

Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs

**Mémoire déposé par l'Institut économique de Montréal
dans le cadre de la
Consultation publique sur la distribution des circulaires**

par

Luc Vallée

Chef des opérations et économiste en chef à l'IEDM

Le 17 octobre 2019

À propos de l'IEDM

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications et ses interventions, l'IEDM alimente le débat sur les politiques publiques au Québec et à travers le Canada en proposant des réformes fondées sur les principes de l'économie de marché et de l'entrepreneuriat.

L'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Il est financé par des contributions volontaires d'individus, de sociétés et de fondations charitables qui appuient sa mission.

À propos du présentateur

Luc Vallée, chef des opérations et économiste en chef, Institut économique de Montréal

Avant son arrivée à l'IEDM, Luc Vallée a occupé le poste de stratège en chef chez Valeurs mobilières Banque Laurentienne, où il a dirigé le groupe de Recherche économique et stratégie de 2014 à 2019. Il était auparavant économiste en chef et directeur de la recherche et de l'analyse à Développement économique Canada, de 2009 à 2014, et vice-président et économiste en chef à la Caisse de dépôt et placement du Québec, de 2001 à 2008.

Précédemment, il avait été chef de la direction financière puis vice-président, stratégie corporative de Technologies Interactives Médiagrif, trésorier associé au Canadien National et professeur agrégé d'économie appliquée à l'École des HEC, notamment. M Vallée a aussi été président de l'Association des économistes québécois, membre du Conseil national de la statistique de statistique Canada et membre du comité consultatif de l'Institut de la Statistique du Québec sur l'innovation. Luc Vallée détient un Ph. D. en économie du Massachusetts Institute of Technology. Il s'est joint à l'équipe de l'IEDM en juillet 2019.

Mise en contexte

À la suite d'une pétition en ligne ayant recueilli en mars dernier un nombre suffisant de signatures, la Ville de Montréal a mis en œuvre, en vertu du droit d'initiative citoyenne, la tenue de la consultation publique sur le contrôle des circulaires.

La présente consultation publique de la Ville de Montréal porte spécifiquement sur les enjeux et les impacts potentiels associés à trois mesures :

1. Amender le règlement municipal pour qu'une circulaire puisse seulement être déposée sur une propriété si le résident l'accepte en affichant un logo représentant une circulaire entourée d'un cercle bleu;

2. Faire remplacer tout sac de plastique pour circulaire par un emballage qui n'a pas à être séparé du contenu pour être recyclé;
3. Appliquer fermement l'amende prévue quand une infraction est commise.

Jouant son rôle d'éducation économique, l'IEDM souhaite mettre en lumière une dynamique bien connue des économistes, mais souvent ignorée par les politiciens : les conséquences inattendues des politiques publiques. Quand l'État décide d'imposer des pratiques à une industrie, il s'immisce dans des activités économiques et commerciales. Mais comme il est souvent impossible de tout prévoir, des conséquences indésirables et inattendues peuvent survenir¹. Celles-ci peuvent avoir des impacts néfastes significatifs et irréversibles.

Le modèle d'affaires des journaux locaux menacé

Dans le cas qui nous intéresse, ces mesures peuvent menacer la survie des journaux locaux et des emplois directs qui y sont rattachés, quelques 900 emplois si la mesure était appliquée à l'ensemble du Québec (150 emplois directs sont rattachés aux journaux de quartier à Montréal)², ainsi que celle de la qualité de l'information locale. Même si les journaux, leurs employés et l'information locale ne sont pas directement l'objet de cette commission, ce sont eux qui risquent d'être les victimes d'une éventuelle réglementation sur le Publisac. En effet, dans but de réduire la consommation de produits imprimés, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a récemment recommandé d'avoir recours à une distribution des dépliants publicitaires (comme ceux livrés à l'aide du Publisac) basée sur une « approche volontaire plutôt que systématique ». Cette approche reposerait sur le principe de l'« opt-in », soit l'option d'adhésion, plutôt que l'« opt-out », ou option de retrait. La distribution ne serait donc permise qu'aux citoyens qui en font la demande³. On doit noter que l'option de retrait est déjà disponible : un citoyen qui en fait la demande peut obtenir un autocollant affichant son désir de ne pas recevoir de dépliants.

Dans ce cas-ci, l'effet « visible » de l'adoption d'une politique de type opt-in (forçant le citoyen à afficher sa préférence afin de recevoir les dépliants) serait de diminuer à très court terme et de façon très significative le nombre de dépliants distribués. Pour renverser cet impact, des sommes importantes devraient être déboursées afin de rétablir la distribution à tous les citoyens qui désirent recevoir les dépliants. Par ailleurs, 87 % de ceux qui reçoivent des circulaires les consultent, selon un sondage de Segma Recherche réalisé pour le compte de la Ville de Montréal⁴.

