

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 5, 2022

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met with videoconference this day at 6:45 p.m. [ET] to study the subject matter of Bill C-11, An Act to amend the Broadcasting Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

**Senator Leo Housakos** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** I am Leo Housakos, a senator from Quebec and the Chair of the Standing Senate Committee on Transport and Communications.

[*English*]

I would like to start on my left side by having my colleagues briefly introduce themselves.

**Senator Simons:** I'm Senator Paula Simons from Alberta, Treaty 6 territory.

[*Translation*]

**Senator Miville-Dechêne:** I am Julie Miville-Dechêne from Quebec.

**Senator Cormier:** I am Senator René Cormier from New Brunswick.

[*English*]

**Senator Klyne:** Marty Klyne, senator from Saskatchewan, Treaty 4 territory.

**Senator Woo:** Yuen Pau Woo from British Columbia.

[*Translation*]

**Senator Dawson:** I am Dennis Dawson from Quebec.

[*English*]

**Senator Sorensen:** Karen Sorensen, Alberta, Treaty 7 territory.

[*Translation*]

**Senator Clement:** I am Bernadette Clement from Ontario.

[*English*]

**Senator LaBoucane-Benson:** Patti LaBoucane-Benson, Treaty 6 territory, Alberta.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 5 octobre 2022

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 45 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Leo Housakos** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Je m'appelle Leo Housakos, sénateur du Québec, et je suis président du Comité sénatorial permanent des transports et des communications.

[*Traduction*]

J'invite mes collègues à se présenter rapidement, en commençant à ma gauche.

**La sénatrice Simons :** Je suis la sénatrice Paula Simons, de l'Alberta, territoire du Traité n° 6.

[*Français*]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Julie Miville-Dechêne, du Québec.

**Le sénateur Cormier :** Sénateur René Cormier, du Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

**Le sénateur Klyne :** Marty Klyne, sénateur de la Saskatchewan, territoire du Traité n° 4.

**Le sénateur Woo :** Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**Le sénateur Dawson :** Dennis Dawson, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Sorensen :** Karen Sorensen, de l'Alberta, territoire du Traité n° 7.

[*Français*]

**La sénatrice Clement :** Bernadette Clement, de l'Ontario.

[*Traduction*]

**La sénatrice LaBoucane-Benson :** Patti LaBoucane-Benson, territoire du Traité n° 6, de l'Alberta.

**Senator Manning:** Fabian Manning, Newfoundland and Labrador.

**Senator Tannas:** Scott Tannas, Alberta.

**The Chair:** We are meeting to continue our examination of Bill C-11, An Act to amend the Broadcasting Act and to make related and consequential amendments to other Acts.

We have our witnesses here today. Nicolas Bouchard of Believe Canada was supposed to be with us today, as you see in your agenda, but he has gone AWOL. He had expressed an interest in being before the committee and had confirmed, but the clerk says he has not been reachable the last couple of days.

[Translation]

Joining us today by video conference are Patrick Aldous, Senior Vice President of Business and Legal Affairs at Nettwerk Music Group Inc., as well as Clotilde Heibing, Chief Executive Officer, Natalie Bernardin, Vice President, and Audrey Mayrand, Attorney, all from Alliance nationale de l'industrie musicale.

The witnesses will have five minutes for opening remarks, and then we will move into questions and answers.

Up first will be Patrick Aldous. Go ahead, Mr. Aldous. You have five minutes.

[English]

**Patrick Aldous, Senior Vice President, Business and Legal Affairs, Nettwerk Music Group Inc.:** Thank you, Senator Housakos and honourable committee members.

While Nettwerk Music Group appreciates the government's well-intentioned efforts to support the Canadian music economy through Bill C-11, we believe the legislation may likely have the opposite effect for the reasons I will explain today.

CanCon has little relevance to the modern music discovery. Streaming has shifted music discovery away from terrestrial radio and other traditional media toward what has been referred to as "online scenes." Understanding these new scenes and music's role within them can help open a pathway to a global audience for an artist. These scenes are digital in nature and are not bound by geography.

**Le sénateur Manning :** Fabian Manning, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Tannas :** Scott Tannas, de l'Alberta.

**Le président :** Nous nous réunissons pour poursuivre notre examen de la teneur du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Plusieurs témoins se joignent à nous aujourd'hui. Comme vous le voyez à l'ordre du jour, nous devons recevoir Nicolas Bouchard, de Believe Canada, mais il a disparu. Il avait exprimé la volonté de comparaître devant le comité et il avait confirmé sa présence; toutefois, le greffier n'a pas réussi à le joindre au cours des derniers jours.

[Français]

Nous accueillons aujourd'hui par vidéoconférence, de Nettwerk Music Group Inc., Patrick Aldous, premier vice-président, Affaires commerciales et juridiques; de l'Alliance nationale de l'industrie musicale, nous recevons Clotilde Heibing, directrice générale, Natalie Bernardin, vice-présidente, et Me Audrey Mayrand, avocate.

Les témoins auront cinq minutes pour faire leur présentation, puis nous passerons à la période des questions.

Nous commencerons avec M. Patrick Aldous, qui aura cinq minutes. Monsieur Aldous, la parole est à vous.

[Traduction]

**Patrick Aldous, premier vice-président, Affaires commerciales et juridiques, Nettwerk Music Group Inc. :** Merci, sénateur Housakos, honorables membres du comité.

Nettwerk Music Group comprend que les efforts déployés par le gouvernement pour soutenir l'économie de la musique canadienne au moyen du projet de loi C-11 sont bien intentionnés. Cependant, nous croyons que le projet de loi risque d'avoir l'effet contraire, pour les raisons que je vais vous présenter aujourd'hui.

Le concept du contenu canadien a peu de pertinence dans le modèle moderne de découverte de la musique. Depuis l'avènement de la diffusion en continu, la découverte de la musique se fait moins par l'intermédiaire des radios terrestres et d'autres médias traditionnels que par ce qu'on appelle les « scènes en ligne ». La compréhension de ces nouvelles scènes et du rôle qu'y joue la musique peut aider les artistes à trouver un auditoire international. Ces scènes sont numériques; elles ne sont pas délimitées par des frontières géographiques.

Moving away from traditional music marketing and toward an online scene-based model has had a significant positive impact on Nettwerk's Canadian artists and, by extension, our business. Canadian artists on our active roster earn on average approximately 90% of their streaming revenue outside of Canada's borders. A CanCon-style regulatory approach to digital streaming would be inconsistent with the borderless career aspirations of our Canadian artists. At best, such regulation would be completely irrelevant to Nettwerk's music discovery strategy. At worst, it could significantly damage it.

A CanCon-style regulation of streaming service could seriously damage the exportability of Canadian artists. Our research has identified that when an artist becomes successful solely or primarily within a geographically defined music market, it implies that artist is only meaningful to listeners within that geographic region. That can dramatically restrict the artist's ability to reach a global audience, making it extremely difficult for that artist to ever break out of that market.

Imposing a CanCon-style regulatory regime on music streaming services would exponentially amplify this effect. To avoid this, Canadian artists would be incentivized to sign to record labels based in larger music markets such as the U.S. and would be disincentivized to sign to Canadian record labels.

We live in a flat digital world that works to the great benefit of Canadian artists. Putting up a wall of regulation in this flat world will only serve to lock Canadian artists in.

The knock-on effect: We share the concerns expressed in Spotify's testimony before this committee that other governments around the world may follow Canada's lead with respect to regulation of streaming services. We worry that this will result in protectionist digital music markets around the world, which could ultimately result in fracturing the operations of the digital music service providers along national lines. That could be very damaging to any global-facing business model, and significantly reduce the ability of any Canadian company to export its artists and develop their careers.

The user-generated content issue: Nettwerk has been able to leverage so-called virtual moments of user-generated content, or UGC, on YouTube, Instagram and TikTok into significant accelerants of international success for Canadian artists. It is the

La transition entre un modèle traditionnel de commercialisation de la musique et un modèle centré sur les scènes en ligne a eu un effet positif important sur les artistes canadiens de Nettwerk et, par voie de conséquence, sur nos affaires. En moyenne, environ 90 % des revenus de diffusion en continu des artistes canadiens figurant dans notre répertoire actif proviennent de l'extérieur du Canada. Une approche réglementaire en matière de diffusion numérique axée sur le contenu canadien ne concorderait pas avec les aspirations professionnelles sans frontières de nos artistes canadiens. Au mieux, une telle approche ne serait aucunement pertinente à la stratégie de découverte de la musique de Nettwerk. Au pire, elle pourrait grandement lui nuire.

Un régime de réglementation de la diffusion en continu axé sur le contenu canadien risque de nuire sérieusement aux possibilités d'exportation des artistes canadiens. D'après nos recherches, quand un artiste devient populaire seulement ou principalement dans un marché musical délimité géographiquement, cela donne l'impression que cet artiste n'est intéressant que pour les gens de cette région. Il devient alors extrêmement difficile pour l'artiste de sortir de ce marché, ce qui restreint considérablement ses chances de trouver un auditoire international.

L'imposition d'un régime de réglementation axé sur le contenu canadien aux services de diffusion de musique en continu amplifierait cet effet de manière exponentielle. Pour éviter de se retrouver dans une telle situation, les artistes canadiens seraient poussés à signer des contrats avec des maisons de disques situées dans des marchés plus vastes, comme aux États-Unis; ils ne seraient pas motivés à passer des contrats avec des maisons de disques canadiennes.

Nous vivons dans un monde numérique sans frontières qui avantage grandement les artistes canadiens. Ériger un mur de réglementation dans ce monde numérique sans frontières aura pour seul résultat de confiner les artistes canadiens.

Nos collègues de Spotify vous ont dit qu'ils craignaient que d'autres gouvernements ailleurs dans le monde suivent l'exemple du Canada en réglementant à leur tour les services de diffusion en continu. L'effet d'entraînement nous préoccupe aussi. Nous redoutons que la mesure provoque la création de marchés musicaux en ligne protectionnistes ailleurs dans le monde, ce qui pourrait pousser les fournisseurs de musique en ligne à diviser leurs activités en fonction de paramètres nationaux. Une telle situation nuirait grandement à tout modèle d'affaires orienté vers l'international et réduirait considérablement la capacité de toute entreprise canadienne d'exporter ses artistes et de bâtir leur carrière.

Passons maintenant à la question du contenu généré par les utilisateurs. Nettwerk réussit à tirer parti des « moments viraux » créés à partir du contenu généré par les utilisateurs sur YouTube, Instagram et TikTok pour accélérer le succès international des

fan-driven, unregulated nature of this type of direct engagement that makes it so effective. Regulation of user-generated content would be highly detrimental to this phenomenon.

Bill C-11 inserts unnecessary regulation into private commercial relationships. Nettwerk negotiated its first agreement with Spotify in 2009 and is currently one of the few independent record labels globally that has direct distribution relationships with each of Spotify, Apple Music and Amazon Music. By inserting a regulatory regime into those carefully negotiated and long-fostered private relationships, Bill C-11 would effectively make the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC, a party to our private commercial agreements.

The uninfluenced data we receive from the streaming partners is essential for us to better understand the ever-evolving factors that influence music discovery and their platforms. Imposing a regulatory regime on those services would compromise that data and impede our ability to grow our Canadian artists globally.

In conclusion, we believe the success of Canadian artists in the streaming economy should be fostered and developed using the borderless tools that the streaming services already provide. We believe the attempts to regulate the streaming economy would close doors of opportunity to Canadian artists, which are currently open, and, ultimately, decrease the number of Canadian artists who are able to have sustainable careers around the world. As such, we would like to support the recommendation made to this committee by the Digital Media Association that the committee should add a provision to Bill C-11 that prevents the CRTC from interfering with algorithmic decision making.

In addition, we would like to support the recommendations made by Spotify that the CRTC should be given specific criteria it must consider before regulating music streaming services.

The rules should ensure that Canadian consumers get options while retaining control of their listening experience. The rules defining what qualifies as Canadian content should be updated, and related obligations should reflect the digital audio streaming model.

We also support YouTube's position on proposed section 4.2 with respect to user-generated content.

artistes canadiens. C'est parce que ce type de rapport direct est non réglementé et mû par l'impulsion des admirateurs qu'il est si efficace. La réglementation du contenu généré par les utilisateurs nuirait fortement à ce phénomène.

D'autre part, le projet de loi C-11 insère de la réglementation superflue dans des relations commerciales privées. Nettwerk a négocié sa première entente avec Spotify en 2009. À l'heure actuelle, nous sommes l'une des rares maisons de disques indépendantes au monde à avoir des relations de distribution directes à la fois avec Spotify, Apple Music et Amazon Music. Dans les faits, en introduisant un régime de réglementation dans ces relations privées longuement négociées et soigneusement entretenues, le projet de loi C-11 ferait du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le CRTC, une partie dans nos ententes commerciales privées.

Par ailleurs, les données libres d'influence que nous recevons de la part de nos partenaires de diffusion en continu nous sont indispensables pour bien comprendre les facteurs en évolution constante qui influent sur la découverte de la musique et sur leurs plateformes. En leur imposant un régime de réglementation, on compromettrait les données que ces services nous fournissent, ce qui nuirait à notre capacité de faire rayonner nos artistes canadiens sur la scène internationale.

En conclusion, nous croyons qu'il faut cultiver et renforcer le succès des artistes canadiens dans l'économie de la diffusion en continu en employant les outils sans frontières que les services de diffusion en continu mettent déjà à notre disposition. Nous croyons également que les tentatives visant à réglementer l'économie de la diffusion en continu fermeraient des portes offrant des débouchés aux artistes canadiens qui leur sont actuellement ouvertes, et que la mesure finirait par diminuer le nombre d'artistes canadiens qui réussissent à avoir des carrières viables à l'échelle internationale. Par conséquent, nous appuyons la recommandation présentée au comité par la Digital Media Association d'ajouter une disposition au projet de loi C-11 pour empêcher le CRTC de s'ingérer dans la prise de décision concernant les algorithmes.

En outre, nous appuyons la recommandation de Spotify de communiquer au CRTC une liste de critères précis à prendre en considération avant de réglementer les services de diffusion de musique en continu.

Les règles doivent protéger la possibilité de choisir des consommateurs canadiens et elles doivent leur permettre de conserver le contrôle de leur expérience d'écoute. Il faut revoir les règles définissant le contenu canadien et veiller à ce que les obligations qui y sont liées reflètent le modèle de diffusion numérique audio en continu.

Nous appuyons également la position de YouTube sur l'article 4.2 proposé concernant le contenu généré par les utilisateurs.

In closing, we at Nettwerk believe that an effective Canadian music discovery policy requires a bottom-up approach rather than a top-down one. We support the testimony of the Canadian Independent Music Association in this regard.

The best way to ensure Canadian artists are discovered on a streaming service in Canada and around the world is by having excellent competitive, well-financed Canadian-controlled music companies investing in developing, marketing, promoting, distributing and exporting excellent Canadian music by outstanding Canadian artists.

I thank you for your time.

**The Chair:** Thank you, sir.

[Translation]

**Clotilde Heibing, Chief Executive Officer, Alliance nationale de l'industrie musicale:** Good evening, honourable senators. Thank you for the opportunity to speak to you today about Bill C-11, An Act to amend the Broadcasting Act and to make related and consequential amendments to other Acts. My name is Clotilde Heibing, and I am the Chief Executive Officer of Alliance nationale de l'industrie musicale, or ANIM for short. Joining me are Natalie Bernardin, Business Owner and Vice President, and Audrey Mayrand, Lawyer.

ANIM supports industry professionals who work in francophone minority communities. Ours is the only organization representing members across the Canadian music industry who work in francophone minority communities. We have 62 members, made up of associations and businesses. ANIM's mission is to help build a sustainable industry. ANIM believes in a strong and integrated industry nationwide, and is pugnacious in its efforts to ensure that the francophone community has a seat at the national arts and culture table.

We are familiar with the positions our strategic partners have expressed to the committee. Specifically, I am referring to the FCCF, the CDCE — to which ANIM belongs — the APFC and ADISQ, with which we work closely.

We strongly support their recommendations. Rest assured that what they are calling for is what we are calling for. Like them, we find it disappointing that, during periods of legislative reform, we have to fight to keep what we have, rather than fight for advancement.

**Natalie Bernardin, Vice President, Alliance nationale de l'industrie musicale:** Today, we would like to draw your attention to one specific aspect of Bill C-11. I am talking about the recommendation the CRTC made in June to remove the

Pour conclure, chez Nettwerk, nous croyons que l'élaboration d'une politique efficace sur la découverte de la musique canadienne nécessite une approche ascendante et non descendante. À cet égard, nous appuyons le témoignage de l'Association canadienne de la musique indépendante.

La meilleure façon de favoriser la découverte des artistes canadiens par l'intermédiaire des services de diffusion en continu au Canada et partout dans le monde, c'est en permettant à de florissantes entreprises de musique canadiennes concurrentielles et bien financées d'investir dans la conception, la commercialisation, la promotion, la distribution et l'exportation de musique canadienne remarquable créée par de brillants artistes canadiens.

Je vous remercie pour votre attention.

**Le président :** Merci, monsieur.

[Français]

**Clotilde Heibing, directrice générale, Alliance nationale de l'industrie musicale :** Bonsoir, mesdames et messieurs les sénateurs. Je vous remercie de l'invitation de discuter avec vous du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois. Je suis Clotilde Heibing, directrice générale de l'Alliance nationale de l'industrie musicale (ANIM). Je suis accompagnée de Natalie Bernardin, entrepreneure et vice-présidente, et de Me Audrey Mayrand, avocate.

L'ANIM accompagne les professionnels de l'industrie qui travaillent en milieu francophone minoritaire. C'est le seul organisme qui représente toute l'industrie musicale au Canada où le français est en situation minoritaire. Nos 62 membres sont des associations et des entreprises. L'ANIM a pour mandat de favoriser le développement d'une industrie durable. L'ANIM croit en une industrie forte et intégrée dans le paysage national. Elle est pugnace pour faire reconnaître la place que la francophonie doit occuper à la table nationale des arts et de la culture.

Nous avons pris connaissance des allocutions présentées devant vous par nos partenaires stratégiques, notamment celles de la FCCF, de la CDEC — dont l'ANIM est membre —, de l'APFC et de l'ADISQ, avec qui nous collaborons étroitement.

Nous appuyons leurs demandes avec force. Soyez assurés que leurs demandes sont les nôtres. Nous regrettons, comme elles, de devoir nous battre pour maintenir nos acquis lors des refontes législatives plutôt que de les voir progresser.

**Natalie Bernardin, vice-présidente, Alliance nationale de l'industrie musicale :** Nous voulons aujourd'hui mettre de l'avant un point particulier du projet de loi C-11. Je fais référence à la demande du CRTC en juin dernier, visant à

requirement set out in new section 5.2: the consultation of linguistic minority communities. While it may not seem like the most compelling provision of Bill C-11, make no mistake — it is vital.

Our job is to show you how committed we are to official language minority communities, OLMCs, and this provision is of the utmost importance to the OLMCs that ANIM represents.

All too often, OLMCs are not consulted adequately — or not consulted at all — when federal institutions like the CRTC make decisions. The impact on those communities is negative, disastrous even.

ANIM has been waging a bureaucratic and legal battle for nearly a decade now, and that battle alone demonstrates precisely why the committee must strongly reject the CRTC's call for the removal of the consultation requirement.

In its case against the CRTC, ANIM argues that the CRTC's lack of communication and consultation lead to decisions that caused significant harm. Between 2013 and 2019, the music industry professionals in our minority communities were denied the ability to benefit from over \$2.3 million in funding.

New section 5.2 proposed in Bill C-11 is meant to address that very problem, so that what happened to ANIM does not happen again.

ANIM provided the committee with a detailed brief describing the court case, the impact of the CRTC's decision on the francophone industry and the importance of the consultation provision.

We would be glad to answer any questions you have on that.

**Ms. Heibing:** What the CRTC is recommending is even more problematic because of the clear power imbalance between the two sides. Would you believe that ANIM has just two full-time employees? To prepare for this appearance, we had less than two weeks. During that time, ANIM provided essential support to 11 new businesses, participated in two national events in Winnipeg and Calgary, took part in the trial judgment in our case against the CRTC, organized our annual general assembly, welcomed two new members and lost our accountant.

We are here this evening to make sure you do not get the wrong impression. If all you hear from are large organizations and businesses, you will assume that all of us have the tools to fight. We do not. We need you to perform your traditional role,

supprimer la disposition de consultation à l'article 5.2. Même si ce n'est pas, en apparence, l'élément le plus passionnant du projet de loi C-11, nous savons qu'il est essentiel.

C'est notre travail de vous démontrer aujourd'hui notre implication à l'endroit des CLOSM, les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cette disposition est d'une importance fondamentale pour les CLOSM que l'ANIM représente.

En effet, trop souvent, les CLOSM ne sont pas consultées ou ne sont pas proprement consultées pour ce qui est des décisions prises par des institutions fédérales comme le CRTC. Cela entraîne des conséquences négatives, voire désastreuses, pour ces communautés.

L'ANIM elle-même mène une bataille administrative et juridique qui dure déjà depuis près d'une décennie. Cette bataille devrait servir d'exemple pour justifier en soi que votre comité rejette fermement la demande du CRTC de supprimer la disposition de consultation.

En effet, dans son recours, l'ANIM soutient que l'absence de communication et de consultation de la part du CRTC a mené à une prise de décisions qui ont elles-mêmes causé des torts importants. Entre 2013 et 2019, c'est plus de 2,3 millions de dollars dont l'industrie musicale de nos communautés n'a pu profiter.

L'article 5.2 proposé dans le projet de loi C-11 vise justement à éviter que l'expérience de l'ANIM ne se reproduise.

L'ANIM a soumis à votre comité un mémoire détaillé qui décrit son recours, les conséquences de la décision du CRTC sur l'industrie francophone et l'importance de la disposition de consultation.

Nous sommes disposées à répondre à vos questions à cet égard.

**Mme Heibing :** La demande du CRTC est d'autant plus problématique qu'elle met face à face des forces disproportionnées. Saviez-vous que l'ANIM emploie seulement deux ressources à temps plein? Pour préparer cette allocution, nous avons disposé de moins de deux semaines. Durant cette période, nous avons fait vivre une pépinière de 11 nouvelles entreprises, assisté à deux événements nationaux à Winnipeg et à Calgary, participé au jugement du procès qui nous oppose au CRTC, organisé notre assemblée générale annuelle, accueilli deux nouvelles membres et perdu notre comptable.

Nous comparaissons ici ce soir parce que si nous laissons seulement les grands organismes et les grandes entreprises parler, vous présumerez que nous sommes tous armés pour lutter. Nous ne le sommes pas. Nous avons besoin que vous exerciez

and stand up for the rights and interests of minority communities by rejecting the CRTC's recommendation that the consultation provision be repealed. The conversation we are starting with you today centres on the inequitable relationship between the CRTC and the music industry. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much.

[English]

**Senator Simons:** Mr. Aldous, we've talked a lot in this hearing about the way digital disruption has affected television. I don't think we've talked nearly enough about how much the entire traditional model of music sales was totally blown apart by digital disruption.

