des audiences sur le renouvellement de la politique culturelle du ministère de la Culture et des Communications du Québec, *Le Devoir* a fait valoir l'importance d'affirmer «le lien indissociable entre culture et médias» :

«Il nous apparaît important que la prochaine politique culturelle du Québec tienne compte du rôle essentiel joué par les médias dans le rayonnement et la diffusion de la culture québécoise. Il s'agit d'un rouage dont l'importance et l'impact sont trop souvent négligés dans l'élaboration des politiques culturelles. Le Devoir fait sienne l'idée selon laquelle la culture est «le miroir de ce que nous sommes». «Elle nous renvoie l'image de notre identité, tant sur le plan individuel que sur le plan collectif»¹⁰. Ce miroir perdra de son lustre si les médias québécois, à court de ressources, ne parviennent plus à jouer leur rôle dans la transmission et le partage des contenus culturels québécois. En d'autres mots, il faut considérer que l'écosystème culturel est indissociable de l'écosystème médiatique, à plus forte raison dans une ère où la révolution numérique chamboule les fondements de l'un et de l'autre.

Si l'État est sérieux dans son intention de renouveler son engagement pour soutenir la culture, «ceux qui la construisent, de même que son développement et ceux qui y participent»¹¹, il doit porter une attention particulière aux médias. La visibilité et la «découvrabilité» des artistes et des entreprises culturelles dans l'espace numérique, particulièrement celles francophones, nécessitent la présence de médias nationaux en bonne santé.»¹²

La nouvelle politique, intitulée *Partout la culture*, a reconnu ce qui suit :

«Les médias locaux, régionaux et nationaux ainsi que les médias sociaux et de nouveaux canaux de communication – alimentés par ceux qui recommandent l'achat d'un produit ou d'un service – peuvent jouer un rôle majeur dans la promotion et la visibilité des productions culturelles québécoises.»¹³

Le groupe d'examen n'a pas le mandat de formuler des recommandations en ce qui a trait à la politique culturelle canadienne, mais il a certes un pouvoir d'influence. La révision du cadre législatif, la transmission de la culture, sa vitalité est celles des médias locaux et nationaux sont imbriquées les unes dans les autres.

Dans une culture numérique, garantir la disponibilité et la découvrabilité des contenus exigera plus que des vœux pieux. La logique des quotas, des licences et de l'encadrement réglementaire, qui prévalaient dans une culture analogique (selon le

¹⁰ Renouvellement de la politique culturelle du Québec, Contexte général, Ministère de la Culture et des Communications, 2016.

¹¹ Renouvellement de la politique culturelle du Québec, Cahier de consultation, Ministère de la Culture et des Communications, 2016.

¹² Brian Myles, Mémoire présenté au ministre de la Culture et des Communications, Luc Fortin, dans le cadre de la Consultation publique sur le renouvellement de la politique culturelle du Québec (2016).

¹³ *Partout la culture*. Politique culturelle du Québec, Gouvernement du Québec (2018).

principe que les ondes hertziennes étaient un bien public assorti d'un espace fini), ne tiennent plus. Par contre, la nécessité de préserver la diversité des expressions et des idées est plus importante qu'elle ne l'a jamais été. Comment imposer des quotas à l'ère des contenus numériques produits à l'infini, dans l'abstraction des frontières, en fonction d'un cycle de consommation qui n'a que faire des heures d'écoute fixes? C'est une question multiple insoluble. Comme point de départ, il faut exiger davantage d'efforts des plateformes de diffusion numériques afin qu'elles garantissent un seuil minimum de contenus locaux et nationaux. L'État et la société civile sont également en droit d'exiger plus de transparence en ce qui a trait aux algorithmes qui filtrent et priorisent les contenus qui seront offerts aux utilisateurs sur les plateformes de diffusion numériques dans l'objectif d'accroître la disponibilité et la découvrabilité des contenus locaux et nationaux.

Dans l'élaboration d'un nouveau cadre législatif, le Québec doit être traité dans le respect d'un principe fondamental: il s'agit d'une société distincte qui a besoin de latitude et d'autonomie dans la préservation de la culture francophone. D'autres groupes en situation de minorité linguistique peuvent prétendre à un statut particulier au sein des communautés francophones du reste du Canada et de la communauté anglophone du Québec. Les Premières Nations bénéficient de droits et d'un statut distincts. Quoi qu'il en soit, dans la perspective du Québec, la défense et le maintien de l'exception culturelle demeurent essentiels. Il doit y avoir une affirmation ferme, dans le futur cadre législatif, pour faire en sorte que le nouvel Accord de libre-échange États-Unis-Mexique-Canada (AEUM) n'empêchera pas le Québec et le Canada de protéger l'ensemble de sa production culturelle, y compris dans les univers numériques, contre les productions américaines, et ce, sans craindre de subir des sanctions économiques.