¹ Robert K. Merton, « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, vol. 1, no 6, décembre 1936, p. 894-904.

² Hebdo Québec, Portrait de l'industrie, en ligne, consulté le 9 octobre. <https://www.hebdos.com/industrie/portrait/>

³ Communauté métropolitaine de Montréal, « La CMM propose une solution globale pour hausser la performance de la gestion des matières résiduelles au Québec », 19 mars 2019.

⁴ Sondage Segma Recherche commandé par la Ville de Montréal, août 2019, p. 12.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_SEGMA_CIRCULAIRES_30190918.PDF

Or, l'effet de la politique proposée en cache un autre : si elle était appliquée, la nouvelle formule menacerait le modèle d'affaires et même la survie des hebdomadaires locaux. En ce moment, ces journaux sont souvent distribués dans le Publisac avec d'autres dépliant publicitaires. Il y a 120 hebdomadaires locaux au Québec et 20 de ceux-ci et 13 autres journaux ethniques et anglophones sont distribués par Publisac à Montréal.⁵ Sans le support du Publisac et les économies d'échelle qui découlent du partage des coûts de distribution avec les dépliant livrés dans le Publisac, il en coûterait beaucoup plus cher pour distribuer les hebdomadaires à chaque résidence.

Bien que les modifications proposées au règlement sur la distribution d'articles publicitaires ne visent pas les médias, l'effet « invisible » ou la conséquence inattendue de l'option d'adhésion serait de miner le modèle économique des journaux de quartiers, déjà aux prises avec plusieurs défis. Il s'agit, par surcroît, d'un exemple typique où l'intervention d'un palier de gouvernement (municipal) vient, sans le vouloir, générer des effets contraires aux objectifs d'autres paliers de gouvernements (provincial et fédéral), qui cherchent justement des moyens de permettre aux journaux de demeurer économiquement viables, afin qu'ils puissent continuer à jouer leur rôle.

En effet, le gouvernement fédéral a instauré trois nouvelles mesures fiscales, dont un crédit d'impôt pour appuyer le journalisme canadien⁶. Quant au gouvernement du Québec, il a récemment annoncé une aide de 50 millions \$ par année pour les médias écrits, dont les journaux locaux⁷. En somme, les élus et les fonctionnaires doivent garder à l'esprit que les règlements et les lois qu'ils adoptent ont des effets qui vont bien au-delà de ce qui est visible à première vue⁸.

À l'heure actuelle, le système efficace de distribution du Publisac respecte le choix des citoyens qui peuvent, s'ils le souhaitent, se prévaloir de l'option de retrait. La demande de remplacer le modèle d'affaires actuel du Publisac par un modèle par abonnement ou adhésion équivaut à demander la fin du Publisac. Un modèle de distribution du Publisac basé sur une option d'adhésion ne serait pas viable à cause de sa complexité et des coûts prohibitifs qu'il engendrerait selon son propriétaire, TC Transcontinental.

L'option d'adhésion sonnerait donc le glas du Publisac, et par le fait même mettrait en péril les journaux qui en dépendent. En effet, un journal local doit être en mesure de rejoindre la majorité de la population d'un quartier ou d'une municipalité. Sans une telle masse critique, les coûts de distribution deviennent trop élevés, les revenus publicitaires chutent et la distribution cesse.

D'ailleurs, l'entreprise Transcontinental a effectué des simulations, et elle est arrivée à la conclusion qu'advenant un changement vers un modèle basé sur l'adhésion pour le Publisac, à peine 25 % des citoyens feront les

⁵ Hebdomadaires Québec. Voir aussi Daniel Giroux, *Les médias québécois d'information : État des lieux*, Centre d'études sur les médias, août 2019.

⁶ Christopher Nardi, « Une aide financière de 595 M\$ accordée à la presse », *Le Journal de Montréal*, 21 novembre 2018.

⁷ Marco Bélair-Cirino, « Une aide de 50 millions par année pour la presse écrite », *Le Devoir*, 3 octobre 2019.

⁸ Voir à ce sujet Germain Belzile, « Les effets pervers des règlements municipaux », IEDM, Le Point, 1^{er} août 2019.

efforts d'appeler pour demander à le recevoir (une proportion qui pourrait atteindre 35 à 40 % dans certaines régions plus éloignées)⁹.