When you're talking about your artists getting so much of their money from streaming, I think that's a very important thing for people to differentiate.

One of the things that the government has said to us is that they need to have some way to scope in the giant record labels that use YouTube as an alternative or as a way of competing with Spotify and Apple and use YouTube as a music streaming service. They talk about companies like Sony and Warner Brothers. I wanted to know where Nettwerk would fit into that paradigm. Do you stream in that way on YouTube, or are your deals exclusively with the more commercial streaming services?

**Mr. Aldous:** Thank you for your question. We consider YouTube a valuable partner as well. Our direct negotiated deals are with Spotify, Amazon and Apple, but YouTube is a valued partner in our business strategy as well. All of our music is available on YouTube. We find it's an excellent way for fan engagement to be achieved.

**Senator Simons:** What of the government's argument that it needs to have 4.2(2) in order to capture the big record labels on YouTube so that they are not providing unfair competition to Spotify and the like?

**Mr. Aldous:** Sorry, could you repeat your question? It cut off there.

**Senator Simons:** The government has repeatedly told us that they need section 4.2(2), which is the exemption to the exemption, in order to scope in YouTube when YouTube is a platform that is used by giant record labels like Sony and Warner Brothers to offer a streaming service. They have said to us, "If we don't have an exemption, we're letting these giant record labels basically get a free pass." I'm just wondering where Nettwerk would fit into that if in your discussions with the government you have been led to understand that you fall into

votre rôle traditionnel de défense des droits et des intérêts des minorités en refusant la demande du CRTC d'abroger la disposition de consultation. C'est au sujet de la relation inéquitable entre le CRTC et le milieu de la musique que nous ouvrir le dialogue avec vous. Je vous remercie de m'avoir écoutée.

**Le président :** Merci beaucoup.

[Traduction]

**La sénatrice Simons :** Monsieur Aldous, il a beaucoup été question ici des effets de la révolution numérique sur la télévision. À mon avis, le bouleversement total du modèle traditionnel de vente de la musique provoqué par la révolution numérique est loin d'avoir reçu assez d'attention.

Vous dites que les revenus de vos artistes proviennent en grande partie de la diffusion en continu. Je pense qu'il y a une distinction très importante à faire.

Le gouvernement affirme, entre autres, qu'il a besoin d'un moyen d'inclure dans la loi les maisons de disques géantes qui se servent de YouTube comme service de diffusion de musique en continu pour concurrencer Spotify et Apple. Il parle de sociétés comme Sony et Warner Brothers. J'aimerais savoir où se situe Nettwerk. Faites-vous de la diffusion en continu sur YouTube ou faites-vous exclusivement affaire avec les services commerciaux de diffusion en continu?

**M. Aldous :** Je vous remercie pour la question. Nous considérons aussi YouTube comme un précieux partenaire. Nous avons négocié des ententes directes avec Spotify, Amazon et Apple, mais YouTube occupe également une place importante dans notre stratégie d'entreprise. Toute notre musique est offerte sur YouTube. Nous trouvons que c'est une excellente façon d'établir des rapports avec les admirateurs.

**La sénatrice Simons :** Que pensez-vous de l'argument du gouvernement selon lequel le paragraphe 4.2(2) est nécessaire pour soumettre à la loi les grandes maisons de disques qui se servent de YouTube afin d'éviter de fausser la concurrence pour les services comme Spotify?

**M. Aldous :** Excusez-moi, pouvez-vous répéter la question? Il y a eu une interruption.

**La sénatrice Simons :** Le gouvernement nous a répété à maintes reprises qu'il avait besoin du paragraphe 4.2(2), l'exemption à l'exemption, pour inclure YouTube dans la loi dans les cas où cette plateforme est utilisée par les maisons de disques géantes comme Sony et Warner Brothers pour offrir un service de diffusion en continu. Selon le gouvernement, omettre cette exemption équivaldrait à accorder un passe-droit aux maisons de disques géantes. Je me demande simplement où se situe Nettwerk par rapport à cela. D'après vos discussions avec

that same basket. Or are companies like Sony and Warner Brothers so much larger than yours that you fit into a sort of middle tier?

**Mr. Aldous:** We have nowhere near the market share of those large companies, but it's my understanding that we would be captured within that particular provision. That distinction wouldn't be made between the size of the company, but that it's more the revenue-generating nature of the commercial enterprise that would lead to the capture under that provision.

**Senator Simons:** Your artists all have that registry number, 4.2(2)?

**Mr. Aldous:** Right.

**Senator Simons:** Have you seen YouTube's proposed amendments? Have you seen the full text of them?

**Mr. Aldous:** I have not seen the full text of them. I have discussed them with the representatives from YouTube. I do not have an intimate working knowledge of those provisions, no.

**Senator Simons:** As you understand it, are you content with YouTube's position on 4.2(2) and their suggested amendments?

**Mr. Aldous:** Well, I understand that their suggested amendments, frankly, represent a bit of a compromise for YouTube. They have readily said to us that for-profit commercial music is something that they are willing to let go of in this discussion. That's my understanding.

I understand that's their position. Our support for YouTube's position with respect to 4.2 is more specifically regarding user-generated content and how that interacts with our strategy of generating these viral moments in the context of social media.

**Senator Simons:** I'm wondering if you're going to get caught between the devil and the deep blue sea because you don't have anything like the market heft of Sony, but you're obviously not akin to a kid with a guitar and a webcam. You're doing commercial highly produced music meant for a competitive market, but in a much narrower niche.

**Mr. Aldous:** Correct. I think that's part of the challenge with that particular provision. It cuts a rather wide swath. The challenges, certainly at the House of Commons level, are in terms of trying to get some definition around what constitutes a for-profit or revenue-generating enterprise. That was one of our

le gouvernement, faites-vous partie de la même catégorie, ou les sociétés comme Sony et Warner Brothers sont-elles tellement plus grandes que la vôtre que vous vous classez quelque part au milieu?

**M. Aldous :** Notre part du marché est loin d'être aussi importante que celle de ces grandes sociétés, mais d'après ce que j'ai compris, la disposition en question s'appliquerait à nous. La taille de la société n'entrerait pas en ligne de compte; toute entreprise commerciale qui génère des revenus serait soumise à la disposition.

**La sénatrice Simons :** Vos artistes sont tous enregistrés, aux termes du paragraphe 4.2(2)?

**M. Aldous :** Oui.

**La sénatrice Simons :** Avez-vous pris connaissance des amendements proposés par YouTube? En avez-vous lu le texte intégral?

**M. Aldous :** Je n'ai pas lu le texte intégral. J'en ai parlé avec les représentants de YouTube. Je n'ai pas une connaissance approfondie de ces amendements.

**La sénatrice Simons :** D'après ce que vous en savez, à vos yeux, les amendements proposés par YouTube et sa position à l'égard du paragraphe 4.2(2) sont-ils acceptables?

**M. Aldous :** D'après ce que j'ai compris, franchement, les amendements proposés par YouTube représentent en quelque sorte un compromis pour cette société. Les représentants de YouTube nous ont dit sans détour qu'ils étaient prêts à laisser tomber la musique commerciale à but lucratif. C'est ce que j'ai compris.

C'est mon interprétation de leur position. La proposition de YouTube que nous appuyons relativement à l'article 4.2, c'est celle qui porte précisément sur le contenu généré par les utilisateurs et qui a une incidence sur la stratégie que nous utilisons pour générer des moments viraux dans le contexte des médias sociaux.

**La sénatrice Simons :** Je me demande si vous allez vous faire coincer entre le marteau et l'enclume puisque, d'un côté, votre part du marché est de loin inférieure à celle de Sony, mais de l'autre, vous n'êtes évidemment pas seulement un jeune muni d'une guitare et d'une webcam. Vous produisez de la musique commerciale destinée à un marché concurrentiel, mais dans un créneau beaucoup plus étroit.

**M. Aldous :** Tout à fait. Selon moi, c'est là un des défauts de la disposition : elle ratisse trop large. Le défi, certainement pour la Chambre des communes, c'est de bien définir ce qui constitue une entreprise à but lucratif ou génératrice de revenus. Pour nous, c'est une des préoccupations qui ont émergé des séances de

concerns coming out of those hearings, frankly, and how we can get some better definition as to what a revenue-generating enterprise is, as those are not all created equal, as you rightly point out.

[Translation]

**Senator Cormier:** My questions are for the Alliance nationale de l'industrie musicale representatives. I want to thank all the witnesses for their participation, but especially those from the Alliance nationale de l'industrie musicale. I am familiar with the work you do to promote artists in official language minority communities and the success stories you are responsible for. I'm delighted that you're here.

You talked about new section 5.2, and I'll come back to that, but first, I'd like to hear how the artists who belong to your organization feel about the bill. We've heard a lot about YouTubers and the negative effects the bill would have on them.

Surely, some of your members create content that they post on YouTube, so I'd like to know what they think of the bill. Specifically, would the bill prevent them from reaching audiences outside Canada? What are the positive effects of the bill in its current form? I'd like to hear the perspective of the vocal and music artists your organization represents.

**Ms. Heibing:** Thank you for the compliment. On that issue, I think it's pretty clear in the case of our artists that they make a distinction between content created by professionals and content created by persons who are amateurs. Our situation is nothing like that of the big players. We have a number of self-managed artists. There are many very small companies.

I would ask Ms. Bernardin to talk about her situation as a businesswoman, because she's in a very different position. Our context means our audience is regional, sometimes national, but rarely international. We therefore need an act that will give us protection. Ms. Bernardin can provide further details on this issue.

**Ms. Bernardin:** I completely agree. Proportionately, the artists from our communities are very small fish in a huge ocean. I heard our colleague answer the question on discoverability and YouTube. Our artists need that kind of access. Canadian francophone markets outside of Quebec, where the ocean is that much smaller, so to speak, are decreasing. We have to be more ambitious so that they are able to access discoverability.

la Chambre : comment peut-on obtenir une meilleure définition d'une entreprise génératrice de revenus? Car elles ne sont pas toutes égales, comme vous venez de le souligner à juste titre.

[Français]

**Le sénateur Cormier :** Mes questions s'adressent aux représentantes de l'Alliance nationale de l'industrie musicale. Je remercie tous nos témoins, mais particulièrement l'Alliance nationale de l'industrie musicale. Je connais le travail que vous faites auprès des artistes des communautés de langue officielle en situation minoritaire et les succès qui émanent de votre travail. Je suis ravi que vous soyez là.

Vous avez parlé de l'article 5.2, et j'y reviendrai, mais j'aimerais d'abord vous entendre sur la perception du projet de loi qu'ont les artistes qui sont membres de vos associations. On a beaucoup entendu parler des youtubeurs qui ont témoigné des impacts négatifs du projet de loi.

Je suis certain que vous avez des créateurs parmi vos membres qui utilisent YouTube pour diffuser du contenu. J'aimerais savoir ce qu'ils pensent du projet de loi. Plus spécifiquement, est-ce que ce projet de loi les empêcherait de rejoindre des auditoires à l'extérieur du Canada? Quels sont les effets bénéfiques du projet de loi dans sa mouture actuelle? J'aimerais que vous nous parliez de votre position à partir du point de vue des artistes de la chanson et de la musique qui sont membres de votre organisation.

**Mme Heibing :** Merci du compliment. Sur cette question, je pense qu'il est assez clair pour nos artistes qu'ils font vraiment une différence entre les contenus créés par des professionnels et les contenus créés par des personnes qui n'en font pas un usage professionnel. Nous sommes dans une position extrêmement différente de celle des grosses entreprises. Nous avons de nombreux artistes autogérés. Nous avons grand nombre de toutes petites entreprises.

J'aimerais que Natalie Bernardin puisse parler de sa situation en tant qu'entrepreneure; sa situation est très différente. Nous faisons partie d'un paysage où notre auditoire est régional; il est parfois national, mais rarement international. Nous avons donc besoin d'une loi qui nous protège. J'encourage Natalie à continuer la conversation.

**Mme Bernardin :** J'abonde dans le même sens. Proportionnellement, les artistes de nos communautés sont de très petits poissons dans un énorme océan. J'écoutais la réponse de notre collègue sur la question de la découvrabilité et de YouTube. Nos artistes ont besoin d'avoir ce genre d'accès. Les marchés canadiens francophones hors Québec — on rapetisse l'océan — sont de plus en plus petits. Pour eux, il faut viser de plus en plus large pour avoir accès à cette découvrabilité.

Then there's the problem that there are very few such companies in our communities. Ms. Heibing mentioned the 11 incubators that ANIM is working with. We have to offer these companies better financial support so that they can be more competitive on the market, and especially so that the gap between small companies, such as mine, where artists... For example, when you're talking about the Canadian francophonie, I am of the opinion that I am working with artists who enjoy a certain popularity.

And yet despite this popularity, the gap between these artists and those who work with the big record labels is enormous. My company does not have the resources to compete with these big labels in terms of marketing and discoverability. From the get-go, we always find ourselves a few steps behind.

**Senator Cormier:** You spoke at length about section 5.2 and the need to hold consultations between the CRTC and official language minority community organizations. What would be the impact if section 5.2 were struck out, in your opinion? What would that mean in concrete terms? That section includes a certain number of objectives that must be taken into account during the consultations that the CRTC would hold with your organizations. What would be the impact if this section were struck out?

**Ms. Heibing:** Thank you for the question. I will ask Ms. Mayrand to provide an answer.

**Audrey Mayrand, Attorney, Alliance nationale de l'industrie musicale:** Hello. Thank you for the question. As was alluded to earlier, the Alliance nationale de l'industrie musicale launched legal proceedings which could have been avoided had there been a section such as this one.

This section was not pulled out of a hat. It is based on criteria for consultations established by the Supreme Court. It creates a clear framework for the CRTC to hold consultations. Our organization's position is that we simply hadn't been informed of a process that would have a huge impact on us.

Firstly, we have to ensure that the CRTC takes note of this obligation and abides by it. Secondly, there must be clear expectations as to what that implies. What are the steps to be followed so that consultations are deemed sufficient and efficient?

As has already been alluded to, minority communities are not on an equal footing with an organization such as the CRTC, which is able to understand and evaluate the impact of its decisions on communities and to inform the communities about this impact so that they can participate in a process.

Ensuite, le problème, c'est que les entreprises sont très peu nombreuses dans nos communautés. Mme Heibing a fait allusion à 11 pépinières avec lesquelles l'ANIM est en train de travailler. On a besoin de mieux financer ces entreprises pour qu'elles puissent s'assumer dans ce marché de plus en plus compétitif, et surtout pour ne pas que l'écart s'agrandisse entre ces petites entreprises, comme la mienne, où les artistes... J'estime, par exemple, sur le plan de la francophonie canadienne, que je travaille quand même avec des artistes qui ont une certaine notoriété.

Malgré cette notoriété, l'écart entre ces artistes et ceux qui travaillent avec des maisons de disques majeures est très, très grand. Mon entreprise n'a pas les moyens de compétitionner avec ces grandes entreprises sur les plans du marketing et de la découvrabilité. Dès le début, on traîne toujours un peu de l'arrière.

**Le sénateur Cormier :** Vous avez abondamment parlé de l'article 5.2 et de la nécessité de mener des consultations entre le CRTC et les organisations qui émanent des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Quel serait l'impact du retrait de l'article 5.2, selon vous? Qu'est-ce que cela veut dire concrètement? La disposition inclut un certain nombre d'objectifs à prendre en compte dans les consultations que le CRTC devrait mener avec vos organisations. Quel serait l'impact du retrait de cette disposition?

**Mme Heibing :** Merci beaucoup pour la question. Je me permets de donner la parole à Me Mayrand.

**Me Audrey Mayrand, avocate, Alliance nationale de l'industrie musicale :** Bonjour. Merci pour la question. Comme on y a fait allusion tout à l'heure, l'Alliance nationale de l'industrie musicale a vécu une situation particulière avec son recours judiciaire, qui aurait très bien pu être prévenu par une disposition comme celle-ci.

Cette disposition ne sort pas de nulle part. Elle est basée sur des critères établis par la Cour suprême en matière de consultation. Cela établit un cadre clair pour s'assurer que le CRTC fasse de la consultation. Dans le cas qui occupe l'ANIM, ils n'avaient tout simplement pas été informés d'un processus qui allait les affecter de façon importante.

Premièrement, il faut s'assurer que le CRTC prend conscience de cette obligation et l'applique. Deuxièmement, il faut qu'il y ait des attentes claires sur ce que cela implique. Quelles sont les étapes qui doivent être prises pour qu'une consultation soit adéquate et efficace?

Comme on y a déjà fait allusion, pour les communautés en situation minoritaire, on n'interagit pas à parts égales avec un organisme comme le CRTC, qui est en mesure de comprendre et d'évaluer les impacts de leurs décisions sur les communautés, et d'informer ces communautés sur ces impacts pour qu'elles puissent s'engager dans un processus.

However, for a small music industry organization such as ANIM, a general or public notice that does not meet its particular needs is not enough to determine possible impacts on a community. It does not allow communities to fully participate and engage.

If we remove this section, we run the risk of repeatedly finding ourselves in situations whereby small minority organizations have to go to court to ensure their right to be consulted and be recognized and obtain compensation for damages caused by decisions made with no consultation.

[English]

**Senator Manning:** Thank you to our witnesses for being here this evening.

My question is for Mr. Aldous. You referenced the work that Netwerk has done over the past decade to develop and refine its relationship with digital music services. Bill C-11, you have said, will interfere with those relationships to the detriment of Netwerk and its artists by inserting a regulatory regime into those carefully negotiated and long-fostered private relationships. Effectively, if I heard you correctly, you have said Bill C-11 would make the CRTC a party to your private commercial agreements with no measurable benefit to either Canadian artists or Canadian music consumers.

I'd like to know what you see as the implications of this for Canadian artists and consumers and how you see Canadian artists responding to this if Bill C-11 is passed in its current form.

**Mr. Aldous:** Thank you for your question. The implication is what I touched on in my address to the committee that currently we have an open, flat world for Canadian artists within digital streaming services. Within that open and flat world, we're able to receive very informative sets of data from our partners that allow us to both interpret the success of our artists that exists and predict with some degree of accuracy where that success may go internationally.

Our concerns, again, with a regulatory approach to a digital music streaming service is that that will interfere with how those services interact with Canadian music. It will result in a sort of segregation of Canadian music within Canada itself, and the discoverability of Canadian music outside of Canada will suffer.

It's what we refer to at Netwerk as "geofencing," and some people call it "geolocking." It's a phenomenon where, within a digital streaming service, regional localized success feeds upon itself and ultimately locks an artist into a particular geographic area. Once that artist is locked into that geographic area from a streaming success perspective, it becomes extremely difficult to

Cependant, pour un petit organisme de l'industrie musicale comme l'ANIM, recevoir un avis général ou public qui ne répond pas à ses besoins particuliers ne soulève pas les impacts possibles qu'il pourrait y avoir sur la communauté. Cela ne permet pas à ces communautés de s'engager et de réellement participer.

Retirer cet article risque de faire en sorte qu'on se retrouve à répétition dans des situations où de petits organismes de la minorité doivent se battre en cour pour faire reconnaître le droit d'être consulté et essayer de réparer après coup les préjudices causés par les décisions prises sans consultation.

[Traduction]

**Le sénateur Manning :** Merci aux témoins d'être avec nous ce soir.

Ma question s'adresse à M. Aldous. Vous avez mentionné le travail que Netwerk a accompli au cours des 10 dernières années pour nouer et approfondir ses relations avec les services de musique en ligne. Selon vous, le projet de loi C-11 interférerait avec ces relations au détriment de Netwerk et de ses artistes en introduisant un régime de réglementation dans ces relations privées soigneusement négociées et longuement entretenues. Si je vous ai bien compris, dans les faits, le projet de loi C-11 ferait du CRTC une partie dans vos ententes commerciales privées, sans que les artistes canadiens ou les consommateurs de musique canadiens en retirent le moindre avantage concret.

D'après vous, quelles répercussions cela aurait-il sur les artistes et les consommateurs canadiens? Comment les artistes canadiens réagiront-ils si le projet de loi C-11 est adopté tel quel?

**M. Aldous :** Je vous remercie pour la question. Comme je l'ai dit durant ma déclaration préliminaire, à l'heure actuelle, les services de diffusion numérique en continu offrent aux artistes canadiens un monde sans frontières. Dans ce monde sans frontières, nos partenaires peuvent nous fournir des données très utiles qui nous permettent à la fois d'interpréter le succès actuel de nos artistes et de prédire avec une certaine exactitude l'avenir de ce succès à l'échelle internationale.

Je le répète, nous craignons que la réglementation des services de diffusion numérique de musique en continu interfère avec la manière dont ces services traitent la musique canadienne. Elle aura pour résultat de confiner la musique canadienne à l'intérieur des frontières du Canada et elle nuira à la découvrabilité de la musique canadienne à l'extérieur du pays.

Chez Netwerk, nous appelons ce phénomène le « géoblocage »; le terme « blocage géographique » est aussi employé. C'est ce qui arrive quand un service de diffusion numérique en continu nourrit la popularité d'un artiste dans une région délimitée dans une telle mesure que l'artiste finit par être confiné à l'intérieur de cette région. Une fois que la popularité

break that artist out of that geographically defined area. We see that not just with Canadian artists but with a substantial Australian roster as well. It's a challenge for Australian artists. It's a challenge for artists, frankly, from any smaller music market around the world.

The imposition of a regulatory approach will not only create an element of interference within the data that we receive; we believe it will ultimately result in Canadian artists being geofenced within Canada itself, which is not a particularly viable career path for Canadian artists in the streaming era. I'm not sure if that answers your question.

**Senator Manning:** That's fine.

You noted that approximately 92% of Nettwerk's streaming revenue comes from outside of Canada. You have said that one of your Quebec-based artists has approximately 98% of his streaming activity occurring outside of Canada. You warned about the dangers of artists becoming locked within their own domestic territories when it comes to digital streaming.

Does this put Canada in the lead in terms of global cultural protectionism?

**Mr. Aldous:** Yes, it does. That is one of our major concerns. My understanding is that Australia took a run at a similar set of legislation, as did France, both of which were abandoned. I don't know what the status is of those pieces of legislation in Australia and France.

We've been told by our partners around the world that the eyes of the world within the digital music business are on Canada with respect to this legislation. We fear that the business model that we've built in an open world of digital streaming will become segregated and closed off on a regionally, geographically defined basis, and it will be increasingly difficult to break artists into other protected geographic markets around the world.

[Translation]

**Senator Miville-Dechêne:** My question is for Mr. Aldous, from the Nettwerk Music Group.

Correct me if I'm wrong, but I believe I heard you say that the CRTC was going to interfere with algorithms in order to get what it wants. Let's go back to Bill C-11, which we are studying. The section on page 16 is quite clear and states that the CRTC is not authorized to make an order that would require the use of a specific computer algorithm or source code. It is therefore up to the various stakeholders to choose the means that they will use to recommend Canadian content.

attribuable à la diffusion en continu confine l'artiste à l'intérieur d'une région géographique donnée, il devient extrêmement difficile de sortir l'artiste de cette région. Ce phénomène ne touche pas seulement les artistes canadiens; nous l'avons aussi observé chez bon nombre d'artistes australiens. Le problème se pose pour les artistes provenant de marchés musicaux relativement petits partout dans le monde.