En ce qui a trait aux médias d'information, le gouvernement fédéral tient un discours contradictoire. D'une part il souhaite encourager et soutenir le journalisme d'intérêt public, par des mesures d'aide de 645 millions de dollars au cours des prochaines années. D'autre part, les agences et ministères fédéraux sont les premiers à recourir massivement aux plateformes du GAFAM, dont Facebook, afin de placer les publicités gouvernementales. À titre indicatif, les agences et ministères fédéraux ont dépensé 16,8 millions de dollars en publicité sur les plateformes telles que Facebook et Google en 2017¹⁴. C'est 54,7 % du budget total, comparativement à 6,4 millions pour la télévision (20,8 %), 2,6 millions pour la radio (8,5 %) et 1,9 million pour les journaux quotidiens (6,3 %).

Encore une fois, le Groupe d'examen a un pouvoir d'influence afin que le gouvernement fédéral retrouve un certain équilibre dans ses investissements

¹⁴ Rapport annuel de 2016 à 2017 les activités de publicité du gouvernement du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada, 2018.

publicitaires, entre les plateformes étrangères et les médias locaux et nationaux qui, faut-il le rappeler, disposent pour la plupart de versions numériques.

Recommandation 6: Le cadre législatif révisé doit accorder une attention particulière aux médias d'information et reconnaître leur rôle distinctif et essentiel dans la vitalité du débat démocratique et dans la vitalité des expressions culturelles.

Recommandation 7: Le cadre législatif révisé doit prévoir des seuils minimums de contenus locaux et nationaux, dans le respect de la dualité linguistique, sur l'ensemble des plateformes numériques consultées par les citoyens.

Recommandation 8: Le cadre législatif révisé doit s'inspirer de la déclaration de Montréal sur l'intelligence artificielle responsable et comprendre une «boussole éthique» qui permettra d'orienter les actions. À ces fins, les algorithmes qui président à la découvrabilité des contenus dans les univers numériques doivent être assujettis à une forme d'encadrement législatif ou réglementaire afin de les soumettre à «*un examen, un débat et un contrôle démocratiques*» (inspiré du principe 5 de la Déclaration de Montréal), et afin que leur utilisation soit compatible «*avec le maintien de la diversité sociale et culturelle*» du Québec et du Canada (inspiré du principe 6 de la Déclaration de Montréal).

Recommandation 9: Le cadre législatif révisé doit se montrer intraitable sur la défense de l'exception culturelle et mettre le Québec et le Canada à l'abri de sanctions économiques dans l'éventualité où ils adoptent des mesures de soutien ou de protection de leurs industries culturelles dans les univers numériques.

Recommandation 10: Le cadre législatif révisé doit maintenir, comme dans l'actuelle Loi sur la radiodiffusion, le principe de la dualité linguistique, considérant que le Québec demeure le berceau de l'expression française en terre d'Amérique.

Recommandation 11: Il serait opportun que le Groupe d'examen recommande au ministère du Patrimoine canadien de procéder à la révision de ses politiques de placement publicitaire afin que les médias locaux et nationaux obtiennent leur juste part.

Question 11.1 *Les dispositions législatives actuelles suffisent-elles pour assurer la présentation de nouvelles et d'informations fiables, exactes et de qualité?*

Question 11.2 *Devrait-on apporter des changements particuliers à la législation pour assurer la viabilité continue des nouvelles locales?*

Question 13.3 *De quelle façon CBC/Radio-Canada peut-elle jouer un rôle de premier plan, parmi les organismes culturels et d'information, dans la diffusion de contenu canadien, notamment les nouvelles locales?*

Une excessive prudence est nécessaire lorsque vient le temps d'intervenir, par encadrement législatif ou réglementaire, pour assurer la fiabilité, l'exactitude et la qualité des nouvelles d'information. Ce genre de raisonnement entraîne l'État sur une pente glissante, comme dans les pays autocratiques ou dictatoriaux, qui se permettent de porter un jugement sur le travail journalistique, de départager le «bon» du «mauvais» journalisme, de sanctionner les fautifs et de censurer la presse. La liberté de presse est protégée par l'article 2b sur la liberté d'expression de la Charte des droits et libertés. C'est un droit fragile, précieux, acquis à la dure.

Plutôt que de chercher à porter un jugement qualitatif sur la valeur probante des nouvelles, le cadre législatif révisé devrait viser à protéger et à élargir la diversité des médias, car c'est de la pluralité des idées et de l'indépendance du pouvoir médiatique face au pouvoir politique que dépend la santé d'une société démocratique. La finalité du cadre législatif révisé n'est pas de faire la promotion d'un type d'information en particulier, mais de fournir des mesures d'aide transitoires et un encadrement minimal pour permettre au journalisme de qualité de faire son chemin jusqu'à un auditoire. Car en définitive, il appartient aux citoyens, et non au gouvernement, de poser un jugement sur le type d'informations et de journalisme qu'il recherche. De nombreux mécanismes de régulation interne et d'autorégulation externe existent au sein des médias, afin de préserver et d'encourager le journalisme de qualité. En cas de dérive grave, telles que les atteintes sévères à la vie privée, la diffamation, les incitations à la haine, les tribunaux n'hésitent pas à sanctionner la conduite des fautifs.