Cela poserait non seulement des problèmes en ce qui a trait à la distribution des hebdomadaires locaux, mais plomberait également leurs revenus publicitaires. En ce moment, les annonceurs achètent des publicités dans les hebdomadaires à un prix qui reflète une couverture complète de la population locale. Une couverture qui chuterait à 25 % de la population ferait sans aucun doute baisser les revenus publicitaires des journaux locaux. En somme, une augmentation des coûts et une baisse des revenus dans une industrie déjà aux prises avec des pressions financières signifieraient probablement la fin de plusieurs entreprises du secteur.

Les différences entre le « opt-in » et le « opt-out »

Selon un rapport de WSP Canada préparé pour la Ville de Montréal¹⁰, plusieurs villes sont intéressées par l'option d'adhésion pour la distribution des circulaires, mais sont confrontées à un problème légal. « Il ressort des différents échanges qu'une solution opt-in est régulièrement envisagée pour limiter la distribution des circulaires. Cependant, cette solution fait face à des défis réglementaires importants en lien avec la liberté d'expression. En effet, la Ville de Halifax, qui a considéré cette option, a conclu qu'elle ne respecterait pas la liberté d'expression des distributeurs. La Ville de San Francisco est arrivée à la même conclusion pour différentes solutions qui ont été évaluées afin de diminuer la quantité de circulaires distribuées. »

Tableau 3 Avantages et inconvénients des systèmes *opt-out* et *opt-in*

Type de système	Avantages	Inconvénients
<i>Opt-out</i>	- Permet une réduction significative de la distribution des circulaires. - Facile à mettre en œuvre.	- Difficile à faire respecter (même avec une réglementation). - Plaintes citoyennes en lien avec le non-respect de l'<i>opt-out</i>.
<i>Opt-in</i>	- Permet une réduction maximale de la distribution des circulaires. - Facile à mettre en œuvre.	- Possibilité de contestations judiciaires pour atteinte à la liberté d'expression. - Pourrait possiblement faire augmenter les prix pour le consommateur.

Source : WSP Canada inc., « Inventaire des initiatives mondiales visant à limiter la distribution des circulaires et/ou autres objets promotionnels », rapport préparé pour la Ville de Montréal, 17 septembre 2019.

Au-delà de l'aspect juridique, c'est surtout du point de vue économique que la participation basée sur un modèle d'adhésion est pénalisante. Le principe économique général qui sous-tend les divers résultats que l'on observe avec l'opt-in ou l'opt-out est ce qu'on appelle « l'option par défaut » (*default option*). En bref, il s'agit de « plans d'action prédéfinis qui

⁹ Entrevue téléphonique avec Benoît Chartier, président du conseil d'administration d'Hebdomadaires Québec, éditeur du journal *Les 2 Rives* et propriétaire de DBC Communications, 9 octobre 2019.

¹⁰ WSP Canada, « Inventaire des initiatives mondiales visant à limiter la distribution des circulaires et/ou autres objets promotionnels », rapport préparé pour la Ville de Montréal, 17 septembre 2019, p. 2.

prennent effet si rien n'est spécifié par le décideur »¹¹. Ou, de façon plus simple : les gens, par paresse, désintérêt ou pour d'autres raisons, vont très majoritairement préférer ne rien faire et ainsi choisir l'option par défaut, plutôt que d'entreprendre des démarches – si minimes soient-elles – pour exercer leur droit d'adhésion ou de retrait.

Par exemple, dans le cas des dons d'organes, il a été démontré qu'exiger des gens qu'ils se retirent s'ils ne souhaitent faire de don a été associé à des taux de dons d'organes plus élevés¹². Aussi, la plupart des gouvernements qui mettent en place des régimes de retraite ou des mesures pour forcer les gens à épargner le font en imposant l'option par défaut (épargner). Les gens qui ne souhaitent pas faire partie du programme peuvent exercer leur droit d'en être exclu (opt-out). Les gouvernements ont réalisé que si l'option par défaut est l'opt-in, beaucoup moins de gens vont entreprendre des démarches pour adhérer à un programme¹³.

Il en est de même pour les régimes d'assurance médicaments. Lorsqu'un employeur offre une couverture, la loi présume que les employés acceptent de faire partie du régime, à moins qu'ils n'expriment explicitement leur refus d'y participer. Au Québec, le régime d'assurance médicaments, par exemple, est basé sur l'option de retrait. Le gouvernement a en effet jugé pertinent et essentiel d'établir un régime fondé sur l'adhésion par défaut plutôt que volontaire pour la couverture des médicaments. Or, si le gouvernement est arrivé à la conclusion que les gens ne sont pas assez motivés à poser une action pour être couverts et avoir accès aux médicaments pour leur famille, est-ce raisonnable de croire qu'ils se prévaudront de l'option d'adhésion pour un dépliant publicitaire? Poser la question, c'est y répondre.