Selon nous, non seulement l'imposition d'un régime de réglementation interférera avec les données que nous recevons, mais encore, elle aura pour résultat de confiner les artistes canadiens à l'intérieur du Canada, réduisant ainsi leurs chances d'avoir des carrières viables à l'ère de la diffusion en continu. Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question.

**Le sénateur Manning :** Oui, merci.

Vous avez souligné qu'environ 92 % des revenus de diffusion en continu de Nettwerk proviennent de l'extérieur du Canada et que 98 % des activités de diffusion en continu d'un de vos artistes au Québec se déroulent à l'extérieur du Canada. Vous avez parlé du risque que la diffusion numérique en continu confine les artistes à l'intérieur de leur propre pays.

Le Canada est-il en train de devenir un chef de file mondial au chapitre du protectionnisme culturel?

**M. Aldous :** Oui. C'est une de nos préoccupations principales. À ma connaissance, l'Australie a tenté de mettre en place une mesure législative semblable, et la France aussi, mais les deux ont laissé tomber. Je ne sais pas où sont rendues les mesures proposées par l'Australie et la France.

Nos partenaires dans d'autres pays nous ont dit que les yeux de l'industrie mondiale de la musique numérique étaient rivés sur le Canada et sur le projet de loi. Nous craignons que le modèle d'affaires que nous avons construit dans un monde de diffusion numérique en continu sans frontières soit restreint et confiné à l'intérieur de régions géographiques fermées. Nous craignons aussi qu'il devienne de plus en plus difficile de faire percer les artistes ailleurs dans le monde, dans d'autres marchés géographiques protégés.

[Français]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Ma question s'adresse à M. Aldous, de Nettwerk Music Group.

Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois vous avoir entendu dire que le CRTC allait intervenir dans les algorithmes pour arriver à ses fins. Revenons au projet de loi C-11 que nous étudions. L'article à la page 16 est assez clair et dit qu'on n'autorise pas le CRTC à prendre une ordonnance qui exige l'utilisation d'un algorithme informatique ou d'un code source particulier. On laisse donc aux différents acteurs le choix des moyens qui seront pris pour recommander du contenu canadien.

Did you indeed say that the algorithms would be manipulated by the government, or did I mishear?

[English]

**Mr. Aldous:** No, you did not misunderstand. Our concern, which we share with the Digital Media Association, is with the specific language of the legislation that says:

The Commission shall not make an order under paragraph (1)(e) that would require the use of a specific computer algorithm or source code.

While we appreciate that, we don't think that goes far enough. We think that there should be a sub-provision added that prevents the CRTC from interfering with algorithmic decision making. So a subsection to section 9.1(8) should be added that ensures the CRTC will not require changes nor the use of undertakings with respect to algorithms or source code. We think that is different from simply saying that the commission cannot mandate the use of a specific algorithm or source code. So it's an overall interference or imposition of undertaking on algorithms or source code as opposed to an imposition of a particular algorithm or source code on a digital service provider. We think that's a very important distinction and this subsection 9.1(8) leaves that open to interpretation and possible manipulation by the CRTC.

**Senator Miville-Dechêne:** Could you explain how your new formulation would be better than the one here or this subsection?

**Mr. Aldous:** Yes. I think it would take it a step beyond what's there right now, saying not only could the regulator not impose a specific algorithm that was designed by the regulator or a third party for the regulator on the digital streaming services; it also would prevent the regulator from forcing the digital streaming services to manipulate their own algorithm to a particular end that's dictated by the regulator.

So it's the difference between handing the digital streaming service an engine that the CRTC has built versus getting under the hood and manipulating the engine that the digital streaming services have already built, if that's not too much of an extended metaphor.

**Senator Miville-Dechêne:** It's a much larger article that you're proposing because it means you're saying that the platform, if it has to use its algorithm to attain some result, that's what you want to prevent. In fact, this is obviously part of the bill in the sense that the government wants Canadian content to be discoverable, and that's what you don't want, if I understand correctly.

Avez-vous bien dit que les algorithmes seraient manipulés par le gouvernement, ou est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**M. Aldous :** Non, vous ne vous trompez pas. Notre préoccupation, qui est aussi celle de la Digital Media Association, a trait à la formulation de la loi, qui énonce que :

L'alinéa (1)e) n'autorise pas le conseil à prendre une ordonnance qui exige l'utilisation d'un algorithme informatique ou d'un code source particulier.

Bien que nous approuvions une telle mesure, à notre avis, elle ne va pas assez loin. Nous croyons qu'il faudrait ajouter une disposition sous-jacente qui empêcherait le CRTC d'interférer avec le processus décisionnel algorithmique. Il faudrait donc ajouter un alinéa au paragraphe 9.1(8) pour veiller à ce que le CRTC n'exige pas de changements ou d'engagements en ce qui a trait aux algorithmes ou au code source. Nous croyons qu'il ne suffit pas de dire que le conseil ne peut exiger l'utilisation d'un algorithme ou d'un code source particulier. Il s'agit donc d'une interférence générale ou de l'imposition de certains engagements relatifs aux algorithmes ou au code source, par opposition à l'imposition d'un algorithme ou d'un code source en particulier à un fournisseur de services numériques. Nous croyons qu'il s'agit là d'une distinction très importante et que le paragraphe 9.1(8) laisse place à l'interprétation et à la manipulation possible du CRTC.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Pouvez-vous nous expliquer comment la nouvelle formulation serait meilleure que celle de la disposition actuelle?

**M. Aldous :** Oui. Je crois que l'on pourrait faire un pas de plus et préciser que non seulement l'organisme de réglementation ne peut imposer son algorithme ou celui d'un tiers aux services de diffusion numérique, mais qu'il ne peut pas non plus les forcer à manipuler leur propre algorithme à une fin particulière dictée par l'organisme de réglementation.

C'est donc la différence entre remettre au service de diffusion en continu un moteur que le CRTC a construit et ouvrir le capot pour manipuler le moteur déjà construit par les services de diffusion en continu... si ce n'est pas une métaphore trop poussée.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Vous proposez une disposition beaucoup plus vaste, parce que vous voulez éviter que la plateforme doive utiliser son algorithme pour atteindre certains résultats. En fait, cela fait partie du projet de loi, en ce sens que le gouvernement veut que le contenu canadien puisse être découvert, et c'est ce que vous voulez éviter, si je comprends bien.

**Mr. Aldous:** It's not that we don't want it. We think there are plenty of tools that are available within the digital streaming services today —

**Senator Miville-Dechêne:** Like what?

**Mr. Aldous:** Well, algorithmic discovery is only one form of discovery on digital streaming services. There's what's called organic discovery, which is the sharing of music among users and the creation of their own playlists and the sharing of those playlists, and then there's what's called editorial playlisting, which is human-based editorial, curated playlists on digital streaming services that allow for the highlighting and showcasing of Canadian talent. We believe our partners at Spotify and Apple Music and Amazon do a great job of that curatorial approach.

So there are other tools at the disposal of the digital streaming platforms that do not involve algorithmic manipulation, and we think those tools are more than sufficient to support Canadian content and Canadian discoverability on those platforms. It's my understanding, certainly from Spotify's testimony, that they're more than willing to continue to do that and continue to support Canadian content discoverability through curatorial showcasing.

**Senator Sorensen:** I have two questions. The first one is for Mr. Aldous. It's quick. What I heard you say was the CanCon regime would drive artists to American rather than Canadian labels. I think you've already answered that. Was that around discoverability and geofencing, et cetera? That's what you meant by that?

**Mr. Aldous:** That's correct. Artists and their managers would look at a geofenced Canadian music economy and say that we can't have an international career if we base ourselves in a geofenced market that's protected.

**Senator Sorensen:** So they would be more apt to go to an American label, for example.

**Mr. Aldous:** Correct.

**Senator Sorensen:** My next question is for both of you. I'll ask Ms. Heibing to respond first and then Mr. Aldous. Do you think this bill as currently written has any benefits for Canadian creators?

[Translation]

**Ms. Heibing:** I think we are living in two very different worlds. The approach of the francophone industry in a minority context is very different from that of an international company. Our artists and managers are not in a position to even ask

**M. Aldous :** Ce n'est pas que nous voulions l'éviter. Nous croyons que les services de diffusion numérique offrent suffisamment d'outils pour...

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Lesquels, par exemple?

**M. Aldous :** La découvrabilité algorithmique n'est qu'une façon de découvrir les artistes par l'entremise des services de diffusion numérique. Il existe ce qu'on appelle la découvrabilité organique, où les utilisateurs partagent la musique qu'ils aiment et les listes de lecture qu'ils ont créées, et ce qu'on appelle la mise en liste de lecture éditoriale, où des personnes créent des listes de lecture structurées, qui sont offertes sur les plateformes de diffusion numérique, qui permettent de faire connaître le talent canadien. Nous croyons que nos partenaires chez Spotify, Apple Music et Amazon font un excellent travail en ce sens.

Il y a donc d'autres outils à la disposition des plateformes de diffusion numérique qui ne nécessitent pas de manipulations algorithmiques, et nous croyons que ces outils sont plus que suffisants pour appuyer le contenu canadien et la découvrabilité canadienne sur ces plateformes. Selon ce que je comprends du témoignage des représentants de Spotify, l'entreprise est tout à fait prête à continuer dans cette voie et à appuyer la découvrabilité du contenu canadien par la mise en valeur du talent.

**La sénatrice Sorensen :** J'aimerais poser deux questions. La première s'adresse à M. Aldous. Elle sera brève. Je vous ai entendu dire que le régime du contenu canadien allait inciter les artistes à se tourner vers les maisons de disque américaines. Je crois que vous avez déjà répondu à cette question, mais est-ce que vous faisiez référence à la découvrabilité, au géoblocage, et cetera? Est-ce que c'est ce que vous vouliez dire?

**M. Aldous :** Oui. En raison du géoblocage de l'économie musicale canadienne, les artistes et leurs gérants comprendraient qu'il est impossible d'avoir une carrière internationale s'ils se trouvent dans un marché ainsi protégé.

**La sénatrice Sorensen :** Ils seraient donc plus enclins à se tourner vers les maisons de disque américaines, par exemple.

**M. Aldous :** C'est exact.

**La sénatrice Sorensen :** Ma prochaine question s'adresse à nos deux témoins. Je demanderais à Mme Heibing d'y répondre en premier, puis à M. Aldous. Croyez-vous que, selon sa forme actuelle, le projet de loi entraîne des avantages pour les créateurs canadiens?

[Français]

**Mme Heibing :** Je pense que nous n'évoluons pas du tout dans les mêmes mondes. Je pense que l'approche de l'industrie francophone en situation minoritaire est très, très différente de la situation d'une multinationale. Nos artistes et nos gérants ne sont

themselves if, for reasons of discoverability, they would be better off moving to the United States.

This is so far removed from our current concerns and the concerns of our industry that Ms. Bernardin and myself have been having a side discussion on Messenger. We were saying that it is as if you are asking us questions and regardless of whether the answer is yes or no, we can't win. We are so far behind in terms of our knowledge of discoverability tools and the resources to be able to use them that we often have the impression that we will lose, whatever happens.

This is not a defeatist attitude, but we have to tell ourselves that the time has come to roll up our sleeves so that we, too, have the necessary tools. We will be forced to look at pooling resources in order to one day be able to say what we have to say based on data. We do not yet have data on our artists' situation in the francophonie.

That is why I am not able to answer your question, and the fact that I can't do so is in itself an answer. It's not that I don't want to have the answer, it's that right now, we are not equipped to answer you and it is our collective responsibility to get the necessary tools in order to do so. It's not right that I am not able to get the data and have the same resources as a private company. It's not right.

[English]

**Mr. Aldous:** We've been so focused on the challenges of this bill, to be frank, that it's difficult for me to change the lens of my analysis and say that these elements are positive. Again, we appreciate the spirit of the bill —

**Senator Sorensen:** The intention is good. Yes.

**Mr. Aldous:** The intention and the spirit of the bill are good. Of course, Nettwerk wholeheartedly and fully, as a part of the Canadian music business since 1984, supports anything that helps the Canadian music industry. There are undoubtedly elements of this bill that will do that. I can't speak to those because, frankly, we've been focused on the part that we view as a challenge.

**Senator Sorensen:** Thank you.

**The Chair:** I have a couple of questions. My first one has to do with a problem that seems to be reoccurring. I've been hearing it from many witnesses and stakeholders, and that's algorithmic manipulation, and I never knew what algorithms were until this study and this bill. The more I dive into it, the more scary it gets because at the end of the day, algorithmic manipulation determines what one sees and posts at the end of the day. That's clearly the case.

pas en position de se demander si, pour des raisons de découvrabilité, ils feraient mieux de déménager aux États-Unis.

C'est tellement en retrait des préoccupations actuelles et des préoccupations de notre industrie qu'on se posait la question avec Mme Bernardin en aparté sur Messenger. On se disait que c'est comme si vous nous posiez des questions et, que la réponse soit oui ou non, on ne sera pas gagnant de toute façon. En fait, on est tellement en retrait par rapport à notre connaissance des outils de découvrabilité, par rapport à nos ressources pour le faire, qu'on a souvent l'impression qu'on sera perdant quoi qu'il arrive.

C'est une attitude qui n'est pas défaitiste, mais il faut se dire qu'il est temps que nous nous remontions les manches et que nous ayons des moyens, nous aussi. Nous serons obligés d'avoir des moyens de mutualisation, qu'on mettra ensemble pour arriver un jour à pouvoir s'exprimer, à partir de données que nous n'avons pas aujourd'hui, parce que nous n'avons pas de données sur la situation de nos artistes dans la francophonie.

Je ne peux donc pas répondre à votre question, et ne pas pouvoir vous répondre est en soi une réponse. Ce n'est pas un manque de volonté de savoir, c'est qu'aujourd'hui nous ne sommes pas équipés pour le faire et il est de notre responsabilité collective de nous outiller pour être en mesure de le faire. Il n'est pas normal que je n'aie pas la possibilité d'avoir accès à des données et d'avoir accès aux mêmes capacités qu'une entreprise privée. Ce n'est pas normal.

[Traduction]

**M. Aldous :** Nous nous sommes centrés sur les problèmes du projet de loi et pour être honnête, il m'est difficile de le voir sous un autre angle et d'en tirer du positif. Je le répète : nous approuvons l'esprit du projet de loi...

**La sénatrice Sorensen :** Son intention est bonne. Oui.

**M. Aldous :** L'intention et l'esprit de la loi sont bons. Nettwerk fait partie de l'industrie de la musique depuis 1984 et nous appuyons pleinement tout ce qui peut l'aider. Il ne fait aucun doute que certains éléments du projet de loi atteindront cet objectif. Je ne peux pas en parler parce que nous nous sommes centrés sur ce qui représentait pour nous un problème.

**La sénatrice Sorensen :** Merci.

**Le président :** J'aimerais vous poser quelques questions. Ma première a trait à un problème qui semble récurrent. J'ai entendu de nombreux témoins et intervenants parler de manipulation algorithmique et je ne savais pas de quoi il s'agissait jusqu'à ce que nous entreprenions cette étude. Plus j'en apprendis sur le sujet, plus je trouve cela effrayant parce qu'en fin de compte, la manipulation algorithmique détermine ce qu'une personne peut voir et publier. C'est évident.

In this particular bill, we have a government that has gone above and beyond trying to assure everybody that it's not about algorithmic manipulation. They said this bill does not do that; it doesn't give the power to some dark, nefarious force that will determine these things. Yet I hear a number of advocates for the bill say that we need exactly that in order to protect Canadian culture.

So we can't suck and blow at the same time. Either the government is right and this bill does not allow for algorithmic manipulation or the chair of the CRTC, who testified before our committee, is right when he says, "No, the bill doesn't give me the authority to do that, but it gives me the authority to force platforms to do that," which to me has created a lot of uncertainty and discomfort on the part of Canadians who use these platforms for information, especially young Canadians — my kids' generation and the others who use this for news, for entertainment. It seems that's the centre of their universe.

Can the panel talk to me about their interpretation of the bill vis-à-vis algorithmic manipulation and if they think the bill gives the authority to the CRTC or to government to do this, or do they feel this bill doesn't give that authority? And is it a good thing for somebody to have this authority, or is it a bad thing? I would like to hear your perspective on it.

[Translation]

**Ms. Heibing:** Before working in the music industry, I was in the financial sector, in an extremely competitive world. I am always shocked to see governments, including the CRTC, make forays into technology fields where it is always trailing behind. When you are talking about manipulating an algorithm, there will always be people who are far ahead of you and who can go much further than you.

My recommendation to the CRTC is to mandate a result, mandate the obligation to get a result, but not mandate the means by which we do so; it would have to impose quotas, it can mandate the result that it wants to get, but let the platforms, which have ample funds and technological resources, find ways to meet the quotas.

[English]

**Mr. Aldous:** Thank you for the question.

I think I addressed this previously around the amendments to subsection 9.1(8). All we can do is, as you say, go on what the chair of the CRTC has said, which is there does appear to be a pathway to the manipulation of algorithms in this proposed bill. I think it has to do with the distinction in the language that the Digital Media Association has pointed out in their testimony and our friends at Spotify have also pointed out.

Dans le cas de ce projet de loi en particulier, le gouvernement a fait tout en son pouvoir pour nous faire comprendre qu'il n'était pas question de manipulation algorithmique. Il a dit que le projet de loi ne donnerait pas le pouvoir à une quelconque force sombre et malfaisante en ce sens. Or, j'entends plusieurs défenseurs du projet de loi dire que c'est exactement ce dont nous avons besoin pour protéger la culture canadienne.

Nous ne pouvons pas souffler le chaud et le froid en même temps. Soit le gouvernement a raison et le projet de loi ne permet pas la manipulation algorithmique, soit le président du CRTC, qui a témoigné devant le comité, a raison lorsqu'il dit que le projet de loi ne lui confère pas ce pouvoir, mais qu'il lui permet de forcer les plateformes à le faire. À mon avis, cela entraîne une grande incertitude et un malaise chez les Canadiens qui utilisent ces plateformes pour obtenir de l'information et surtout chez les jeunes... qui appartiennent à la génération de mes enfants et à d'autres et qui utilisent ces plateformes pour s'informer et se divertir. Elles semblent être le centre de leur univers.

Est-ce que nos invités peuvent nous parler de l'interprétation du projet de loi en ce qui a trait à la manipulation algorithmique? Croyez-vous que le projet de loi confère au CRTC ou au gouvernement un tel pouvoir? Est-ce une bonne chose ou non? J'aimerais vous entendre à ce sujet.

[Français]

**Mme Heibing :** Avant de travailler dans la musique, j'ai travaillé dans le monde économique, dans des univers extrêmement concurrentiels. Je suis toujours étonnée de voir les gouvernements, y compris le CRTC, s'engager dans des voies technologiques où on est toujours en retard. Quand vous voulez manipuler un algorithme, vous aurez toujours des gens plus en avance que vous qui pourront aller plus loin que vous.

La recommandation que j'aurais vis-à-vis du CRTC, c'est d'imposer un résultat, imposer une obligation de résultat, et non pas une obligation de moyens; il faudrait imposer des quotas, imposer le résultat que vous voulez obtenir et laisser les plateformes, qui sont très, très riches et très développées technologiquement, trouver les moyens d'atteindre ces quotas.

[Traduction]

**M. Aldous :** Je vous remercie pour votre question.

Je crois que j'ai abordé le sujet lorsque j'ai parlé des amendements au paragraphe 9.1(8). Tout ce que nous pouvons faire c'est, comme vous l'avez dit, nous fier à ce qu'a dit le président du CRTC : le projet de loi ne semble pas permettre la manipulation des algorithmes. Je crois que cela revient à la distinction relative à la formulation, évoquée par la Digital Media Association et les représentants de Spotify dans le cadre de leurs témoignages.

To answer your question as to whether it's a good thing, whether the government should be able to manipulate algorithms in a private enterprise, we don't think it is. We think that the platforms as constituted are working. They are working, certainly, for many Canadian creators, ourselves included, and we believe that an open system without manipulation from government is the appropriate form of commerce and pursuit in this area.

Obviously, we wouldn't be here if we felt there wasn't a concern about that issue specifically.

**Senator Woo:** Thank you. My question for Mr. Aldous is to seek some clarity on the dichotomy that you have offered us between what you call the "scenes" approach to classification and a geographic approach. You also used the term "geofencing."

You have given us the impression that it's one or the other, and I don't understand why that is the case, particularly in a digital context, where bits and bytes, by definition, don't respect borders. Why does a piece of music, particularly music from your portfolio, which does not want to be identified as Canadian in the first place, why would it be precluded, even if it were classified partly as Canadian, why would that preclude it also being identified in whatever scene you felt was best for its dissemination?

I think about the football team Manchester United. Well, let's use Manchester City, as they are doing better than United right now. Manchester City is beloved by Mancunians. It's a quintessential in its origins local football team, but it is a global phenomenon now. So you can have one and both.

I would really appreciate you helping us understand why you draw this strict dichotomy between scenes and geography.

**Mr. Aldous:** Thank you for the question. I don't know that it was my intent to draw such a stark contrast between scenes and geography. Absolutely, geographically specific artists can function within a global scene and can thrive both locally, in their own markets, and on a broader scale. Our artist Anomalie from Montreal is an excellent example of that.

It's not so much that it's one or the other. It's that an imposition on listening habits that concentrates listening habits in a geographic area early on in an artist's career will then concentrate that geographic listening habit over time, and that will appear, in our experience, to the streaming services as a lack of global relevance beyond that geographical area. So if you are creating a sort of microcosm of a musical community or a musical scene within a geographically defined area, that tends to build on itself and feed on itself to the point where it becomes increasingly difficult to engage listeners outside of that geographic area.

Pour répondre à votre question, nous ne croyons pas que le gouvernement devrait pouvoir manipuler les algorithmes des entreprises privées. Nous croyons que les plateformes, selon leur forme actuelle, fonctionnent bien. Elles fonctionnent bien pour bon nombre de créateurs canadiens, notamment pour nous, et nous croyons qu'un système ouvert sans intervention du gouvernement représente la forme de commerce appropriée dans ce domaine.

Évidemment, nous ne serions pas ici si nous n'avions pas de préoccupations sur le sujet.

**Le sénateur Woo :** Merci. Ma question s'adresse à M. Aldous. J'aimerais que vous nous expliquiez la dichotomie entre ce que vous appelez la classification en fonction des « scènes » et la classification géographique. Je crois que vous avez parlé de blocage géographique.

Vous nous avez donné l'impression que l'une excluait l'autre et je ne comprends pas pourquoi, surtout dans le contexte numérique, où les bits et les octets, par définition, traversent les frontières. Pourquoi une chanson de votre répertoire ne pourrait-elle pas à la fois être classée comme étant canadienne et aussi être classée dans une quelconque scène qui favoriserait sa diffusion?

Je pense à l'équipe de soccer Manchester United, ou plutôt à Manchester City, qui se porte mieux que l'autre équipe à l'heure actuelle. Donc, Manchester City est adulée par les *Mancunians*. C'est une équipe locale incontournable, mais elle est aussi un phénomène mondial à l'heure actuelle. Il est donc possible d'avoir les deux.