En ce qui a trait à l'information locale, le gouvernement doit miser Radio-Canada pour maintenir et bonifier l'offre d'information régionale, car ce genre fragile ne pourra survivre par lui-même dans une économie numérique, en raison de la difficulté de monétiser des contenus particularisés qui sont destinés à des marchés de taille modeste.

Recommandation 12: Les mesures de soutien aux médias d'information doivent éviter de reposer sur des jugements qualitatifs sur la fiabilité, l'exactitude ou la qualité de l'information. Ces programmes doivent être calqués sur des principes d'équité, d'universalité et d'indépendance.

Recommandation 13: Rétablir dans son entièreté le Fonds d'aide à la production locale au bénéfice de Radio Canada. Inviter la société d'État à collaborer, par échange de services, de locaux ou d'expertise, avec les journaux locaux dans les petits marchés.

Annexe A — Liste des recommandations

Recommandation 1: Le cadre législatif révisé doit réaffirmer et renforcer la neutralité du Net, en conformité avec la définition proposée par le CRTC dans sa déclaration du 26 janvier 2018.¹⁵ Ce cadre doit faire de la neutralité du Net un principe incontournable dans l'élaboration des lois sur la radiodiffusion, les télécommunications et la radiocommunication.

Recommandation 2: Il serait opportun que le Groupe d'examen profite de la tribune qui lui est offerte et de la crédibilité des experts en son sein pour faire œuvre pédagogique utile et rappeler aux décideurs et au public les fondements du concept de la neutralité du Net, dans l'esprit des figures fondatrices telles que Tim Wu et Tim Berners-Lee.

Recommandation 3: Le cadre législatif révisé doit actualiser le principe contenu dans la Loi sur la radiodiffusion, selon lequel *«tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et à la présentation d'une programmation canadienne»* et englober de facto les fournisseurs actuellement non assujettis (fournisseurs d'accès internet, fournisseurs de service de téléphonie mobile et plateformes sur le Net).

Recommandation 4: En concertation avec les principaux acteurs et entreprises concernés, le gouvernement doit élargir la portée et le financement du Fonds des médias du Canada, et permettre aux médias qui explorent des formats innovateurs d'accéder à des programmes de développement et de financement.

Recommandation 5: Le gouvernement fédéral doit prendre des mesures pour appliquer des principes d'équité fiscale pour tous dans le commerce électronique. Que les entreprises soient domiciliées en sol canadien ou en sol étranger, elles devraient être soumises aux mêmes obligations fiscales.

Recommandation 6: Le cadre législatif révisé doit accorder une attention particulière aux médias d'information et reconnaître leur rôle distinctif et essentiel dans la vitalité du débat démocratique et dans la vitalité des expressions culturelles.

Recommandation 7: Le cadre législatif révisé doit prévoir des seuils minimums de contenus locaux et nationaux, dans le respect de la dualité linguistique, sur l'ensemble des plateformes numériques consultées par les citoyens.

¹⁵ Voir à ce sujet la page suivante : <https://crtc.gc.ca/fra/internet/diff.htm>

Recommandation 8: Le cadre législatif révisé doit s'inspirer de la déclaration de Montréal sur l'intelligence artificielle responsable et comprendre une «boussole éthique» qui permettra d'orienter les actions. À ces fins, les algorithmes qui président à la découvrabilité des contenus dans les univers numériques doivent être assujettis à une forme d'encadrement législatif ou réglementaire afin de les soumettre à «*un examen, un débat et un contrôle démocratiques*» (inspiré du principe 5 de la Déclaration de Montréal), et afin que leur utilisation soit compatible «*avec le maintien de la diversité sociale et culturelle*» du Québec et du Canada (inspiré du principe 6 de la Déclaration de Montréal).

Recommandation 9: Le cadre législatif révisé doit se montrer intraitable sur la défense de l'exception culturelle et mettre le Québec et le Canada à l'abri de sanctions économiques dans l'éventualité où ils adoptent des mesures de soutien ou de protection de leurs industries culturelles dans les univers numériques.

Recommandation 10: Le cadre législatif révisé doit maintenir, comme dans l'actuelle Loi sur la radiodiffusion, le principe de la dualité linguistique, considérant que le Québec demeure le berceau de l'expression française en terre d'Amérique.

Recommandation 11: Il serait opportun que le Groupe d'examen recommande au ministère du Patrimoine canadien de procéder à la révision de ses politiques de placement publicitaire afin que les médias locaux et nationaux obtiennent leur juste part.

Recommandation 12: Les mesures de soutien aux médias d'information doivent éviter de reposer sur des jugements qualitatifs sur la fiabilité, l'exactitude ou la qualité de l'information. Ces programmes doivent être calqués sur des principes d'équité, d'universalité et d'indépendance.

Recommandation 13: Rétablir dans son entièreté le Fonds d'aide à la production locale au bénéfice de Radio Canada. Inviter la société d'État à collaborer, par échange de services, de locaux ou d'expertise, avec les journaux locaux dans les petits marchés.