J'aimerais que vous nous aidiez à comprendre pourquoi vous parlez d'une dichotomie entre les scènes et la géographie.

**M. Aldous :** Je vous remercie pour votre question. Mon intention n'était pas de placer les scènes et la géographie en opposition. Bien sûr, un artiste peut à la fois connaître du succès à l'échelle locale et sur la scène mondiale. Notre artiste, Anomalie, de Montréal en est un excellent exemple.

Ce n'est pas que l'on doive choisir entre l'un ou l'autre. Ce qui pose problème, c'est la concentration géographique d'un artiste au début de sa carrière, qui donne lieu à une concentration des habitudes d'écoute au fil du temps et à la perception, par les services de diffusion, d'un manque de pertinence à l'échelle mondiale. Donc, si l'on crée une microcommunauté musicale dans une région géographique donnée, elle aura tendance à s'autoalimenter et il sera de plus en plus difficile d'atteindre le public qui se trouve à l'extérieur de cette région.

But we absolutely don't think that there is any inconsistency with a thriving Canadian music economy with Canadian artists who do identify as Canadian but who engage in a scenes-based approach that is a global approach. If you take a scene like indie folk or something like that, which is more commonly described as a genre, but we think of it more as a community and as more of a scene, well, you're going to have indie folk artists from all around the world with specific creative input into that scene that is distinctive and is maybe informed by their geographic point of origin, so there is definitely room and a need for Canadian voices in a scenes-based global economy.

A good example is a Haida artist whom we have signed, Carsen Gray, who is from Haida Gwaii in British Columbia. She is an Indigenous Haida woman and she has engaged in a sort of soulful pop scene, which has seen 89% or 90% of her listeners engaged from outside Canada. This is a woman who brings a very unique Haida voice to the scene she is engaged in.

So I do not see it as an inconsistency at all. I see it as a danger of building a fence around a geographic area that prevents Canadians from engaging in a global scene.

**Senator Woo:** But there is no necessity for the fence to be built, and there is no a priori reason why an algorithm might not classify a piece of music as both Canadian and part of the indie folk scene, for example, and allow it to thrive in both domains. Is that a fair summary of what you have said?

**Mr. Aldous:** Yes, I think that's a reasonable summary of what I've said. I would only caution that the classification of something as Canadian — there is nothing wrong with that classification. It's the question of whether you are imposing a CanCon-style regulation on that that there has to be a certain amount of that music that is made discoverable within the streaming services. I think that's what ultimately we are afraid will result in a geofencing phenomenon.

[Translation]

**Senator Clement:** I would like to thank all the witnesses for being here today, as well as Ms. Heibing for her brief answer concerning the big players and the means and resources at their disposal that will allow them to abide by their perceived obligations according to the bill.

[English]

My question is for Mr. Aldous. I hear you say that Canadians are benefiting from the current context, and we certainly hear that, right? Outstanding, excellent artists are succeeding. Canadian artists are succeeding. But I wonder if you could speak to the emerging artists whom we can be concerned about. Those who face barriers. They are outstanding and excellent, but because of societal issues, they face additional barriers. If you could comment on that.

Mais nous ne croyons pas qu'il y ait une incohérence entre une économie musicale canadienne qui compte des artistes qui s'identifient en tant que Canadiens, mais qui adoptent une approche mondiale axée sur la scène. Prenons par exemple le folk indie, qui correspond à un style musical, mais que nous voyons plutôt comme une communauté ou une scène musicale. Les artistes de cette communauté viennent de partout dans le monde et contribuent à la scène, chacun à leur façon en raison de leur origine géographique, notamment, alors il y a bel et bien de la place et un besoin pour les voix canadiennes dans l'économie mondiale axée sur la scène.

Je pense notamment à l'artiste Carsen Gray d'Haida Gwaii, en Colombie-Britannique, qui a signé un contrat avec notre maison d'édition. Cette femme autochtone contribue à la scène soulful pop, et 89 ou 90 % de son auditoire se trouve à l'extérieur du Canada. Elle apporte une touche unique à la scène musicale au sein de laquelle elle évolue.

Je ne vois donc aucune incohérence ici. Ce que je vois, c'est le danger de dresser un mur autour d'une région géographique, qui empêchera les Canadiens de se faire voir sur la scène mondiale.

**Le sénateur Woo :** Mais nous n'avons pas à dresser un mur et il n'y a rien, à priori, qui empêcherait un algorithme de déterminer qu'une chanson est à la fois canadienne et du style folk indie, par exemple, afin qu'elle rayonne dans les deux domaines. Est-ce que je résume bien vos propos?

**M. Aldous :** Je crois que oui. Je ferais seulement la mise en garde suivante : la classification d'une œuvre à titre de canadienne... il n'y a rien de mal à cela. Ce qui nous préoccupe, c'est la réglementation qui impose une certaine quantité de contenu canadien qui doit être découvert par l'entremise des services de diffusion. Je crois que c'est ce qui risque de créer un blocage géographique, et c'est ce qui nous préoccupe.

[Français]

**La sénatrice Clement :** J'aimerais remercier tous les témoins, ainsi que Mme Heibing de sa réponse très succincte en ce qui concerne les capacités des plus grandes organisations et les ressources dont elles disposent pour répondre aux contraintes perçues dans ce projet de loi.

[Traduction]

Ma question s'adresse à M. Aldous. Vous avez dit que les Canadiens profitaient du contexte actuel, et c'est ce qu'on entend également. Les artistes de talent canadiens connaissent un grand succès. Mais j'aimerais que vous nous parliez des artistes émergents, qui se butent à certains obstacles. Ce sont eux qui nous préoccupent. Ils sont eux aussi excellents, mais en raison de certains enjeux sociaux, ils font face à d'autres obstacles. J'aimerais vous entendre là-dessus.

Maybe also, just to piggyback on Senator Sorensen's question, I know you've turned your mind to the challenges, but how would you amend Bill C-11 to address your concerns around algorithmic manipulations?

**Mr. Aldous:** Thank you for your question. I think in terms of artists who face barriers, who face challenges in meeting a global music market in a flat digital world, again, I believe that the best approach there is a bottom-up rather than a top-down approach. If the government wants to assist those who deservedly want to have their voices heard, I think that the best approach is to support those artists in the developmental level and their ability to make excellent music, have access to excellent producers and well-funded, well-run music companies in Canada that can take them to that global market.

Certainly, for independent artists within that flat digital world, there are communities that are shared among the platforms that will start that process, and what typically happens is you see a pathway where an artist has started to develop within an online community, and at some point, that hits the radar of a company like Nettwerk, and we start approaching those artists to elevate them to the next level.

I think it's not so much about regulating the discoverability of that content. It's about supporting those artists at the development level to allow them to put themselves in a position where their music is being discovered. I think that's an important distinction, and it's something that CIMA, the Canadian Independent Music Association, highlighted well in their testimony before the committee.

In terms of how we would change Bill C-11, I think I have touched on that already. We would like to have it made explicit that it's not open to the CRTC to manipulate the algorithms of the digital music providers. I think that is really at the core of what we're talking about.

As I mentioned in my presentation, we also share many of the views expressed by Spotify in terms of if the CRTC is to be viewing or taking a position on digital music providers, there should be specific criteria it must consider before regulating music streaming services. We don't see that in this legislation, and we believe the rules should ensure that Canadian consumers get options while retaining control of their listening experience.

Finally, the whole concept of Canadian content needs to be updated, and related obligations should reflect the digital audio streaming model rather than an old terrestrial radio model, which is what we believe the current legislation reflects.

Aussi, pour revenir à la question de la sénatrice Sorensen, j'aimerais savoir de quelle façon vous modifieriez le projet de loi C-11 pour répondre à vos préoccupations relatives aux manipulations algorithmiques?

**M. Aldous :** Je vous remercie pour votre question. Pour aider les artistes qui ont de la difficulté à percer le marché musical mondial dans un monde entièrement numérique, je crois qu'il faut adopter une approche ascendante plutôt qu'une approche descendante. Si le gouvernement veut aider les personnes qui, à juste titre, veulent faire entendre leur voix, je crois que la meilleure approche consiste à les aider à se perfectionner, à créer de l'excellente musique, à avoir accès aux meilleurs producteurs et à des maisons de disques bien financées et bien gérées au Canada, qui peuvent les aider à percer le marché mondial.

Pour les artistes indépendants du monde numérique, il y a certaines communautés sur les diverses plateformes qui permettent d'enclencher le processus. Habituellement, un artiste commence à se faire connaître dans une communauté en ligne et à un moment donné, il attire l'attention de sociétés comme Nettwerk, qui l'approchent dans le but de l'amener à un autre niveau.

Il n'est pas tant question de réglementer la découvrabilité du contenu, mais bien d'aider les artistes émergents afin que l'on puisse découvrir leur musique. Je crois qu'il s'agit d'une distinction importante, que la Canadian Independent Music Association a établie clairement dans son témoignage devant le comité.

En ce qui a trait aux modifications que nous apporterions au projet de loi C-11, je crois que j'en ai déjà parlé. Nous voudrions qu'on précise explicitement que le CRTC ne peut pas manipuler les algorithmes des fournisseurs de musique numérique. Je crois que c'est réellement au cœur de la discussion.

Comme je l'ai mentionné durant mon exposé, nous partageons un grand nombre des points de vue exprimés par Spotify. Par exemple, nous sommes également d'avis que, si le CRTC envisage ou adopte une position en ce qui concerne les fournisseurs de musique numérique, il devrait tenir compte de certains critères précis avant de réglementer les services de diffusion de musique en continu. Nous ne voyons pas de tels critères dans le projet de loi, et nous estimons que les règles devraient faire en sorte que les consommateurs canadiens aient différentes options tout en conservant le contrôle de leur expérience d'écoute.

Enfin, tout le concept du contenu canadien doit être actualisé et les obligations qui s'y rattachent devraient prendre en compte le modèle de diffusion en continu de la radio numérique plutôt que le vieux modèle de la radio terrestre, comme le fait le présent projet de loi à notre avis.

**The Chair:** Mr. Aldous, I would like to ask a short question, similar to what Senator Clement did but in a different way.

It seems to me that emerging artists currently don't face any barriers online with the platforms that are available to them. Would you agree with that statement? My question is simple: With Bill C-11, would they face any barriers?

**Mr. Aldous:** I think in a flat digital world, the barrier you face is not getting onto the platforms; it's cutting through the noise and being heard, and that is everyone's challenge within a flat digital world.

For emerging artists, I don't think Bill C-11 will either help or hurt them, frankly. Where it will hurt them is when they are looking to find success outside the borders of this country if they have become what we call geofenced in the process of their development. We believe a CanCon-style regulatory regime, which, let's face it, did many wonderful things for the Canadian music economy, but it was really designed for artists who fit into particular commercial radio formats, and it worked very well for those artists.

That's never been the focus of Netwerk. We have always been interested in artists who fit somewhat outside of those formats. So imposing that sort of regulatory approach on emerging artists I don't think will help them in the long run. There may be some mid-term benefit to allow you to have some discoverability within Canada, but as I think I have explained today, I think that would very much be a two-edged sword for those artists in terms of their long-term career viability.

**The Chair:** I would like to thank our panel for an interesting discussion. We had a number of senators with more questions on the second round, but time has elapsed.

[Translation]

I would like to sincerely thank the witnesses for being here today.

[English]

For our second panel, I am pleased to welcome Fenwick McKelvey, Associate Professor, Concordia University, who is with us by video conference; Emily Laidlaw, Canadian Research Chair in Cybersecurity Law and Associate Professor, University of Calgary, also via video conference; and Blayne Haggart, Associate Professor, Political Science, Brock University.

**Le président :** Monsieur Aldous, j'aimerais vous poser une brève question, semblable à celle que la sénatrice Clement a posée, mais d'une manière différente.

Il me semble que les artistes émergents ne sont pas confrontés actuellement à des obstacles en ligne en ce qui a trait aux plateformes qui sont à leur disposition. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation? Ma question est simple : si le projet de loi C-11 est adopté, est-ce que ces artistes feront face à des obstacles?

**M. Aldous :** Je crois que dans un monde numérique sans frontières, accéder à une plateforme ne constitue pas un obstacle; c'est plutôt s'élever au-dessus de la mêlée et se faire entendre. C'est la difficulté pour tous dans un monde numérique sans frontières.

Je ne pense pas que le projet de loi C-11 va aider les artistes émergents ni qu'il va leur nuire. Ce qui sera difficile pour eux, c'est lorsqu'ils chercheront à connaître le succès à l'extérieur du Canada s'ils sont devenus confinés sur le plan géographique durant leur développement. Nous estimons que le régime de réglementation axé sur le contenu canadien, qui, il faut l'avouer, a été très bénéfique pour le secteur de la musique au Canada, a été conçu pour des artistes qui correspondent au modèle de la radio commerciale. Ce régime a très bien fonctionné pour eux.

Netwerk ne s'est jamais concentré sur ces artistes. Nous nous sommes toujours intéressés aux artistes qui ne correspondent pas à ce modèle. Imposer ce régime de réglementation aux artistes émergents ne leur sera pas bénéfique à long terme, selon moi. Il y aurait peut-être l'avantage à moyen terme de se faire connaître au Canada, mais comme je l'ai expliqué aujourd'hui, je pense, ce serait une arme à deux tranchants pour ces artistes sur le plan de la viabilité de leur carrière à long terme.

**Le président :** J'aimerais remercier nos témoins pour la discussion intéressante que nous avons eue avec eux. Un certain nombre de sénateurs voulaient poser d'autres questions au cours du deuxième tour, mais le temps est écoulé.

[Français]

Je remercie nos témoins de leur présence, qui a été fort appréciée.

[Traduction]

Nous allons passer à notre deuxième groupe de témoins. Je suis ravi d'accueillir Fenwick McKelvey, professeur agrégé à l'Université Concordia, qui comparait par vidéoconférence; Emily Laidlaw, chaire de recherche canadienne en droit de la cybersécurité et professeure agrégée à l'Université de Calgary, qui comparait aussi par vidéoconférence; et Blayne Haggart, professeur agrégé en sciences politiques à l'Université Brock.

Thank you for being with us. Each of you will have five minutes of opening statements, and then I will turn the floor over to my colleagues for Q & A.

Mr. McKelvey, you have the floor.

**Fenwick McKelvey, Associate Professor, Concordia University, as an individual:** Thank you very much.

I'm an associate professor in information and communication technology policy at Concordia University. My research addresses the intersection of algorithms and artificial intelligence, or AI, with media policy. I submit these comments today in a professional capacity representing my views alone.

I'm speaking from the unceded Indigenous lands of Tiohtià:ke/Montreal. The Kanien'kehá:ka Nation is recognized as the custodians of the lands and waters on which we gather today. That acknowledgment has great urgency to me before these hearings. As a participant of the Natural Culture Summit, I witnessed the consensus to reimagine cultural policy post-Massey, a future where investments in the arts are something other than a settler colonial project, a future where cultural policy is key to government's responsibilities and the relations to the many people who find their home in Canada.

That future is also bound to public service media in Canada. For all the talk today about disinformation and threats to democracy, the academic evidence is clear. Canada's resilience depends on public service media. Public service media requires funding and innovation. Change cannot wait.

Every year we are reminded about how irrelevant public service media is becoming, as I ask my students about their own media habits. These students are part of a new generation of cultural creators working on new platforms under precarious working conditions. We need only be reminded about the coordinated harassment against Clara Sorrenti most recently to know that who gets considered a cultural worker and protected as a cultural worker is fraught. I know this better thanks to Margaret McDonald and Dr. Valerie Webber's research on sex workers online and my collaborations with Saskia Kowalchuk on meme makers on TikTok. These creators need rights.

These are issues of great importance but are not directly addressed or at least not clearly addressed by Bill C-11 presently. I recommend that Bill C-11 is narrowed in scope and

Je vous remercie de votre présence. Chacun d'entre vous disposera de cinq minutes pour faire une déclaration liminaire, et ensuite, je vais donner la parole à mes collègues pour la période des questions.

Monsieur McKelvey, la parole est à vous.

**Fenwick McKelvey, professeur agrégé, Université Concordia, à titre personnel :** Je vous remercie beaucoup.

Je suis professeur agrégé en politique des technologies de l'information et de la communication à l'Université Concordia. Mes recherches portent sur la relation entre les algorithmes et l'intelligence artificielle, ou l'IA, et la politique relative aux médias. Mes observations d'aujourd'hui, que je présente à titre de professeur, représentent uniquement mon point de vue personnel.

Je vous parle depuis le territoire autochtone non cédé de Tiohtià:ke/Montréal. La nation Kanien'kehá:ka est reconnue comme étant la gardienne des terres et des eaux sur lesquelles nous nous trouvons aujourd'hui. Cette reconnaissance revêt un caractère urgent pour moi. À titre de participant au Natural Culture Summit, j'ai été témoin du consensus pour réinventer la politique culturelle issue de la commission Massey et définir un avenir où les investissements dans les arts ne constituent pas un projet colonial, un avenir où la politique culturelle est au cœur des responsabilités du gouvernement et des relations avec les nombreuses personnes qui ont trouvé un chez-soi au Canada.

Cet avenir est également lié aux médias de service public au Canada. Nous parlons beaucoup de la désinformation et des menaces à la démocratie. À ce sujet, les données universitaires sont claires. La résilience du Canada dépend des médias de service public, qui ont besoin de financement et d'innovation. Le changement ne peut pas attendre.

Chaque année, je constate à quel point les médias de service public sont de moins en moins pertinents lorsque j'interroge mes étudiants au sujet de leurs habitudes par rapport aux médias. Ces étudiants font partie d'une nouvelle génération de créateurs culturels qui œuvrent sur de nouvelles plateformes dans des conditions de travail précaires. Nous n'avons qu'à penser au harcèlement coordonné dont a été victime récemment Clara Sorrenti pour constater que décider qui est considéré comme un travailleur culturel et protégé à titre de travailleur culturel pèse lourd. Je comprends mieux cela grâce à la recherche de Margaret McDonald et Valerie Webber sur les travailleurs du sexe en ligne et au travail sur les créateurs de memes sur TikTok que j'ai effectué en collaboration avec Saskia Kowalchuk. Ces créateurs doivent avoir des droits.

Ce sont là des questions extrêmement importantes, mais elles ne sont pas traitées directement, ou du moins elles ne le sont pas assez clairement, dans le projet de loi C-11. Je recommande de

that subsequent legislation addresses the objectives of Canadian cultural policy, as I have discussed, renews public service media and develops rights and protections for digital creators.

The act today has one clear objective: ensure that the CRTC has the capacity to regulate large, economically powerful domestic and international firms involved in broadcasting distribution. Online streaming, regrettably, remains a broad term, but the mission-critical function of the new act must address the convergence of large online video-on-demand services and the traditional broadcasting distribution undertakings. The maturation of streaming services to a few dominant players indicates that online services have become cable by other means.

Bill C-11 must ensure the CRTC has the jurisdiction to regulate this converged broadcasting system. To do so, I see four areas of improvement: discoverability, privacy, reforms to the CRTC and its scope itself.

First, the lack of a clear definition of discoverability, as opposed to the prominence of catalogue quotas, undermines a larger movement for algorithmic and AI accountability. I recommend the act define discoverability and its consequences for regulated entities and its feasibility under the government's commitment to the United States-Mexico-Canada Agreement, or USMCA. In addition, I recommend a more coordinated effort across government to implement an algorithmic and AI accountability act.

I also believe the discoverability question is a proxy question that might be rephrased. Does being a private data collector grant broadcasting distributors unfair market power? I think so. As I have written with my co-author Bram Abramson, we recommend the act adds the following policy objective:

... contribute to the protection of the privacy of persons and recognize the public and cultural significance of information about them.

The amendment recognizes both the need to harmonize privacy and broadcasting policy and the significance of cultural policy as a public commons that requires care and protection, especially in an age of DALL-E and Stable Diffusion.

réduire la portée du projet de loi C-11 et que la prochaine mesure législative porte sur les objectifs de la politique culturelle canadienne, comme je l'ai mentionné, renouvelle les médias de service public et établit des droits et des protections pour les créateurs numériques.

Le présent projet de loi vise un objectif clair, à savoir faire en sorte que le CRTC détienne la capacité de réglementer de grandes entreprises canadiennes et étrangères de distribution de radiodiffusion qui détiennent une puissance économique. La diffusion en continu en ligne demeure malheureusement un terme vaste, mais la fonction critique de cette nouvelle loi doit tenir compte de la convergence des grandes entreprises de services de vidéo sur demande en ligne et des entreprises traditionnelles de distribution de radiodiffusion. La maturation des services de diffusion en continu offerts par quelques joueurs dominants indique que les services en ligne sont devenus des câblodistributeurs par d'autres moyens.

Le projet de loi C-11 doit faire en sorte que le CRTC dispose du pouvoir de réglementer ce système de radiodiffusion issu de la convergence. Pour ce faire, il y a quatre aspects à améliorer : la découvrabilité, la protection de la vie privée, les réformes visant le CRTC et la portée du projet de loi.

Premièrement, l'absence d'une définition claire de la découvrabilité, par opposition à l'importance des quotas visant les catalogues, nuit au mouvement en faveur d'une reddition de comptes en matière d'algorithmes et d'intelligence artificielle. Je recommande que la loi définisse la découvrabilité et ses conséquences pour les entités réglementées ainsi que sa faisabilité en vertu de l'engagement du gouvernement à l'égard de l'Accord États-Unis—Mexique—Canada, l'AEUMC. En outre, je recommande un effort mieux coordonné à l'échelle du gouvernement en vue de mettre en place une loi sur la reddition de comptes en matière d'algorithmes et d'intelligence artificielle.

Je crois également que la question de la découvrabilité est une question indirecte qui pourrait être reformulée. Est-ce que le fait d'être des collecteurs de données privés donne aux distributeurs de radiodiffusion une emprise injuste sur le marché? Je crois que oui. Mon co-auteur, Bram Abramson, et moi-même avons recommandé que l'objectif de politique suivant soit ajouté dans la loi :

[...] à la protection de la vie privée des personnes et reconnaître la signification publique et culturelle de l'information les concernant.

Cet amendement tient compte à la fois de la nécessité d'harmoniser les politiques en matière de protection de la vie privée et de radiodiffusion et de l'importance de la politique culturelle en tant que bien public dont il faut prendre soin et qu'il faut protéger, particulièrement à l'ère de DALL-E et de Stable Diffusion.

Given the complexity of these matters, I am discouraged that the act does not follow the recommendations of the Broadcasting and Telecommunications Legislative Review, or BTLR, for the CRTC reform, especially the establishment of a public interest committee. As someone who cares and participates actively at the CRTC, I worry the expectations that C-11 places on the CRTC are unrealistic and that the bill gives too much voice to corporate interests and too little to public interest. I recommend the BTLR's recommendations, Section 1, be considered as part of C-11 or another act in tandem.

Finally, I continue to not know the scope of the act. The lack of clarity and unwillingness to narrow its application to Canada's media system remains C-11's enduring shortcoming. I recommend section 4.1 be clarified, as well as how platform affiliates would be subject to potential regulation.

These matters are matters for today, and what I believe and am most passionate about are the future cultural policies that I discussed at the onset of my remarks. I feel that this policy agenda continues to be stalled due to lack of reforms to C-11. Thank you very much.

**Emily Laidlaw, Canadian Research Chair in Cybesecurity Law and Associate Professor, University of Calgary, as an individual:** Thank you for the invitation to speak about Bill C-11. I'm going to focus my remarks around social media, in particular content posted to social media, because that's the particular area I work in.

There are two issues: whether social media should be captured by the bill at all, and second, if so, whether the provisions are narrowly scoped in a way that protects freedom of expression. I think that the most helpful thing I can do is ground everyone in what freedom of expression means in law and in the broader context of internet regulation, and how this can impact the legality of Bill C-11.

Some of this is known, but wait with me for a little bit as I dig deeper on the bill. Freedom of expression includes the right to seek, receive and impart information and ideas regardless of frontiers. It is a broad right. We protect it because it matters to democratic society in the search for truth, in figuring out who we are and what makes us tick. It is the building blocks for a creative, resilient and informed community or communities. So when analyzing the constitutionality of the bill, the question is not only the purpose — whether it is to restrict free expression — but whether that is just simply its effect.

Étant donné la complexité de ces enjeux, je trouve décourageant que la loi ne mette pas en application les recommandations du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications concernant la réforme du CRTC, particulièrement la mise sur pied d'un comité d'intérêt public. Étant une personne qui s'intéresse au CRTC et qui participe activement à ses activités, je crains que le projet de loi C-11 établisse des attentes irréalistes à l'égard du CRTC et qu'il accorde trop d'importance aux intérêts des sociétés et qu'il en accorde trop peu à l'intérêt public. Je recommande que les recommandations du groupe d'examen, de la partie 1, soient considérées comme faisant partie du projet de loi C-11 ou d'une autre mesure législative qui l'accompagne.

En dernier lieu, je dois dire que je ne sais toujours pas quelle est la portée du projet de loi. Le manque de clarté et le refus de limiter l'application du projet de loi au système médiatique canadien sont des lacunes persistantes. Je recommande de clarifier l'article 4.1 et de préciser comment les plateformes affiliées seraient assujetties à une éventuelle réglementation.

Ce sont-là des enjeux actuels, mais ce qui me passionne le plus ce sont les futures politiques culturelles dont j'ai parlé au début de mon exposé. J'estime que le programme de politiques n'avance pas en raison de l'absence de modifications au projet de loi C-11. Je vous remercie beaucoup.

**Emily Laidlaw, chaire de recherche canadienne en droit de la cybersécurité et professeure agrégée, Université de Calgary, à titre personnel :** Je vous remercie de m'avoir invitée à m'adresser à vous au sujet du projet de loi C-11. Mon exposé portera sur les médias sociaux, en particulier le contenu diffusé dans les médias sociaux, car c'est mon domaine de travail.

Il y a deux questions : celle de savoir si les médias sociaux devraient être visés par le projet de loi, et celle de savoir si la portée étroite des dispositions protège la liberté d'expression. Je crois que la chose la plus utile que je peux faire, c'est expliquer à l'intention de tous ce que signifie en droit la liberté d'expression et expliquer le contexte général de la réglementation d'Internet et la mesure dans laquelle cela peut avoir une incidence sur la légalité du projet de loi C-11.

Certains éléments sont connus, mais je vais examiner plus en profondeur le projet de loi dans un instant. La liberté d'expression inclut le droit de chercher, de recevoir et de communiquer de l'information et des idées sans égard aux frontières. C'est un droit qui est large. Nous protégeons ce droit, car il permet à une société démocratique de chercher la vérité et de déterminer qui elle est et ce qui l'anime. C'est la pierre angulaire de collectivités créatives, résilientes et informées. Lorsqu'on analyse la constitutionnalité du projet de loi, la question est non seulement de savoir si le but est de restreindre la liberté d'expression, mais aussi de savoir s'il s'agit simplement de sa conséquence.

The indirect knock-on effect of this legislation on internet users and what they seek, receive and share online is important to the analysis. If the adverse effects of the provisions on social media users are too great, then the interference with free expression is disproportionate and unconstitutional.

Freedom of expression must be given a large and liberal interpretation, and any restrictions narrowly construed. This poses a dilemma for Bill C-11 because, to be nimble, it makes sense that the details to regulations are pushed there, that it's pushed to the CRTC to develop — something that I advocate in the area of online harms. This is something we leave to a regulator to develop. But as drafted, Bill C-11 leaves too much to be decided later, and user-generated content on social media ends up being captured within it — almost the entire social media ecosystem. So the provisions as they stand are vague and overbroad.

I understand the desire to target a sliver of commercial content, but the problem right now is the drafting of it because of what it captures. It will fail the test of requiring that restrictions of rights should be narrowly construed.

Here are a few of the issues. One is what social media is. Bill C-11 does not say. If the goal is to target the biggest players, then be explicit. It's not perfect, but one way would be to target very large online platforms. Does social media include private messaging? Private messaging groups can be enormous. The bill applies to uploads. Does this include links? What if a link is posted on Facebook, which takes a user to a website where a person posts songs or videos, and it's a subscription site? What about links that embed videos, like a tweet linking to a video on YouTube?

The other issue is that the bill captures a program that directly or indirectly generates revenue. This provision in particular fails the test of a narrow restriction on rights. Generates revenue for whom? How indirect? The web of revenue streams on social media is complex, and social media is now mostly audio and visual content, so a lot of bog-standard content could be captured. I think the goal is to target specific types of commercial content, and I recommend a very narrow provision that errs on the side of being underinclusive.

L'incidence indirecte de cette mesure législative sur les internautes et ce qu'ils cherchent, reçoivent et communiquent en ligne est importante pour l'analyse. Si les effets négatifs des dispositions sur les utilisateurs des médias sociaux sont trop importants, alors l'entrave à la liberté d'expression est disproportionnée et inconstitutionnelle.

La liberté d'expression doit être interprétée de façon large et libérale, et toute restriction doit se prêter à une interprétation très étroite. Cela pose un dilemme en ce qui a trait au projet de loi C-11, car, afin qu'il soit souple, il est logique que les détails figurent dans le règlement, que le CRTC devra élaborer, ce que je préconise dans le domaine des préjudices en ligne. Cette tâche doit être confiée à un organisme de réglementation. Toutefois, tel qu'il est rédigé actuellement, le projet de loi C-11 laisse trop d'éléments à être déterminés plus tard et il se trouve à viser le contenu généré par les utilisateurs dans les médias sociaux, pratiquement dans l'ensemble de l'écosystème des médias sociaux. Les dispositions du projet de loi sont donc vagues et trop générales.

Je comprends le désir de cibler une petite partie du contenu commercial, mais le problème en ce moment, c'est le libellé, en raison de ce qu'il englobe. Le projet de loi ne respecte pas le critère selon lequel toute restriction aux droits doit se prêter à une interprétation très étroite.

Voici quelques-uns des problèmes. Il y a premièrement la définition des médias sociaux, qui est absente du projet de loi C-11. Si l'objectif est de cibler les principaux joueurs, alors il faut être explicite. Une façon de faire, qui n'est pas parfaite, serait de cibler les très grandes plateformes en ligne. Est-ce que les médias sociaux incluent les messageries privées? Certains groupes de messageries privées sont énormes. Le projet de loi s'applique aux téléchargements, mais nous ne savons pas s'il inclut les hyperliens. Qu'en est-il d'un hyperlien dans Facebook qui mène un utilisateur à un site Web où une personne diffuse des chansons ou des vidéos et qu'il s'agit d'un site d'abonnement? Qu'en est-il des liens qui mènent à des vidéos, comme un gazouillis qui contient un lien vers une vidéo dans YouTube?

Un autre problème, c'est que le projet de loi vise des émissions qui génèrent des revenus de façon directe ou indirecte. Cette disposition en particulier ne respecte pas le critère de l'interprétation étroite de toute restriction aux droits. Elles génèrent des revenus pour qui? Dans quelle mesure sont-ils générés indirectement? L'enchevêtrement de sources de revenus dans les médias sociaux est complexe, et ce sont principalement des contenus audiovisuels qui sont diffusés maintenant dans les médias sociaux, alors, beaucoup de contenus ordinaires pourraient être visés. Je pense que l'objectif est de cibler des types particuliers de contenu commercial, donc je recommande une disposition très pointue qui est peu englobante.

The other issue is discoverability. The bill imposes discoverability of commercial Canadian content on social media, and if we're looking at targeting this narrowly to commercial content on very large platforms, then there is some scope for this to be reasonable. But in terms of proportionality, consider if it will achieve the desired outcomes. Does it restrict more speech than necessary? Does it incentivize privacy-invasive practices? One issue might be whether it compels speech by platforms in ways that cannot be justified. There has been some testimony that the focus is on algorithmic outputs, not the algorithms themselves, but that's really neither here nor there in terms of the legality of approaches.

Some of the legal risks I have highlighted are cured by the requirement that the regulations must be consistent with free expression. This forces a rights analysis, which is good, but here is the problem: What are the metrics for free-speech-compliant broadcasting regulations applying to social media content? This is new territory in Canada and globally, so telling the commission to consider free expression does not tell the commission how to do it.

Canadian constitutional law is far too narrow a framework to consider free expression. We're operating in a global ecosystem, and it's imperative that the infrastructure of the internet is considered. For the commission to properly consider free expression, it would need to consider, of course, Canadian free speech jurisprudence, including Charter and private law, but also international human rights, the work of standard-setting bodies like the OECD and the International Telecommunication Union, or ITU, and internet regulation broadly. What is the infrastructure of the internet? How does information flow?

Ultimately, social media is not a broadcasting program, and that is the problem here. There are legitimate reasons to regulate some commercial aspects of what is posted on social media, but either not under this legislation or done in a different way. I would say that Mr. McKelvey has identified some creative solutions in what he just spoke about.

If you do proceed, I have two pieces of advice. One, narrow targeting of social media to social media of a certain size and narrow the range of content and behaviours that are being targeted. In short, be underinclusive in the name of certainty and constitutionality. The second would be broadening the focus to algorithmic accountability to get to the real root of the problem. Mr. McKelvey has written some excellent work on

Un autre problème est la découvrabilité. Le projet de loi impose la découvrabilité de contenu commercial canadien dans les médias sociaux, et si nous cherchons à cibler le contenu commercial sur les très grandes plateformes, alors ce pourrait être raisonnable. Cependant, en ce qui a trait à la proportionnalité, il faut se demander si le résultat souhaité sera atteint. Est-ce que la liberté d'expression est restreinte davantage que nécessaire? Est-ce que le projet de loi favorise des pratiques qui empiètent sur la vie privée? Il faudrait peut-être déterminer si on contraint les plateformes de certaines manières qui ne peuvent pas être justifiées. Certains ont fait valoir qu'on met l'accent sur les résultats des algorithmes, et non sur les algorithmes eux-mêmes, mais cela n'a rien à voir avec la légalité des approches adoptées.

Certains des risques que j'ai soulignés sont éliminés par l'exigence que le règlement d'application respecte la liberté d'expression. Cela oblige à procéder à une analyse des droits, ce qui est une bonne chose, mais il y a un problème : quels paramètres sont en place pour élaborer un règlement qui respecte la liberté d'expression et qui s'applique aux contenus dans les médias sociaux? C'est un nouveau domaine au Canada et partout dans le monde, et par conséquent, il faut non seulement dire au CRTC de tenir compte de la liberté d'expression, mais aussi lui dire comment s'y prendre.

Le droit constitutionnel canadien est un cadre beaucoup trop étroit pour qu'on puisse tenir compte de la liberté d'expression. Nous évoluons dans un écosystème mondial, et il est impératif que l'on prenne en considération l'infrastructure d'Internet. Si le CRTC veut tenir compte adéquatement de la liberté d'expression, il doit prendre en compte, bien entendu, la jurisprudence canadienne en matière de liberté d'expression, notamment la Charte des droits et libertés et le droit privé, mais aussi les droits internationaux de la personne, les travaux des organismes qui établissent des normes, comme l'OCDE et l'Union internationale des télécommunications, l'UIT, et la réglementation d'Internet dans son ensemble. En quoi consiste l'infrastructure d'Internet? Comment l'information circule-t-elle?

Au bout du compte, les médias sociaux ne sont pas des émissions, et c'est là le problème. Il existe des raisons légitimes de réglementer certains aspects commerciaux de ce qui est diffusé dans les médias sociaux, mais cela devrait être fait dans le cadre d'une autre mesure législative ou d'une manière différente. Je dois dire que M. McKelvey a proposé quelques solutions créatives tout à l'heure.

Si vous allez de l'avant avec ce projet de loi, j'ai deux conseils à vous donner. Premièrement, il faudrait cibler uniquement les médias sociaux d'une certaine taille et réduire l'éventail de contenus et de comportements qui sont visés. En bref, le projet de loi doit être moins englobant au nom de la certitude et de la constitutionnalité. Deuxièmement, pour s'attaquer à la véritable racine du problème, il faut inclure la reddition de comptes en ce

discoverability and algorithmic accountability that I think should be guiding the thoughts of the commission and how you proceed in the Senate. Thank you.

**Blayne Haggart, Associate Professor, Political Science, Brock University, as an individual:** I would like to thank the committee for the opportunity to appear before you this evening to discuss Bill C-11. I am an associate professor of political science at Brock University. I'm also a senior fellow at the Centre for International Governance Innovation in Waterloo and an associate senior fellow at the Centre for Global Cooperation Research at the University of Duisburg-Essen in Germany. My research focuses on the governance of the knowledge economy, which includes platform regulation. I'm the author of several journal articles and the co-editor of two volumes on these topics, as well the author of a book on Canadian and global digital copyright policy. I should also note that as a radio DJ in my undergraduate days, I filled out my fair share of CanCon log sheets. So I've been thinking about the role of government in cultural policy from a practical perspective for quite a while now.

I would like to focus my comments on Bill C-11's discoverability requirements. If passed, they would represent a significant advance in Canada's approach to regulating the global content intermediaries that have emerged as significant and largely unaccountable cultural regulators in and of themselves. The goal of these requirements is to promote Canadian content and the work of Canadian creators on online intermediaries or platforms. As such, they represent strong continuity with long-established Canadian cultural policy objectives.

The first key point I'd make is that these rules would not involve government interference into an otherwise free marketplace of ideas, which is the traditional terrain for these kinds of CanCon debates. Rather, they target companies already acting as consequential regulators. That's what it means to be a platform, that you make the market.

**The Chair:** Professor Haggart, if you can slow down a bit because the interpreter is having problems. I know you're trying to race a seven-minute statement into five minutes, but if you can slow down a bit.

**Mr. Haggart:** I will do my best. Basically, the traditional terrain for the CanCon debate has been the idea of whether the government should interfere in a free marketplace of ideas, but

qui a trait aux algorithmes. M. McKelvey a rédigé un excellent article sur la découvrabilité et la reddition de comptes en matière d'algorithmes qui, à mon avis, devrait guider les réflexions du CRTC et votre étude. Merci.

**Blayne Haggart, professeur agrégé, Sciences politiques, Université Brock, à titre personnel :** Je tiens à remercier le comité de me donner l'occasion de m'exprimer ce soir au sujet du projet de loi C-11. Je suis professeur agrégé de sciences politiques à l'Université Brock. Je suis également agrégé supérieur de recherches au Centre for International Governance Innovation, à Waterloo, et agrégé supérieur de recherche associé au Centre for Global Cooperation Research à l'Université de Duisburg-Essen, en Allemagne. Mes recherches portent sur la gouvernance de l'économie du savoir, ce qui inclut la réglementation des plateformes. J'ai rédigé plusieurs articles dans des revues, j'ai corédigé deux ouvrages sur ces sujets et j'ai également écrit un livre sur la politique sur le droit d'auteur numérique en vigueur au Canada et ailleurs dans le monde. Je devrais aussi mentionner que j'ai été DJ à la radio à l'époque où j'étais un étudiant de premier cycle, et que j'ai maintes fois rempli des registres de contenu canadien. Cela fait donc passablement longtemps que je réfléchis au rôle du gouvernement au chapitre de la politique culturelle.

Mes commentaires vont porter sur les exigences sur la découvrabilité énoncées dans le projet de loi C-11. Si ces exigences sont adoptées, elles vont constituer un grand pas en avant sur le plan de la réglementation au Canada des intermédiaires de contenus internationaux qui sont devenus des organes de réglementation culturelle importants n'ayant essentiellement aucun compte à rendre. L'objectif de ces exigences est de promouvoir le contenu canadien et les œuvres de créateurs canadiens auprès des intermédiaires de contenu en ligne ou des plateformes numériques. Elles s'inscrivent donc dans la continuité des objectifs en matière de politique culturelle établis depuis longtemps au Canada.

Le premier grand point que je voudrais faire valoir, c'est que ces règles n'impliquent pas l'intervention du gouvernement dans le libre marché des idées, ce qui fait habituellement l'objet de ce genre de débat sur le contenu canadien. Elles ciblent plutôt les entreprises qui agissent déjà comme des organes de réglementation, car ce sont les plateformes qui façonnent le marché.

**Le président :** Monsieur Haggart, je vous serais reconnaissant de ralentir un peu, car l'interprète a du mal à suivre. Je sais que vous essayez de présenter en cinq minutes un exposé de sept minutes, mais je vous demanderais de ralentir un peu.

**M. Haggart :** Je vais faire de mon mieux. Fondamentalement, le débat sur le contenu canadien se concentre traditionnellement sur la question de savoir si le gouvernement doit interférer dans

that's not what's going on here. It's targeting companies that already act as consequential regulators, and that's what a platform is. This is where algorithms come in. Algorithms become one of those magic and scary words that intimidate people, but all they really are is a set of rules that are repeated over and over again. I think of it as a form of automated bureaucracy. It is a form of regulation.

In this case, companies like YouTube or TikTok depend on this automated regulation to decide what to show users, in other words, their private discoverability rules. These privatized discoverability regulations are not designed simply to surface the most popular content or the content that you, the viewer, or reader, are most interested in. These companies do not just tell us what content is popular; they define what popular means. They already create winners and losers and they define popular to fit their own interests, however they decide to define them.

Now, this self-interestedness can also actively disadvantage certain groups and creators. For example, YouTube has long been criticized for allegedly demonetizing LGBTQ content. I say "allegedly" because YouTube doesn't publicize its ranking criteria and makes an example of secret regulation. It also means that researchers and creatives for that matter have to reverse-engineer the algorithm to understand how it works. The need for this kind of guesswork also makes it harder to craft legislation to deal with these platforms. One of the benefits of CRTC regulation of these platforms would hopefully be the production of data so that we can make policy based on hard evidence rather than anecdotes.

It's also important to understand that these companies change the rules all the time in ways that help some creators and hurt others. There's nothing natural or inevitable about this current privatized status quo. In short, the question before Parliament is this: What criteria do we want to use to determine what content gets promoted to Canadians, and who should be allowed to make these decisions? These are all legitimate reasons for action by the federal government and the CRTC.

The biggest problem with the discoverability requirement as it currently stands is that it's really not clear how we would know if it's working or not. The idea of discoverability itself is very much in line with the theory that cultural policy must be supply-driven, and not just demand- or market-driven. Ideally, targets would help to promote not only Canadian culture as a whole but also francophone and Indigenous culture as well as creators outside of the Canadian mainstream. I think this is in line with

le libre marché des idées, mais ce n'est pas ce qui se passe ici. On cible les entreprises qui agissent déjà comme des organismes de réglementation indirects, et c'est ce qu'est une plateforme. C'est là que les algorithmes entrent en jeu. Les algorithmes deviennent l'un de ces mots magiques et effrayants qui intimident les gens, mais il ne s'agit en fait que d'un ensemble de règles qui ne font que se répéter. Je vois cela comme une forme de bureaucratie automatisée. C'est une forme de réglementation.

Dans ce cas, des entreprises comme YouTube ou TikTok dépendent de cette réglementation automatisée pour décider ce qu'elles veulent montrer aux utilisateurs, bref, leurs règles de découvrabilité privées. Ces règles de découvrabilité privées ne sont pas conçues simplement pour faire apparaître le contenu le plus populaire ou le contenu qui vous intéresse le plus en tant que spectateur ou lecteur. Ces entreprises ne se contentent pas de nous dire quel contenu est populaire, elles définissent le terme « populaire ». Elles créent déjà des gagnants et des perdants et définissent la popularité en fonction de leurs propres intérêts, quelle que soit la façon dont elles décident de la définir.

Or, cette attitude intéressée peut aussi défavoriser activement certains groupes et créateurs. Par exemple, YouTube a longtemps été critiqué pour avoir prétendument démonétisé le contenu LGBTQ. Je dis « prétendument » parce que YouTube ne rend pas publics ses critères de classement, et c'est là un exemple de réglementation secrète. Cela signifie également que les chercheurs et les créateurs doivent procéder à une rétro-ingénierie de l'algorithme pour en comprendre le fonctionnement. La nécessité de ce genre de conjecture rend également plus difficile l'élaboration de mesures législatives applicables à ces plateformes. L'un des avantages de la réglementation de ces plateformes par le CRTC serait, espérons-le, la production de données qui nous permettraient d'élaborer des politiques fondées sur des preuves tangibles plutôt que sur des anecdotes.

Il est également important de comprendre que ces entreprises modifient constamment les règles de manière à aider certains créateurs et à en léser d'autres. Il n'y a rien de naturel ou d'inévitable dans le maintien de la formule actuelle de privatisation. En bref, la question qui se pose au Parlement est la suivante. Quels critères voulons-nous utiliser pour déterminer le contenu à promouvoir auprès des Canadiens, et qui devrait être autorisé à prendre ces décisions? Ce sont toutes des raisons justifiant l'intervention du gouvernement fédéral et du CRTC.

Le plus gros problème que pose l'exigence de découvrabilité dans sa forme actuelle est que la façon dont nous pourrions savoir si elle fonctionne ou non n'est pas bien définie. L'idée même de la découvrabilité est tout à fait conforme à la théorie selon laquelle la politique culturelle doit être axée sur l'offre, et pas seulement sur la demande ou le marché. Idéalement, les cibles contribueraient à promouvoir non seulement la culture canadienne dans son ensemble, mais aussi la culture francophone

what Professor McKelvey was talking about, but there needs to be a robust discussion about what these targets should be, and I don't think that has happened.

I'll end with a quick warning. Bill C-11 should not be seen as the end of the journey but rather the beginning step toward robust platform regulation. The government and its regulators must begin building the capacity to understand and regulate these companies, and this capacity requires that regulators be given tools to actually regulate. There will be mistakes, certain regulations will underperform or they won't work the way that we thought they were going to. That's completely normal in a new area like this. When this happens, we reassess and adapt. Germany, for example, is one of the pioneers in dealing with online hate, and they're already on the second iteration of their groundbreaking legislation. Meanwhile, when it comes to platform regulation in Canada, we're not even out of the starting gate yet, and I think it's time we got under way. Thank you and I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you, sir.

[Translation]

**Senator Cormier:** My question is for Mr. McKelvey, but I would also like Mr. Haggart to answer, too.

Mr. McKelvey, I was most interested to read the article "It's time for an online creators act" published in *Policy Options* magazine last August, that you co-authored. The article talks about power dynamics between social media platforms and online creators. I am particularly interested in the power dynamics between online platforms and creators.

In your opinion, how does Bill C-11 help maintain a balance between those online platforms who, obviously, make a lot of money, and creators, some of whom do earn a lot, but others much less? Does Bill C-11 maintain an equilibrium so that creators will be happy? How will Bill C-11, as it is written right now, allow creators to enjoy better working conditions? I would like to know what you have to say on these matters.

I would also like to hear Mr. Haggart, who has just stated that some creators enjoy more advantages than others. These are fundamental questions for me, because creators are the basic source material of content that is posted on digital platforms.

et autochtone, ainsi que les créateurs qui ne font pas partie du courant dominant au Canada. Je pense que cela va dans le sens de ce dont parlait M. McKelvey, mais il faut une discussion approfondie sur ce que devraient être ces objectifs, et je doute que cela se soit produit.

Je terminerai par un bref avertissement. Le projet de loi C-11 ne doit pas être considéré comme une fin de parcours, mais plutôt comme le premier pas vers une réglementation robuste des plateformes. Le gouvernement et ses organismes de réglementation doivent commencer à se doter de la capacité de comprendre et de réglementer ces entreprises, et cette capacité exige que les organismes de réglementation disposent d'outils pour effectivement faire leur travail de réglementation. Il y aura des erreurs, certaines dispositions ne fonctionneront pas comme nous l'avions prévu. C'est tout à fait normal dans un nouveau domaine comme celui-ci. Lorsque cela se produit, nous procédons à une réévaluation et à des adaptations. L'Allemagne, par exemple, est l'un des pionniers de la lutte contre la haine en ligne, et elle en est déjà à la deuxième itération de sa loi révolutionnaire. Pendant ce temps, lorsqu'il s'agit de la réglementation des plateformes au Canada, nous n'avons même pas encore franchi la ligne de départ, et je pense qu'il est temps que nous nous mettions en route. Je vous remercie et je suis impatient de répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie, monsieur.

[Français]

**Le sénateur Cormier :** Ma question s'adresse à M. McKelvey, mais j'inviterais M. Haggart à y répondre également.

Monsieur McKelvey, j'ai lu avec grand intérêt l'article intitulé « It's time for an online creators act », que vous avez corédigé et qui a été publié dans le magazine *Options politiques* en août dernier. Cet article évoque les relations de pouvoir entre les plateformes de médias sociaux et les créateurs en ligne. Ce qui m'intéresse, c'est justement ce rapport de force entre les plateformes en ligne et les créateurs eux-mêmes.

À votre avis, comment le projet de loi C-11 vient-il aider à maintenir un équilibre entre ces plateformes en ligne qui, évidemment, gagnent beaucoup d'argent, et les créateurs, dont certains gagnent beaucoup d'argent et d'autres, beaucoup moins? Comment le projet de loi C-11 est-il équilibré de manière à maintenir un équilibre qui fait en sorte que les créateurs y trouvent leur place? Comment le projet de loi C-11, tel qu'il est articulé, permet-il à ces créateurs d'obtenir de meilleures conditions de travail? J'aimerais vous entendre sur ces questions.

J'aimerais aussi entendre M. Haggart, qui vient de dire que certains créateurs sont aidés davantage que d'autres. Ce sont des questions essentielles pour moi, parce que les créateurs sont à la base de la matière première du contenu qui circule sur nos plateformes numériques.

[English]

**Mr. McKelvey:** Thank you for the remarks. To begin, I'd want to emphasize that there's a spectrum of creators and that one of the challenges presently is the confusion or at least a need to delineate the different spectrums at places from, on one end, commercial creators with a designation before the government and, on the other end, user-generated content creators. One of the parts that I think complicates the bill is the growing involvement of platforms in cultivating creators, whether that's through affiliate programs or within podcasting deals with Spotify. It's important to say that when we're discussing creators, we're not talking about all the same category.

The problem with the bill presently is that that nuance is lacking. At best, we have 4.1, which alludes to the possibility of capturing certain creators who are entering into contractual relationships with platforms might fall under that bill. But that leaves two big issues for me on the table. One, it's not clear how those particular categories of creators will be captured. When I'm talking about keffals and their relationship with Twitch cutting online streamers' profits and revenues over the past couple of weeks dramatically, it's speaking to many different labour market conditions, and it's hard to see how that will be captured by a one-size-fits-all approach in Bill C-11.

To me, it's really important to have a bill and regulation for digital creators. It's more complicated than I think is being considered here in Bill C-11. My worry is not that there isn't a need for reforms; it's that I think Bill C-11 is cumbersome in doing that. In particular, the ways that we're talking and the way a lot of this will be ultimately downloaded to the CRTC raise risks about known issues in the consultation mechanism of the CRTC. Without proper representation of creators and creators' unions, there's something where you're not going to see necessarily the ability of having anything be seen as effective or meaningful, especially for a whole generation of creators who haven't grown up with and don't see themselves as part of the CanCon system.

**Senator Cormier:** Thank you. Mr. Haggart?

**Mr. Haggart:** Thank you for the questions. In terms of people who are disadvantaged by this, again, the key point here is that when we're talking about algorithms or these privatized rule-setting systems or privatized discoverability, they have to choose and decide what they're going to promote, how they are going to measure popularity and what is considered beyond the pale.

[Traduction]

**M. McKelvey :** Je vous remercie de vos observations. Pour commencer, j'aimerais souligner qu'il existe un éventail de créateurs et que l'un des défis actuels est la confusion ou du moins la nécessité de délimiter les différents spectres en fonction des créateurs commerciaux désignés comme tels par le gouvernement d'un côté, et les utilisateurs qui génèrent du contenu de l'autre. L'un des éléments qui, selon moi, compliquent le projet de loi est le rôle croissant des plateformes dans la promotion des créateurs, que ce soit au moyen de programmes d'affiliation ou d'accords de baladodiffusion avec Spotify. Il est important de dire que lorsque nous parlons de créateurs, nous ne parlons pas d'une seule et même catégorie.

Le problème avec le projet de loi actuel est que cette nuance fait défaut. Au mieux, nous avons l'article 4.1 qui fait allusion à la possibilité de considérer certains créateurs qui nouent des relations contractuelles avec des plateformes comme relevant de ce projet de loi. Mais cela laisse deux grandes questions sans réponses à mes yeux. Premièrement, la manière dont ces catégories particulières de créateurs seront saisies n'est pas claire. Lorsque je parle de Keffals et de ses rapports avec Twitch qui a réduit considérablement les profits et les revenus des diffuseurs en continu en ligne au cours des deux dernières semaines, je parle des nombreuses conditions différentes du marché du travail, et il est difficile de voir comment l'approche universelle du projet de loi C-11 pourra en tenir compte.

Pour moi, il est vraiment important d'avoir un projet de loi et une réglementation pour les créateurs numériques. C'est plus compliqué que ce qui est envisagé ici dans le projet de loi C-11. Je ne dis pas que des réformes ne sont pas requises, mais je pense qu'à cette fin, le projet de loi C-11 est lourd. En particulier, compte tenu de la façon dont nous en discutons et de la façon dont une grande partie de ces responsabilités aboutira au CRTC, il y a lieu de s'inquiéter des problèmes connus dans le mécanisme de consultation du CRTC. Sans une représentation adéquate des créateurs et des syndicats de créateurs, vous risquez de ne pas pouvoir faire en sorte que ce soit vu comme efficace ou valable par toute une génération de créateurs, surtout ceux qui n'ont pas grandi avec le système de contenu canadien et qui ne se considèrent pas comme faisant partie de ce système.

**Le sénateur Cormier :** Merci. Monsieur Haggart, voulez-vous répondre?

**M. Haggart :** Je vous remercie de vos questions. En ce qui concerne les personnes qui sont désavantagées par cela, encore une fois, ce qui est important, c'est que lorsque nous parlons d'algorithmes ou des systèmes privés d'établissement de règles ou de découvrabilité privée, les plateformes doivent choisir ce qu'elles vont promouvoir, et la façon dont elles vont mesurer la popularité et ce qui est considéré comme hors norme.

For instance, in March 2020 there were reports that YouTubers who mentioned the word “coronavirus” in their videos were being demonetized. So the platform basically said — so this was the chains of platforms that did it, and they only figured this out afterwards — and the reason YouTube gave was that it was to protect advertisers from being associated with so-called sensitive content. Of course, this kind of disadvantages people who want to talk about that.

It also creates a level of precariousness in how creators — in the relationship with these platforms. It’s much less stable than just, “YouTube will serve us the most popular content everywhere.”

On what Professor McKelvey was saying about a lack of nuance, I think that’s a really good point. At the same time, though, I’m a bit sympathetic with the government’s position here because the problem with getting too precise in these kinds of definitions in legislation — user-generated content itself, as Professor McKelvey pointed out, is a huge category — would run the risk of locking the regulator into a specific moment in time and being unable to adapt. That said, as I mentioned in my testimony, certainly a bit more guidance could be helpful in figuring out exactly where the CRTC and the government want to go in this area.

**Senator Cormier:** Thank you.

**The Chair:** My question is for Professor Haggart, but I’d like to have all three professors weigh in on it.

Professor Haggart, I did hear clearly about the fact that algorithms can be used by current platforms and can be used in different ways, but at the end of the day, who is the person who determines how those algorithms are being used? Is it the government, the CRTC or consumer choice? At the end of the day, I always have a lot more confidence in Canadians than I do in anybody that I don’t know who they are and where they are and why they’re doing what they’re doing.

Is allowing these platforms to determine their algorithms any different than allowing a radio station to use ratings to determine what their playlist is or a bookstore to use their bestseller list in order to determine what books they showcase at the front of the store? At the end of the day, even Canadian artists need revenue. There comes a point in time where if they can’t keep getting the customers to come back to consume what they’re producing, we’ll have a nation where the only culture we support are radio stations and music and books that government subsidizes because Canadians don’t want to listen to them or read them. I’d like your thoughts, Professor Haggart, on that, and maybe the two other witnesses can weigh in. I think that’s the crux of the debate here.

Par exemple, en mars 2020, on a signalé que les youtubeurs qui mentionnaient le mot « coronavirus » dans leurs vidéos étaient démonétisés. La plateforme a donc essentiellement dit, et ce sont donc les chaînes de plateformes qui l’ont fait, et elles ont compris les incidences après coup seulement... La raison donnée par YouTube était que c’était pour éviter aux annonceurs d’être associés à des contenus dits sensibles. Bien sûr, cela désavantage les personnes qui veulent en parler.

Cela crée également un degré de précarité dans la manière dont les créateurs... dans les relations avec ces plateformes. C’est beaucoup moins stable que si l’on dit simplement que YouTube va nous présenter le contenu le plus populaire partout.

En ce qui concerne ce que M. McKelvey disait à propos du manque de nuance, je pense que c’est un très bon point. En même temps, cependant, je suis assez favorable à la position du gouvernement, car avec des définitions trop précises dans la loi — la catégorie des contenus générés par les utilisateurs est énorme, comme l’a souligné M. McKelvey —, on risque de limiter l’organisme de réglementation à un moment précis et de l’empêcher de s’adapter. Cela dit, comme je l’ai mentionné dans ma déclaration, il serait certainement utile d’avoir un peu plus d’orientation pour déterminer exactement la direction que le CRTC et le gouvernement veulent prendre dans ce domaine.

**Le sénateur Cormier :** Merci.

**Le président :** Ma question s’adresse à M. Haggart, mais j’aimerais que les trois professeurs y répondent.

Monsieur Haggart, je comprends bien que les plateformes actuelles peuvent utiliser des algorithmes, et ce, de différentes manières, mais au bout du compte, qui est la personne qui détermine comment ces algorithmes sont utilisés? Est-ce le gouvernement, le CRTC ou le consommateur? Tout bien considéré, je fais toujours beaucoup plus confiance aux Canadiens qu’aux personnes dont j’ignore l’identité, le lieu où elles se trouvent et les raisons pour lesquelles elles font ce qu’elles font.

Est-ce qu’il y a une différence entre autoriser ces plateformes à définir leurs algorithmes et autoriser une station de radio à utiliser les classements pour établir sa sélection ou une librairie à choisir les livres qu’elle expose en vitrine en fonction de la liste des meilleurs vendeurs? En fin de compte, même les artistes canadiens ont besoin de revenus. S’ils ne parviennent pas à inciter les clients à revenir consommer ce qu’ils produisent, il arrive un moment où la seule culture que nous soutenons est celle des stations de radio, de la musique et des livres que le gouvernement subventionne parce que les Canadiens ne veulent pas les écouter ou les lire. J’aimerais savoir ce que vous en pensez, monsieur Haggart. Peut-être que les deux autres témoins pourront intervenir aussi. Je pense que c’est le cœur du débat.

**Mr. Haggart:** A lot of this debate is kind of gussied up in, you know, we're talking about streaming, platforms, algorithms. Basically, it comes down to who should be allowed to set the course for Canadian culture. Is it the free market? As I said, it's not really free if it's basically companies that are determining what gets seen. Or is there a role for government intervention in this area?

To answer your first question about who sets these rules, right now they're being set by private companies. It is the algorithms. It's not consumer choice that's setting them. Consumer choice and consumer actions on these platforms are an input into that, but it's not the only one. It's whether or not something is seen as being a good fit for advertising, or if it's seen as being controversial or something like that. The fact of the matter is we don't know because these algorithms are proprietary knowledge. They're trade secrets. So we can't know exactly how these things work.

Is it any different from a store setting up a display at their front door? I would argue it's different from that, if I'm not misrepresenting what you said. I think it's a bit different from that in a couple of ways.

First of all, it's similar to the CanCon regulation. We're basically saying the goal is to promote not just the most commercially popular stuff, which has not been the goal of Canadian cultural policy for the past three or four decades. It's to promote culture that we see as necessary for the betterment of the country, for instance, francophone and Québécois culture, which does not have a global market share. We could expand this to include Indigenous and marginalized people as well.

The difference, I think, is that when we are talking about platforms, it's not a world of thousands of different booksellers. Basically, we have four or five platforms that determine what Canadians see and also which Canadian creators are promoted and which ones are left by the wayside.

**Ms. Laidlaw:** I have a few remarks to say about this because I want to make sure we don't conflate a few different things when we talk about accountability here, or at least algorithms. We have a legal question here that is going to have to be grappled with, which is the extent that any legislation can compel specific algorithmic outcomes, and whether that is a form of, essentially, compelled speech. There's a line of authority on this in U.S. case law that indicates this might be a problem. For example, there have been issues before about it being viewed as compelled speech when it is mandating certain search results.

**M. Haggart :** Ce débat est en grande partie dominé par la question de la diffusion en continu, des plateformes et des algorithmes. Fondamentalement, cela se résume à savoir qui devrait être autorisé à tracer la voie pour la culture canadienne. Est-ce le marché libre? Comme je l'ai dit, ce n'est pas vraiment libre si ce sont essentiellement des entreprises qui déterminent ce qu'on voit. Est-ce que le gouvernement devrait intervenir dans ce domaine?

En réponse à votre première question sur ceux qui fixent ces règles, je dirais qu'à l'heure actuelle, ce sont les entreprises privées qui le font. Ce sont les algorithmes, et non les choix du consommateur. Le choix des consommateurs et ce qu'ils font sur ces plateformes y contribuent, mais il y a d'autres facteurs. On détermine si le contenu correspond ou non à la publicité, ou s'il est considéré comme controversé, par exemple. En fait, nous ne le savons pas parce que ces algorithmes relèvent d'un savoir-faire privatif. Ce sont des secrets commerciaux. Nous ne pouvons donc pas savoir exactement comment ces choses fonctionnent.

Est-ce différent du présentoir qu'on installe à l'entrée d'un magasin? Je dirais que c'est différent, si je ne dénature pas ce que vous avez dit. Je pense que c'est un peu différent de cela à plusieurs égards.

Tout d'abord, c'est semblable à la réglementation relative au contenu canadien. Nous disons essentiellement que l'objectif n'est pas de promouvoir uniquement les produits les plus populaires sur le plan commercial, ce qui ne correspond pas à l'objectif de la politique culturelle canadienne des trois ou quatre dernières décennies. Il s'agit de faire la promotion de la culture que nous considérons comme nécessaire pour le bien du pays, par exemple la culture francophone et québécoise, qui n'a pas une part du marché mondial. Nous pourrions élargir ce champ d'action de manière à inclure également les peuples autochtones et les groupes marginalisés.

La différence, je pense, c'est que lorsque nous parlons de plateformes, nous ne sommes pas dans un univers où il y a des milliers de libraires différents. En fait, nous avons quatre ou cinq plateformes qui déterminent ce que les Canadiens voient, de même que les créateurs canadiens qui sont mis en valeur et ceux qui sont laissés de côté.

**Mme Laidlaw :** J'ai quelques observations à faire à ce sujet, car je veux m'assurer que nous ne confondons pas plusieurs choses différentes lorsque nous parlons de responsabilité ou, du moins, d'algorithmes. Nous avons ici un aspect juridique qu'il va falloir aborder, à savoir la mesure dans laquelle une loi peut contraindre à des résultats algorithmiques précis, et à savoir s'il s'agit d'une forme de discours imposé. Aux États-Unis, il existe à cet égard un courant jurisprudentiel qui laisse penser que cela risque de poser problème. Par exemple, des débats ont déjà eu lieu sur la possibilité de considérer comme un discours imposé le fait de prescrire certains résultats de recherche.

I don't think it would be as extreme in Canada. It certainly doesn't seem to be the case with case law, but it means you need to be careful about imposing too hard requirements here.

What is important is algorithmic accountability. I'm not in favour of pointing at the platforms and saying, "This is the big bad; they're fully driven by self-interest," because I think it's a lot more complex than that. There's a lot of curing that we need to do of certain behaviour, and we need to implement accountability of those algorithms. Companies do engage in certain private curating of algorithms, and we need them to do that. The question is how much government oversight is needed of that.

What is key here are two things. One is accountability generally, which is the need for better transparency on the part of these companies about how their algorithms are operating and what they're doing with it, as well as proper auditing of these algorithms and oversight of that.

The other is whether there is a legitimacy to requiring certain algorithmic output. It's a question mark legally. I think it can be supported. The questions then become more about whether it delivers the broadcasting objectives, which, for example, Patrick Aldous and others in the previous panel dug into and answered that particular aspect of the question.

**Mr. McKelvey:** I will just check my notes, and I was saying similar things to Professor Laidlaw. I think there's a conflation of algorithmic accountability, which is the real and pressing issue, and whether algorithmic accountability will fix the CanCon problem, and they're two separate issues.

**The Chair:** Thank you. That was succinct and to the point.

**Senator Simons:** I'm going to start with Professor Laidlaw. Sections 4.1, 4.2 and 4.2(2), this is where we seem to get mired in the muck. I've looked at suggested language from both TikTok and YouTube that proposes ways of narrowing the scope so that it includes full songs as opposed to snippets of songs and only the stuff that is commercial content.

Then we had Monica Auer come before us from the Forum for Research and Policy in Communications, who said with brisk efficiency, "Why not just get rid of section 4 altogether?" She said it with great conviction. I'm still trying to decide if that wouldn't actually be the simplest and most elegant solution rather than trying to rewrite section 4 to make it more complicated and more narrowed. I wondered what you thought of that Gordian knot approach that she proposed.

Je ne pense pas que ce serait aussi extrême au Canada. Cela ne semble pas être le cas dans la jurisprudence, mais cela signifie qu'il faut se garder d'imposer des exigences trop strictes ici.

Ce qui importe, c'est la responsabilité algorithmique. Je ne suis pas favorable à l'idée de montrer du doigt les plateformes en disant que ce sont les méchants, qui sont entièrement guidés par leur propre intérêt, car je pense que c'est beaucoup plus complexe que cela. Il y a beaucoup de choses à faire pour corriger certains comportements, et nous devons instaurer la responsabilité des algorithmes. Les entreprises s'engagent dans certaines activités privées de traitement des algorithmes, et c'est ce dont nous avons besoin. L'enjeu est la mesure dans laquelle le gouvernement doit exercer une surveillance à cet égard.

Il y a deux aspects essentiels. L'un est la responsabilité en général, ce qui comporte la nécessité d'une transparence accrue de la part de ces entreprises sur la façon dont leurs algorithmes fonctionnent et ce qu'elles en font, de même qu'un audit approprié de ces algorithmes et la surveillance correspondante.

L'autre aspect est de savoir s'il est légitime d'exiger certains résultats algorithmiques. C'est un point d'interrogation sur le plan juridique. Je pense que c'est possible. Il faut donc plutôt se demander si cela peut mener à l'atteinte des objectifs de diffusion; Patrick Aldous et les autres témoins du groupe précédent ont creusé la question et ont répondu à cet aspect particulier.

**M. McKelvey :** Je vérifie mes notes, et je disais la même chose que Mme Laidlaw. Je pense qu'il y a un amalgame entre la responsabilité algorithmique, qui est la question réelle et urgente, et la question de savoir si la responsabilité algorithmique va régler le problème du contenu canadien, alors que ce sont deux choses distinctes.

**Le président :** Merci. C'était succinct et précis.

**La sénatrice Simons :** Je vais commencer par Mme Laidlaw. C'est aux articles 4.1 et 4.2 et au paragraphe 4.2(2) que nous semblons nous embourber. J'ai examiné le libellé que proposent TikTok et YouTube pour réduire le champ d'application de manière à inclure les chansons complètes, par opposition aux extraits de chansons, et uniquement le contenu commercial.

Puis Mme Monica Auer, du Forum for Research and Policy in Communications, a comparu devant nous et a déclaré avec une redoutable efficacité : « Pourquoi ne pas éliminer complètement l'article 4? ». Elle l'a dit avec beaucoup de conviction. J'essaie encore de décider si ce ne serait pas en fait la solution la plus simple et la plus élégante, plutôt que d'essayer de réécrire l'article 4 pour le rendre plus compliqué et plus restrictif. Je me demandais ce que vous pensiez de la solution qu'elle a proposée pour dénouer le nœud gordien.

**Ms. Laidlaw:** I didn't see what she proposed. Walk me through what the impact would be if we removed section 4 entirely. I have it before me.

**Senator Simons:** It would mean nothing that is user-generated would be scoped in. But it would also mean that YouTube would get a pass on the big music labels like Sony and Warner Bros.

**Ms. Laidlaw:** I think it's the cleanest approach. The cleanest approach here is just to scope out user-generated content entirely. But I am conscious of the very specific issue with YouTube.

I would say I think there is legitimacy behind targeting maybe that specific type of content, but maybe not doing it through the lens of it being social media or through the lens of it being user-generated content.

What I don't know, because I come from mostly doing social media regulation specifically — and this is kind of that lack of transparency — is what precisely is that relationship, then, between, say, YouTube and Sony, for example. Is this even a situation where YouTube is acting as, say, social media, and it's user-generated content being posted, or is this almost more of a licensing arrangement?

That's what came to mind for me is that I don't actually know what that arrangement is here because it still might be captured if it's not actually traditionally what we would think of as user-generated content.

**Senator Simons:** It's uploaded content. It is uploaded by the record labels and not uploaded by YouTube. This is the rabbit hole that we spin down.

**Ms. Laidlaw:** But is there some other contractual relationship with YouTube that changes the nature of it? Of course, now we're going into that direction of monetization directly and indirectly. But I think there might be a different way to scope that by taking a closer look at what maybe the nature of those specific types of contractual arrangements is so that it could be better targeted.

**Senator Simons:** I do not actually think the government intended to target an indie folk singer who sells sweatshirts or an Indo-Canadian mom who makes skateboarding videos on TikTok, yet I fear that is exactly what the language allows.

**Ms. Laidlaw:** That's my fear, too. Even the examples I gave were examples of absolutely what is not being targeted here by the legislation, but that is the effect of it. It creates a ripple effect of uncertainty. At minimum, I think this would have to be drastically narrowed in scope to be able to target — even just to

**Mme Laidlaw :** Je n'ai pas vu ce qu'elle avait proposé. Expliquez-moi l'effet qu'aurait la suppression totale de l'article 4. Je l'ai devant moi.

**La sénatrice Simons :** Cela signifierait que rien de ce qui est généré par les utilisateurs ne serait inclus dans la portée. Mais cela signifierait également que YouTube aurait un accès privilégié aux grandes étiquettes de musique comme Sony et Warner Bros.

**Mme Laidlaw :** Je pense que c'est l'approche la plus simple. L'approche la plus simple consiste à exclure complètement les contenus générés par les utilisateurs. Mais je comprends l'enjeu très particulier à YouTube.

Je dirais qu'il y a une légitimité à cibler ce type de contenu particulier, mais peut-être pas sous l'angle des médias sociaux ou des contenus générés par les utilisateurs.

Ce que j'ignore, parce que je m'occupe principalement de la réglementation des médias sociaux — et il s'agit en quelque sorte du manque de transparence —, c'est la nature exacte de la relation entre, disons, YouTube et Sony, par exemple. Est-ce qu'il s'agit d'une situation où YouTube joue le rôle de média social et où du contenu généré par les utilisateurs est publié, ou s'agit-il plutôt d'un accord d'octroi de licence?

C'est ce qui m'est venu à l'esprit : je ne suis pas au courant de l'arrangement en question. Cela pourrait quand même être inclus si ce n'est pas vraiment ce que nous considérons traditionnellement comme des contenus générés par les utilisateurs.

**La sénatrice Simons :** C'est le contenu téléchargé. Il est téléchargé par les maisons de disques et non par YouTube. C'est le trou noir dans lequel nous nous engouffrons.

**Mme Laidlaw :** Mais est-ce qu'il y a avec YouTube un autre lien contractuel qui change la nature de cela? Bien sûr, nous nous engageons maintenant dans la voie de la monétisation directe et indirecte. Mais je pense qu'il pourrait y avoir une autre façon d'aborder cela en examinant de plus près la nature des types particuliers d'accords contractuels afin de mieux les cibler.

**La sénatrice Simons :** Je ne pense pas que le gouvernement avait l'intention de cibler un chanteur folk indépendant qui vend des chandails ou une mère indo-canadienne qui fait des vidéos de planche à roulettes sur TikTok, mais je crains pourtant que ce soit exactement ce que le libellé permet de faire.

**Mme Laidlaw :** C'est ce que je crains également. Même les exemples que j'ai donnés étaient des exemples de ce qui n'est pas du tout ciblé ici par le projet de loi, mais c'est néanmoins l'effet obtenu. Il crée un effet d'entraînement qui accroît l'incertitude. Au minimum, je pense qu'il faudrait restreindre

target a very narrow set of what they're trying to go after now, with the hopes that maybe they revisit the legislation later, which probably won't happen for a very long time. But that would be the better approach — either get rid of it or make it very narrow.

**Senator Simons:** I would like to say, Professor Haggart, you raise such an important point. We know that the algorithms tend to favour controversial material, salacious material, material that is buzzy with the news that Elon Musk may be purchasing Twitter any minute now. I think it's really important for us to be mindful that the algorithms are not agnostic or benign. At the same time, I don't see anything in this bill that addresses the issues that you and Professor McKelvey have raised. The bill doesn't try to solve for that problem. It's dealing with a CanCon issue, not with an issue of whether the algorithms are fair to artists or whether they are privileging some kinds of works over others.

**Mr. Haggart:** I think it's trying to. And I think this is where the discoverability issue comes through. If we're talking about, for instance, transparency and things like this, transparency and things like that are only useful if we know where we want to go. Especially if these things are black boxes, the way you evaluate an algorithm is by evaluating the outcome. We have to have an idea about where we want the destination to be in order to figure out if it's a good thing or not.

**Senator Simons:** The outcome for YouTube that they want is to maximize ad revenue.

**Mr. Haggart:** Sure. Yes, and that's not the interest — directly — of Canada in terms of our cultural policy or at least that's the way it has been historically. It has been about promoting cultural policy as culture, recognizing that we shouldn't leave these things completely to the marketplace.

The idea of having discoverability rules is — again, it's not an insane idea. It is very much in keeping with that kind of tradition. But the problem is, at least as it stands — and I think that you're hearing a lot of frustration even among us as witnesses tonight — a kind of a lack of understanding about, okay, sure, discoverability, great. To what end? What is that going to look like? I think it's probably a good idea to have some or even a lot of flexibility in this bill. But I also don't think the government has done itself any favours by saying, okay, here is the plan. These are the kinds of things we want to capture; here are the things we don't want to capture, but we're also cognizant that the market might change and these companies are moving targets, so we need to give ourselves some flexibility.

considérablement la portée du libellé pour pouvoir cibler ne serait-ce qu'un ensemble très limité de ce que nous tentons actuellement d'encadrer, en espérant que la loi sera réexaminée plus tard, ce qui ne se produira probablement pas avant très longtemps. Mais ce serait la meilleure approche : soit qu'on laisse tomber le projet de loi, soit qu'on en restreint beaucoup la portée.

**La sénatrice Simons :** J'aimerais dire, monsieur Haggart, que vous soulevez un point très important. Nous savons que les algorithmes ont tendance à favoriser le contenu controversé et choquant, le contenu lié à la nouvelle selon laquelle Elon Musk pourrait acheter Twitter à tout moment. Je pense qu'il est vraiment important pour nous d'être conscients que les algorithmes ne sont pas agnostiques ou inoffensifs. En même temps, je ne vois rien dans ce projet de loi qui s'attaque aux problèmes que M. McKelvey et vous-même avez soulevés. Le projet de loi ne cherche pas à régler le problème. Il s'attaque à un problème lié au contenu canadien, mais pas à la question de savoir si les algorithmes sont justes pour les artistes ou s'ils privilégient certaines œuvres plutôt que d'autres.

**M. Haggart :** Je pense que c'est ce qu'on essaie de faire. Et je pense que c'est ici qu'on arrive à la question de la découvrabilité. Si nous parlons, par exemple, de la transparence ou de choses du genre, ce n'est utile que si nous savons où nous voulons en venir. Surtout lorsque ces choses sont des boîtes noires, on évalue l'algorithme en évaluant le résultat. Il faut avoir une idée de ce que nous voulons accomplir pour déterminer si c'est une bonne chose ou non.

**La sénatrice Simons :** Ce que YouTube veut, c'est maximiser ses revenus publicitaires.

**M. Haggart :** Bien sûr. En effet, et ce n'est pas ce qui intéresse — directement — le Canada en ce qui a trait à notre politique culturelle. C'est du moins ainsi depuis longtemps. Il est question de promouvoir la politique culturelle en tant que culture, de reconnaître que nous ne devrions pas nous en remettre entièrement au marché.

Je répète qu'il n'est pas fou de vouloir des règles de découvrabilité. C'est tout à fait conforme à ce genre de tradition. Mais le problème, du moins actuellement — et je pense que vous entendez beaucoup de frustration même de la part des témoins ce soir —, c'est une sorte de manque de compréhension. Nous parlons effectivement de la découvrabilité, ce qui est formidable, mais à quelle fin? À quoi la politique ressemblera-t-elle? Je pense qu'il est probablement judicieux que ce projet de loi offre une certaine, voire une grande marge de manœuvre. Mais je pense également que le gouvernement ne se rend pas du tout service en présentant un plan bien établi. Voici ce que nous voulons englober; voici ce que nous ne voulons pas englober, mais nous sommes aussi conscients que le marché pourrait changer, tout comme ces entreprises et ces cibles mobiles. Nous devons donc nous donner une certaine marge de manœuvre.

**Senator Simons:** I have so many more questions, but I'm going to pass the baton.

**The Chair:** You still have time, senator.

**Senator Simons:** Professor McKelvey, when you were talking about CUSMA, you raised the issue of whether there's a CUSMA issue in the lack of a discoverability definition. I wonder if you could explain what CUSMA issue you thought might emerge.

**Mr. McKelvey:** I want to begin by giving a shout-out to the work of Robyn Caplan and Tarleton Gillespie. Their piece on tiered governance in *Social Media + Society* outlines, I think, what Professor Laidlaw was saying about whether this actually counts as user-generated content anymore. I think there continues to be a lack of definition of what type of creators we're talking about, and particularly the contractual relationships between online creators and platforms is something that is not well investigated and needs more attention, because it would, I think, cause changes around section 4.

I think the second point around discoverability is that the consequences of promoting content or Canadian content put an onus on platforms to produce outcomes, and that seems out of scope or potentially at odds with some of the algorithmic carve-outs that are with the USMCA as well as the links to the platform liability exemptions under USMCA, both of which I feel are issues of policy coordination and ones that will be worked out by lawyers. I think they raise real issues just as there have been around the CRTC and simultaneous substitution issues for the football — that's a known issue and it's one that should be addressed before you pass the bill.

**Senator Simons:** If you could forward to the committee the work of the academics you just mentioned, that would be terrifically helpful, if you can send that to the clerk.

**Mr. McKelvey:** Will do.

**Senator Simons:** Thank you, all.

**Senator Manning:** Thank you to our witnesses. Many witnesses who have appeared before our committee have raised the broader implications of Bill C-11 in terms of global culture protectionism. Were other countries to copy the approach of Bill C-11, we would have a much smaller global cultural world where most artists would once again only be reaching a domestic audience and many smaller artists would find that unsustainable. I invite any witness to answer the question: Does this concern you? Does either one of you believe Bill C-11 as currently written would cause those concerns to become a reality?

**La sénatrice Simons :** J'ai beaucoup d'autres questions, mais je vais passer le bâton.

**Le président :** Il vous reste encore du temps, sénatrice.

**La sénatrice Simons :** Monsieur McKelvey, lorsque vous avez parlé de l'ACEUM, vous avez dit que l'absence de définition de la découvrabilité dans l'accord posait peut-être problème. Je me demande si vous pouvez expliquer en quoi cela pourrait être problématique.

**M. McKelvey :** Je veux commencer par saluer le travail de Robyn Caplan et de Tarleton Gillespie. Leur article sur la gouvernance par étape publié dans *Social Media + Society* décrit selon moi ce que la professeure Laidlaw a dit à propos de savoir s'il s'agit encore d'un contenu généré par les utilisateurs. Je pense qu'il n'y a toujours pas de définition du type de créateurs dont nous parlons, et la relation contractuelle entre les créateurs en ligne et les plateformes est notamment mal comprise et mérite plus d'attention, car cela entraînera, je crois, des modifications à l'article 4.

Je pense que le deuxième point à retenir sur la découvrabilité est que les répercussions de la promotion du contenu canadien obligent les plateformes à obtenir des résultats, ce qui semble hors contexte ou peut-être en contradiction avec les exceptions relatives aux algorithmes prévues dans l'ACEUM ainsi que les liens vers les exemptions de responsabilité de la plateforme en vertu de l'ACEUM. J'estime que ce sont deux problèmes de coordination stratégique sur lesquels les avocats se pencheront. Je pense que cela soulève de véritables problèmes comme ceux qui sont survenus pour le CRTC et les problèmes de substitution simultanée pour le football — ces problèmes sont connus et devraient être réglés avant l'adoption du projet de loi.

**La sénatrice Simons :** Si vous pouviez transmettre au greffier du comité le travail des universitaires dont vous venez tout juste de parler, ce serait extrêmement utile.

**M. McKelvey :** C'est ce que je ferai.

**La sénatrice Simons :** Merci à tous.

**Le sénateur Manning :** Je remercie nos témoins. De nombreux témoins ayant comparu devant notre comité ont parlé des répercussions plus générales du projet de loi C-11 sur le plan du protectionnisme culturel. Dans l'éventualité où d'autres pays reprendraient l'approche du projet de loi C-11, nous aurions un milieu culturel mondial beaucoup plus limité dans lequel la plupart des artistes ne pourraient encore une fois joindre un public que dans leur propre pays et dans lequel les petits artistes ne pourraient pas survivre. J'invite l'un ou l'autre des témoins à répondre à la question : est-ce préoccupant pour vous? L'un de vous pense-t-il que le libellé actuel du projet de loi C-11 mènerait à la concrétisation de ces préoccupations?

**Mr. Haggart:** I can start. I'm relatively less concerned about that because my key point is that these algorithms, these platforms, their privatized discoverability itself right now has its own biases. It's not a neutral set-up. That means that the companies are able to modify it to do what they would like it to do.

If, say, Canada had a CanCon regulation, a discoverability rule, that basically moved the ranking of Canadian content within Canada away from the global norm of Google's algorithm or YouTube's algorithm, there would be nothing stopping Google, if they wanted to, from introducing a modifier to the algorithm to bring it more in line with what would be their perception of what it should look like in Google's larger universe. This would be an issue with a technical fix to it if the company wanted to do that.

**Senator Manning:** Would any other witness like to make a comment?

**Mr. McKelvey:** The one quick comment I would say is I feel there has often been use of this kind of threat by platforms, and this is something I saw in the Australian news code. While I have real concerns about the Australian news code, I think this idea of exiting markets and the consequences for creators is one that I would want to have investigated more. I certainly think there are potentially risks. I also think that the cultural policy in Canada is not simply an economic one. I think too often we neglect the responsibilities of a welfare state to protect the arts and culture in our discussions about the economic protection of the arts and culture.

Drawing those distinctions out and nuancing potential risk is important for me.

**Ms. Laidlaw:** I just want to say that the story of a lot of internet regulation has been that what happens in one country has a ripple effect in other countries. But I don't want that to ever dissuade from the decision to impose domestic law, right? It shouldn't. But I do think that when we look at the scope of what has happened — I mean, from a legal perspective, you would look at what the objectives are and whether those objectives are actually achieved in a way that minimally impairs and disrupts different rights. That's where it is key. Does this actually help creators and help industries in the way that is intended? If so, there is a bit more justification for interfering with rights in other ways. If it's not really achieving that objective, it's far less justifiable to be interfering the way it is.

**Senator Manning:** We have heard the concern raised — and heard it here again this evening — of the power of the platforms when unchallenged by governments and what it does to regulatory and policy authority. We have also heard from witnesses who have serious concerns about the potential power of the CRTC — about closed-door hearings and small online

**M. Haggart :** Je peux commencer. Je suis relativement moins préoccupé par cette possibilité que par la partialité actuelle de la découvrabilité privatisée de ces algorithmes, de ces plateformes. Ce n'est pas un système neutre. Cela signifie que les entreprises peuvent le modifier pour lui faire faire ce qu'elles veulent.

Si, par exemple, le Canada avait un règlement sur le contenu canadien, une règle de découvrabilité, pour essentiellement dissocier le classement du contenu canadien au Canada de la norme mondiale de l'algorithme de Google ou de YouTube, rien n'empêcherait les gens de Google, s'ils le voulaient, de modifier l'algorithme pour qu'il corresponde davantage à leur perception de ce qu'il devrait être dans l'univers plus vaste de Google. Une simple correction technique pourrait régler la question si c'est ce que l'entreprise veut.

**Le sénateur Manning :** D'autres témoins aimeraient-ils se prononcer?

**M. McKelvey :** Ce que je dirais rapidement, c'est que je pense que les plateformes ont souvent recouru à ce genre de menace, et c'est une chose que j'ai vue dans le code australien sur les médias d'information. Même si j'ai de sérieuses réserves au sujet du code australien, je pense que nous voulons examiner de plus près l'idée de sortir de certains marchés et ses conséquences pour les créateurs. Je suis certain qu'il pourrait y avoir des risques. Je pense également que la politique culturelle n'est pas tout simplement une politique économique. Je pense que nous négligeons trop souvent la responsabilité d'un État providence pour ce qui est de protéger les arts et la culture dans nos discussions sur la protection économique des arts et de la culture.

Il est important pour moi de faire ces distinctions et de nuancer le risque.

**Mme Laidlaw :** Je veux tout simplement dire que la réglementation d'Internet a souvent eu un effet d'entraînement dans d'autres pays. Cela dit, je ne veux surtout pas vous dissuader d'imposer une loi au pays, n'est-ce pas? Il ne faudrait pas. Je pense toutefois, lorsque nous regardons la portée des mesures prises — je veux dire, d'un point de vue juridique —, qu'il faut examiner les objectifs et déterminer s'ils sont atteints de manière à nuire et à perturber le moins possible les différents droits. C'est l'essentiel. Cette mesure aide-t-elle les créateurs et les industries comme elle est censée le faire? Dans l'affirmative, il est un peu plus justifié d'entraver des droits d'autres façons. Si l'objectif n'est pas vraiment atteint, il est beaucoup moins justifié d'entraver ainsi des droits.

**Le sénateur Manning :** Nous avons entendu les préoccupations soulevées — et je les ai entendues encore une fois ce soir — à propos du pouvoir des plateformes lorsque les gouvernements n'interviennent pas et des répercussions sur le pouvoir de réglementation et le pouvoir en matière de politiques. Nous avons également entendu des témoins qui sont

creators being swept aside by large traditional broadcasters who know how to navigate the regulatory system and therefore have all the power. My question is about trying to find the balance where everybody at least has a level playing field.

I'm wondering how we work toward finding that balance within the legislation to deal with the impact from the big government bureaucracy, especially on small online creators who feel they are out in left field here and not necessarily in the circle, where they can have things done on their own.

**The Chair:** Does anyone want to take that? You're not obligated.

**Ms. Laidlaw:** I might kick it off. It's the answer you're not going to want to hear, which is that there is no easy answer to this.

You're damned if you do and damned if you don't right now with this type of legislation. Because of the changing nature of the landscape, some of this detail needs to be kicked to a regulator, right? It does.

But one of the issues that we are facing is a lack of enough detail in the legislation to be able to confidently direct the CRTC in what it is supposed to do. As it stands, I don't think it cures the problem of actually knowing and holding platforms accountable for what they do. I don't really see that accountability mechanism. I see output requirements, but I do not see the kind of accountability that we should be looking for from platforms.

I do want to keep the focus narrow here. I know we veer into different other spaces like online harms. That's not what we're talking about here. We are very narrowly talking about broadcasting regulation and that type of accountability for these platforms. It's one piece of the pie.

**Mr. McKelvey:** Just to add that, if we're talking about platform accountability and the fact that this is going to be delegated to the CRTC, it sounds like a joke to me. The CRTC has deep issues in its ability to hold current monopolies in Canada to account. Particularly, we can talk about "Red Friday" and what is going on with Rogers. As someone who has deep experience with dealing with technical matters before the CRTC involving confidentiality, algorithms and AI, the consistent inability of the commission to be able to demonstrate that technical competence is something that should be particularly concerning. The demands won't work in the bill. This is something I'm deeply worried about as someone who is going to

sérieusement préoccupés par le pouvoir potentiel du CRTC — par les audiences à huis clos et par les petits créateurs de contenu en ligne qui sont balayés du revers de la main par les grands télédiffuseurs traditionnels qui savent comment naviguer dans le système de réglementation et qui ont donc tout le pouvoir. Je pense à un éventuel équilibre afin que les règles du jeu soient au moins équitables pour tout le monde.

Je me demande comment nous pouvons atteindre cet équilibre dans la loi afin de faire face aux répercussions de la grande bureaucratie gouvernementale, surtout pour les petits créateurs de contenu en ligne qui se sentent laissés pour compte, qui ne peuvent pas nécessairement faire les choses eux-mêmes.

**Le président :** Quelqu'un souhaite-t-il répondre? Vous n'êtes pas obligés.

**Mme Laidlaw :** Je peux ouvrir le bal. Je vais fournir la réponse que vous ne voulez pas entendre, soit qu'il n'existe pas de réponse simple à cette question.

À l'heure actuelle, avec ce type de texte législatif, on ne peut sortir gagnant, peu importe ce que l'on fait. Étant donné le contexte en évolution, un organisme de réglementation doit prendre des décisions sur certains de ces détails, n'est-ce pas? Effectivement.

Toutefois, un des problèmes auxquels nous nous heurtons est attribuable à l'avarice de détails du texte de loi qui nous empêche d'indiquer clairement au CRTC ce qu'il est censé faire. Dans sa mouture actuelle, je ne pense pas que le projet de loi nous permettrait de savoir ce que les plateformes font ou de leur demander des comptes. Le projet de loi ne règle pas ce problème. Je ne trouve pas vraiment ce mécanisme de reddition de comptes dans le libellé. J'y vois des exigences sur le rendement, mais je n'y vois pas le type de responsabilisation que nous devrions exiger des plateformes.

Je tiens à ce que nous nous concentrons sur un élément précis. Je sais que nous nous dirigeons vers d'autres sujets tels que les préjudices en ligne. Or, ce n'est pas ce dont il est question. Il est question de réglementation en matière de radiodiffusion et du type de reddition de comptes pour ces plateformes. Il s'agit d'un morceau du casse-tête.

**M. McKelvey :** Pour renchérir sur ce sujet, s'il est question de la reddition de comptes des plateformes et du fait que la responsabilité sera déléguée au CRTC, je trouve l'idée risible. Le CRTC éprouve d'immenses difficultés à demander des comptes aux monopoles actuels au Canada. Nous pourrions revenir sur la panne du « vendredi rouge » et discuter de ce qui se passe chez Rogers. En ma qualité d'intervenant qui a multiplié les comparutions devant le CRTC pour examiner des enjeux techniques impliquant la confidentialité, les algorithmes et l'IA, je peux vous mettre en garde contre l'incapacité répétée du conseil à démontrer une compétence technique. Cette réalité devrait nous alarmer. Les exigences prévues dans le projet de loi

get stuck having to deal with this for years to come. I can understand the confidentiality issue. The CRTC has issues doing basic internet measurement, which is a minusculely simpler problem than the discussions presently about algorithmic recommendation. If you seriously think the CRTC has the capability to fix this now, I think that's a huge oversight.

[Translation]

**Senator Miville-Dechéne:** My question is for Blayne Haggart.

Firstly, I have to say that the way you approach discoverability is most interesting. For quite a few weeks now, we have been hearing content creators say how much algorithms are a well-kept secret and only take into account popularity and the interests of creators and consumers. I would like you to delve a little more into this issue. These algorithms have to take into account what is popular and what is not. What other criteria could be used?

You spoke of publicity. Theoretically speaking, could contracts be drawn up between record labels, the music giants and, for example, YouTube and Spotify to promote certain singers and groups who would benefit from being on these types of platforms? Quite frankly, we just don't know, we don't work with these companies. We don't know how they set up their algorithms. If you could briefly give us your point of view on the subject.

Could you also explain in more detail how you think that the platforms can eliminate any negative impact on discoverability of Canadian content? You said that they just have to make a few tweaks, which will eliminate the negative international impact of promoting Canadian content in Canada.

Those are my two questions and I hope that they have been translated. I would like to hear your views on the subject, because your way of looking at algorithms is different from the platforms' approach.

[English]

**Mr. Haggart:** Thank you. If I don't completely answer your questions, please do repeat them.

On the last point about them being able to change the algorithm to counteract any kind of CanCon effect, that's more just a thought exercise. I don't know how the algorithm works because I don't work for YouTube. But I do know that these are made by humans, and they are designed like "if this, then that." That's how these things work.

seront vaines. J'en suis extrêmement inquiet puisque je me verrai obligé de composer avec ces problèmes pendant des années. Je peux comprendre l'enjeu de confidentialité. Le CRTC a du mal à faire des calculs rudimentaires entourant Internet, un problème infiniment plus simple que les discussions actuelles sur une recommandation d'algorithme. Si vous pensez sérieusement que le CRTC a la capacité de régler ce problème à l'heure actuelle, je crois que vous vous mettez un doigt dans l'œil.

[Français]

**La sénatrice Miville-Dechéne :** Je vais adresser ma question à M. Blayne Haggart.

D'abord, je dois vous dire que votre concept de découvrabilité privée m'intéresse beaucoup. Depuis plusieurs semaines, on a quand même entendu des créateurs de contenu nous dire à quel point les algorithmes étaient une recette secrète qui ne tenait compte que de la popularité et de l'intérêt des créateurs et des consommateurs. Je voudrais que vous alliez un peu plus en détail à ce sujet. D'abord, il faut quand même que ces algorithmes tiennent compte de ce qui est populaire et de ce qui ne l'est pas. Quels autres critères pourraient-ils utiliser?

Vous avez parlé de la publicité. Est-ce qu'il pourrait y avoir, de façon théorique, des contrats entre des maisons de disque, des géants musicaux et, par exemple, YouTube et Spotify pour mettre de l'avant des chanteurs ou des groupes particuliers qui seraient favorisés par ce genre de plateformes? Franchement, on n'en sait rien, on n'est pas dans ces compagnies. On ne sait pas comment elles créent leurs algorithmes. J'aimerais entendre brièvement ce que vous avez à dire à ce sujet.

Pouvez-vous aussi peut-être expliquer plus précisément comment vous pensez que les plateformes peuvent contrer les effets négatifs de la découvrabilité du contenu canadien? Vous avez dit qu'elles n'ont qu'à changer certaines choses, ce qui annulera l'effet négatif à l'échelle internationale du fait de faire la promotion du contenu canadien au Canada.

Donc, j'ai deux questions et j'espère qu'elles ont été traduites. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet, parce que c'est une façon de voir les algorithmes assez différente de ce que nous livrent les plateformes.

[Traduction]

**M. Haggart :** Merci. Si je ne réponds pas entièrement à vos questions, veuillez les répéter.

Le dernier point sur la capacité des plateformes à annuler tout effet lié à la promotion du contenu canadien représente davantage une question hypothétique. Je ne sais pas comment l'algorithme fonctionne parce que je ne travaille pas pour YouTube. Je sais néanmoins que les algorithmes sont créés par des humains et qu'ils suivent la formule du « si x, alors y. » C'est ainsi qu'ils fonctionnent.

In a sense, it's convoluted. But it can be as straightforward as that in thinking about it in the abstract. All that means is that if, for instance, they saw a piece of Canadian content that was being surfaced in a certain way and was being picked up or not picked up, then in theory, it would be possible to account for that difference when surfacing that kind of content to another audience.

On the other point with respect to what you were saying at the beginning, the fact of the matter is that these algorithms are kind of inscrutable by design. Partially, it's so people can't game them, but it also means that they change all the time. I have a quote here from one creator:

This is YouTube. . . . They make the rules; it's my job to try and figure out what the hell they even are before they change again.

This is the situation that we're dealing with. It's not just the creators. It's also the regulators who have to try to figure out exactly what is going on with all of this.

I would also like to echo and support Professor McKelvey with his critique of the CRTC. I'm very much in favour of the idea of government intervening in this market. However, I'm also very conscious of the fact that the CRTC has not exactly shown itself to be a very strong regulator in the telecom space in general. But that doesn't get rid of the need for regulation in this area. What it means is that we need an overhaul of the CRTC in some way to actually do things like include the small groups and small creators that I think the previous speaker mentioned.

**Senator Woo:** Professor McKelvey and Professor Laidlaw, encouraging us to think about algorithmic accountability rather than the tampering of algorithms specifically or even offering some proposed output so that companies can tamper with the algorithms themselves, the idea of algorithmic accountability is intellectually very appealing, but I wonder if it's just that. I would like to ask the witnesses to think of policy tractability. What is achievable? What can be done?

To the extent that we have already heard from so many of you that these algorithms are inscrutable, secret, always changeable, closely guarded and that there is a lot of probably duplicity going on even when some information is released, do you not think that an approximate secondary approach to trying to achieve certain policy objectives, not by tampering with the algorithms, but by offering some desired goals is perhaps the best that policy can get at insofar as achieving the objective of promoting Canadian content? I'm assuming there is some agreement around the need to promote Canadian content.

Dans un certain sens, la méthode est alambiquée, mais, si on y pense de façon abstraite, elle peut s'avérer fort simple. Ce qu'il faut savoir, c'est que si la plateforme voit par exemple une œuvre de contenu canadien qui émerge d'une certaine façon et qui est visionnée ou pas, il serait en principe possible de tenir compte de cette différence lorsqu'elle ferait émerger ce contenu pour d'autres publics.

Au sujet de l'autre point que vous avez soulevé au début, le fait est que ces algorithmes sont impénétrables à dessein. Ils sont conçus ainsi en partie pour que les utilisateurs ne puissent les déjouer, ce qui veut aussi dire que ces algorithmes changent constamment. Voici une citation d'un créateur :

C'est la nature de YouTube [...] La plateforme dicte les règles; mon rôle, c'est d'essayer de déterminer ce que ces fichues règles peuvent bien être avant même qu'elles ne changent encore.

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons. Les créateurs ne sont pas les seuls à être touchés; les organismes de réglementation le sont aussi puisqu'ils doivent essayer de comprendre de quoi il en retourne.

J'aimerais aussi abonder dans le même sens que M. McKelvey qui critique le CRTC. Je suis tout à fait en faveur de l'intervention gouvernementale dans ce marché. Je sais toutefois fort bien que le CRTC n'a pas exactement démontré qu'il est un organisme de réglementation très puissant dans le milieu des télécommunications en général. Le besoin de se doter de réglementation dans ce domaine ne disparaît pas pour autant. Dans ce contexte, il faut remanier le CRTC de sorte que les petits groupes et les petits créateurs qu'un autre intervenant a mentionnés, je crois, soient inclus.

**Le sénateur Woo :** M. McKelvey et Mme Laidlaw nous encouragent à réfléchir à la reddition de comptes par rapport aux algorithmes plutôt qu'à la modification des algorithmes en tant que tels ou même à une proposition de rendement pour que les compagnies modifient elles-mêmes les algorithmes. L'idée de la reddition de comptes par rapport aux algorithmes est très intéressante sur le plan intellectuel, mais je me demande si c'est le seul aspect à considérer. J'aimerais inviter les témoins à se pencher sur la traçabilité des politiques. Qu'est-ce qui est réalisable? Qu'est-ce qui est faisable?

Vous êtes nombreux à nous avoir décrit à quel point ces algorithmes sont impénétrables, secrets, en constante évolution et jalousement protégés et à nous avoir dit qu'il existe probablement beaucoup de doublons même quand certains renseignements sont divulgués. Dans ce contexte, ne croyez-vous pas qu'une approche secondaire approximative pour tenter de réaliser certains objectifs stratégiques entraînerait peut-être les meilleurs résultats possible pour réaliser l'objectif de promotion du contenu canadien? Cette approche secondaire proposerait les objectifs désirés plutôt que de modifier les algorithmes. Je

**Ms. Laidlaw:** Thank you for the question. I think that's an elegant solution. Let me explain it this way: We have been exploring this idea, many of us working in the area of online harms regulation and platform accountability. It was more about how you make platforms accountable without telling them specifically what they are supposed to do. So the goal is to reduce online harms, address hate speech. In a lot of ways, it is tier 2. It's about promoting the cultural industries in Canada and protecting them. One way toward that is improving that access by regulators and by third parties to hold them accountable by seeing what they are doing with their algorithms.

But the other is then maybe setting certain policy goals, saying this is what is hoped to be achieved. You can decide how to achieve these different goals. You can decide based on your bespoke platform what that is, and then report back at the steps that are being taken. Many platforms are making some of those efforts. In that way, you're both improving accountability and addressing some of the specific needs in Canada.

I think that is a potential approach that could be explored. It is being explored elsewhere. So I will say that a lot of the shift in approaches that we were seeing in European law reform was much more process-based.

But the takeaway is that I would echo the concerns about the CRTC. I would be much more direct in saying they are not a technology regulator. They are not an internet and technology and human rights regulator. So when we start talking about these issues of algorithmic accountability, as mentioned elsewhere, we are looking at the idea of some sort of digital regulator. This is not just restricted to the legislation that we're talking about today. That might be beyond the scope of what is before you, but that certainly is what concerns me.

**Mr. McKelvey:** I would say there is a care and respect for the CRTC. I do not mean to slag it too much, but I want to see it improve. I also think these ideas of where, particularly for algorithmic accountability — does that fall into that, or does it fall into AIDA or reforms to Bill C-27? That is a deeper question, and it would be great to see more coordination around that.

présume qu'il y a un certain consensus par rapport au besoin de promouvoir le contenu canadien.

**Mme Laidlaw :** Merci de la question. Je trouve la solution élégante. Permettez-moi d'expliquer la situation ainsi : nous sommes nombreux dans le milieu étudiant la réglementation en matière de préjudices en ligne et la reddition de comptes des plateformes, à explorer l'idée proposée. On cherche plutôt à responsabiliser les plateformes sans leur dire précisément ce qu'elles sont censées faire. L'objectif consiste donc à réduire les préjudices en ligne, à lutter contre les discours haineux. À bien des égards, on s'attaque à l'enjeu au deuxième niveau. L'objectif consiste à promouvoir les industries culturelles du Canada et à les protéger. Une solution en ce sens est d'améliorer l'accès des organismes de réglementation et des tierces parties aux plateformes afin qu'ils leur demandent des comptes après avoir constaté en quoi consistent les algorithmes.

L'autre solution pourrait être d'établir certains objectifs stratégiques en énonçant les résultats souhaités. Chaque plateforme pourrait déterminer comment réaliser ces objectifs. Chaque plateforme, faite sur mesure, pourrait décider comment s'y prendre et divulguer les mesures prises pour ce faire. De nombreuses plateformes déploient certains de ces efforts. Ainsi, la reddition de comptes se verrait améliorée, et on répondrait à certains besoins propres au Canada.

Je crois que cette approche potentielle pourrait être envisagée. D'autres administrations l'étudient. J'ajouterai qu'une grande partie des changements d'approches qui ont eu lieu dans les réformes législatives en Europe s'appuyaient beaucoup plus sur les processus.

Le message à retenir est toutefois que je souscris aux préoccupations entourant le CRTC. Je dirais encore plus directement que le conseil n'est pas un organisme de réglementation en matière de technologie, d'internet ou de droits de la personne. Ainsi, lorsqu'on parle d'enjeux entourant la reddition de comptes liée aux algorithmes, comme on l'a mentionné plus tôt, on fait allusion à un organisme de réglementation pour le monde numérique. La question ne se limite pas au texte de loi dont nous parlons aujourd'hui; elle dépasse peut-être la portée du dossier dont vous êtes saisis, mais c'est sans contredire ce qui me préoccupe.

**M. McKelvey :** Je dirais que les intervenants se soucient du CRTC et le respectent. Je ne veux pas trop l'insulter, mais je veux qu'il s'améliore. La question de savoir de quoi relèvent certaines des idées lancées, en particulier la reddition de comptes par rapport aux algorithmes, est une question plus pointue. Cette reddition de comptes est-elle liée au sujet qui nous occupe aujourd'hui, ou plutôt à la Loi sur l'intelligence et les données ou aux réformes du projet de loi C-27? Une meilleure coordination à ce sujet serait très utile.

Often we are using algorithms for a proxy that now largely depends more on artificial intelligence, and the fact that we're dealing with something where there is no coded statements but a neural network that has emergent behaviours brings out a whole other host of risks. I struggle to see these discussions keep up with that. That worries me, as I want to see these discussions keep up with the pace of technology.

On innovations, particularly the Information Commissioner's office, the introduction of an age-appropriate design code is an innovation where you start to think about the ways that standards could be set in the design and development of AI and algorithms. That's in the U.K.

**Mr. Haggart:** At the end of the day, in order to have accountability, you have to define what you want your goals to be. Now, it could be something vague like promoting Canadian culture, but at the end of the day, somebody is going to have to put some meat on that and say what that means. This is the issue.

Returning to, for instance, traditional Canadian content regulations, the goal was to promote Canadian culture, but what it measured was how many times I played a Canadian song on the radio, and it had the knock-on effect of that.

I take your point about looking for, if not necessarily the second best, but the tractable policy goal — that's what a CanCon target is. It's basically saying okay, this will get there. It's a proxy for the thing that we want, which is to promote Canadian culture, even if it's not all of Canadian culture.

**The Chair:** We talked a lot about algorithms here tonight, which, as I said, has been a fascinating thing for me over the last little while. I listened to our professors' very interesting testimony.

I listen to Spotify; I'm on Twitter; I watch Netflix; I Google all the time, and it seems the things that pop up are always things that are relevant to my interest zone. Maybe this is simplistic, but I believe these are platforms that are businesses, and they are so successful because they give people like me and their clientele what we want to see and hear in a quick, expeditious fashion.

Maybe you can correct me if I'm wrong, and I'll turn it over to Senator Cormier.

Nous utilisons souvent les algorithmes comme système de rechange qui dépend maintenant surtout de l'intelligence artificielle. Le fait que nous composons avec un système exempt de paramètres codés et s'appuyant plutôt sur un réseau neuronal aux comportements émergents entraîne toute une gamme de nouveaux risques. J'ai du mal à imaginer que les discussions pourront suivre la cadence de l'évolution du milieu. Cela me préoccupe parce que j'aimerais que les discussions suivent le rythme de la technologie.

Du côté des innovations, en particulier au sein du bureau de la commissaire à l'information, la création d'un code de conception selon l'âge de l'utilisateur représente une façon novatrice de réfléchir aux moyens par lesquels on établit les normes pour la conception et le développement de l'IA et des algorithmes. Cette innovation se voit au Royaume-Uni.

**M. Haggart :** Au bout du compte, afin de garantir la reddition de comptes, il faut définir les objectifs à atteindre. On pourrait les définir vaguement comme étant la promotion de la culture canadienne, mais il faudra à un moment donné que quelqu'un explicite ce à quoi on s'attend. Voilà le problème.

Pour revenir, par exemple, à la réglementation traditionnelle du contenu canadien, le but était de promouvoir la culture canadienne. Or, on calculait combien de fois une chanson était jouée à la radio, ce qui a créé un effet d'entraînement.

Je note votre commentaire sur la traçabilité d'un objectif stratégique qui n'est pas nécessairement la solution de second choix et qui se traduit par une cible pour le contenu canadien. En d'autres mots, on conviendrait qu'on peut parvenir au résultat voulu. C'est une méthode de rechange pour obtenir ce que nous voulons, soit de promouvoir la culture canadienne, même si ce n'est pas l'intégralité de la culture canadienne qui serait visée.

**Le président :** Nous avons discuté d'algorithmes pendant la réunion, ce qui, comme je l'ai dit, me fascine depuis quelque temps. J'ai écouté les témoignages fort intéressants des professeurs invités.

J'écoute Spotify; j'utilise Twitter; je regarde Netflix et je fais constamment des recherches sur Google. Je remarque que les résultats proposés semblent toujours correspondre à mon champ d'intérêt. Ma perspective est peut-être simpliste, mais je crois que ces plateformes sont des entreprises qui connaissent énormément de succès parce qu'elles fournissent à leur clientèle et aux utilisateurs comme moi ce que nous voulons voir et écouter, et ce, à la vitesse de la lumière.

Vous pouvez me corriger si j'ai tort, et je donnerai ensuite la parole au sénateur Cormier.

[Translation]

**Senator Cormier:** My question is on another subject entirely, and it is for Mr. McKelvey. I apologize, I used your first name earlier.

I would like to get back to this power dynamic between platforms and creators, creators who obviously are not protected in any way when negotiating with the platforms. My question is perhaps not linked to the bill per se, but how do you think we could increase the protection given to creators when dealing with the platforms, and how could we improve their clout in negotiations with the platforms?

[English]

**Mr. McKelvey:** That was one of my comments at the start. There is really a hope of seeing a digital creators' act or something where you would potentially see something similar to the news remuneration where there are collective bargaining rights or particular ways that creators would be able to enter into binding arbitration with the platforms, and seeing where a role for the government could be.

I think that you're opening up a very important line of questioning. I do not see it here in the bill presently, and that's something which I think is actually quite detrimental. That is partially why I'm suggesting carving out the limited function of this bill because I think you're rightly raising deeper questions about bargaining power between small creators and large platforms. I would think that if you look at Twitch's decision to lower the rates for its streamers, it demonstrates the imbalances in those bargaining powers. I do not see how Bill C-11 will get to those directions, but I do see that as something that is of eminent importance for the government legislation going forward.

**Senator Cormier:** Thank you.

**The Chair:** Does anybody want to tackle my brief question? Maybe Professor Haggart because I think it's more addressed to you?

**Mr. Haggart:** Thank you. This is what makes this issue so difficult to grasp. When you're depending on a discoverability algorithm or on a search engine, you don't know what you're not seeing, by definition. Effectively, you end up having the illusion of comprehensiveness. All of a sudden Google will return thousands of potential websites for a certain query, but it's not clear exactly how it has been ranked, and you're also not sure about how that works.

[Français]

**Le sénateur Cormier :** Ma question va dans une tout autre direction, mais elle s'adresse à M. McKelvey. Je suis désolé, je vous ai appelé par votre prénom tout à l'heure.

J'aimerais revenir à ce rapport de force entre les plateformes et les créateurs, qui manifestement ne sont pas protégés d'aucune façon dans leur pouvoir de négociation avec les plateformes. Ma question sort peut-être du cadre du projet de loi, mais à votre avis, comment pourrait-on protéger davantage les créateurs dans cette relation avec les plateformes, et comment pourrait-on mieux équilibrer leur pouvoir de négociation avec les plateformes?

[Traduction]

**M. McKelvey :** C'est un des commentaires que j'ai formulés au début. Les intervenants fondent vraiment l'espoir de voir l'adoption d'une loi sur les créateurs numériques ou un autre outil qui pourrait s'apparenter au modèle de rémunération dans le monde de l'information. Grâce à un tel modèle, les créateurs se prévaudraient de droits de négociation ou d'autres moyens leur permettant de recourir à un arbitrage contraignant auprès des plateformes. Il faudrait déterminer le rôle du gouvernement dans ce type de système.

Je crois que vous abordez des questions cruciales. Elles ne figurent pas dans la version actuelle du projet de loi, ce qui nuit grandement aux efforts. C'est en partie la raison pour laquelle je propose d'exclure la fonction limitée de ce projet de loi : je crois que vous soulevez à juste titre des questions plus poussées sur le pouvoir de négociation entre les petits créateurs et les grandes plateformes. Selon moi, la décision de Twitch de diminuer les tarifs pour les instavidéastes démontre le déséquilibre entre ces pouvoirs de négociations. Je ne vois pas comment le projet de loi C-11 permettra de nous orienter vers ces enjeux, mais ces derniers doivent à tout prix faire l'objet de textes de loi du gouvernement à l'avenir.

**Le sénateur Cormier :** Merci.

**Le président :** Est-ce que quelqu'un aimerait répondre à ma courte question? Monsieur Haggart, peut-être, puisqu'elle s'adresse plutôt à vous?

**M. Haggart :** Merci. Vous résumez ce qui fait que cet enjeu est si difficile à comprendre. Lorsqu'on dépend d'un algorithme de découvrabilité ou d'un moteur de recherche, on ignore ce qu'on ne voit pas. C'est la définition même de ces outils. L'illusion ainsi créée est celle de l'exhaustivité. En un seul clic, Google fournit des milliers de sites Web potentiels pour une recherche précise, mais l'utilisateur ne sait pas exactement comment le rang des résultats est déterminé ou comment le moteur de recherche fonctionne.

Yes, it looks like it's providing you with everything that you would need. But we can say that — and other people have remarked on this recently — that the Google search engine, kind of like the best-in-class of these things, is becoming worse. It's being overwhelmed with ads, and it is harder to find results that are actually relevant to you.

These are decisions made by Google to privilege certain content over others, and these decisions might not necessarily have you as the searcher or your best interests at heart. Also, there might be, for instance, 100 pages of results. I don't know your practices, but if you're like me, you don't go past the first 10 anyways because that's good enough, even though the stuff that might be best for what you're looking for might be on page 4 or 5.

**The Chair:** I have to thank the panel for being with us. It is very interesting, I have to say. I can tell you that if my professors when I was at university were as interesting as this panel has been, I might have done a PhD.

All joking aside, your testimony was well worth our time and effort. Thank you for coming before us.

(The committee adjourned.)

Oui, on a l'impression que l'outil nous fournit tout ce dont on a besoin. Or, on peut avancer — et d'autres ont fait la remarque récemment — que le moteur de recherche de Google, qui est probablement le meilleur qui soit dans sa catégorie, se détériore. Le moteur de recherche est inondé de publicités, et il est plus difficile de trouver des résultats réellement pertinents pour les internautes.

Google décide de privilégier du contenu au détriment d'autres résultats, et ces décisions n'accordent pas nécessairement beaucoup d'importance aux internautes ou à leurs intérêts fondamentaux. De plus, on peut parfois se retrouver avec 100 pages de résultats. Je ne connais pas vos habitudes, mais, si vous êtes comme moi, vous vous arrêtez probablement au 10<sup>e</sup> résultat parce que le haut de la liste est suffisamment utile. Or, les meilleurs résultats pour vos recherches se retrouvent peut-être à la page 4 ou 5.

**Le président :** Je tiens à remercier les témoins de nous avoir consacré du temps. Je dois dire que la discussion est captivante. Je peux vous dire que si, pendant mes études universitaires, mes professeurs s'étaient avérés aussi intéressants que ce groupe de témoins, j'aurais peut-être poursuivi mes études jusqu'au doctorat.

Blague à part, vos témoignages valaient grandement la peine d'être entendus. Merci d'avoir comparu devant nous.

(La séance est levée.)

---