En somme, il s'agit d'une réalité bien connue des économistes. Ce phénomène, qui s'applique dans une foule de domaines et de circonstances qui vont du don d'organes à la divulgation d'informations personnelles sur internet, est également bien connu en marketing¹⁴.

Pour renverser les impacts d'une mesure d'opt-in et rétablir la distribution à la hauteur souhaitée par les consommateurs, une campagne massive de porte-à-porte devrait être entreprise à l'intérieur de délais très limités, afin de limiter les dommages. Espérer que les citoyens agissent de façon proactive n'est pas une option viable, comme on l'a montré plus haut.

Par ailleurs, intervenir rapidement de façon massive pour contrer les impacts négatifs immédiats du recours à l'option d'adhésion impliquerait des dépenses prohibitives. Appliquons la proposition à l'ensemble des ménages qui reçoivent leur hebdo via Publisac à Montréal. Pour rejoindre ces 405 617 ménages (sur les 797 178

¹¹ Behavioraleconomics.com, en ligne, consulté le 7 octobre 2019. <https://www.behavioraleconomics.com/resources/mini-encyclopedia-of-be/default-optionsetting/>

¹² Eric J. Johnson et Daniel Goldstein, « Do Defaults Save Lives? », *Science*, 21 novembre 2003.

<https://science.sciencemag.org/content/302/5649/1338.full>

¹³ Tina Rosenberg, « The Opt-Out Solution », *The New York Times*, 1^{er} novembre 2010.

<https://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/11/01/the-opt-out-solution/>

¹⁴ Mindi Chahal, « Consumers less likely to 'opt in' to marketing than to 'opt out' », Marketingweek.com, 29 avril 2014.

<https://www.marketingweek.com/consumers-less-likely-to-opt-in-to-marketing-than-to-opt-out/>

ménages que compte Montréal en 2019)¹⁵, il faudrait vraisemblablement engager, puis déployer un contingent d'individus formés qui feraient du porte-à-porte. Communiquer avec les ménages par la voie électronique serait beaucoup moins efficace et pas nécessairement moins coûteux puisqu'il faudrait tout de même qu'on procure aux ménages les autocollants pour afficher leur choix.

Pour revenir à l'option du porte-à-porte, en supposant que tous les ménages soient présents – peu importe quand surviendra la visite du sondeur –, que les membres d'un même ménage se mettent d'accord rapidement sur la question de recevoir ou non le Publisac et qu'on puisse visiter quatre ménages à l'heure, cela prendrait plus de 100 000 heures aux sondeurs seulement pour accomplir ce travail.

En déployant 150 sondeurs payés au salaire minimum (et incluant les charges), à raison de 40 heures par semaine, on devrait dépenser près de 1.5 millions de dollars, sans compter les coûts de coordination de l'opération. Et l'exercice, après une période de recrutement et de formation, prendrait près de quatre mois à lui seul, un délai beaucoup trop long pour sauver la plupart des journaux locaux et qui rendrait par ailleurs l'opération de sauvetage futile.

En réalité, toute cette opération serait vraisemblablement beaucoup plus longue et beaucoup plus coûteuse, et donnerait des résultats incertains. Les pertes d'emplois et les fermetures qui en résulteraient, elles, seront plus certaines et surtout plus quantifiables que les bénéfices abstraits qu'on attribue à la proposition d'amendement du règlement.

Pour un atterrissage en douceur

On doit noter qu'aucun coût n'a été imposé à ceux qui demandent la mise en place de l'option d'adhésion. Quant aux bénéfices de leur proposition, si elle devait être adoptée, ils demeurent intangibles et difficilement mesurables. Pourquoi ne pas simplement proposer à ceux qui demandent un changement au règlement de mener eux-mêmes leur campagne à l'intérieur de l'environnement actuel, qui permet l'option de retrait? Si ces demandeurs sont convaincus des bénéfices de leur initiative, pourquoi ne pourraient-ils pas communiquer eux-mêmes avec chaque ménage montréalais pour s'enquérir de leurs préférences?

Non contrainte par le temps, comme ce serait le cas pour les distributeurs du Publisac si on leur imposait l'option d'adhésion, l'option de retrait actuelle permet déjà de trouver des moyens beaucoup moins onéreux pour connaître les préférences des ménages : La possibilité de se procurer et d'afficher un autocollant pour refuser la

¹⁵ Il y a 3,660,000 ménages au Québec. Institut de la statistique du Québec, Nombre de ménages privés projetés selon le scénario, Québec, 2016-2066. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/menages/men_qc_2019.htm. Selon le site de la Ville de Montréal, il y avait 870,000 ménages dans l'agglomération de Montréal en 2016. Nous avons pris le chiffre plus conservateur fourni par Publisac. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67887650&_dad=portal&_schema=PORTAL

distribution existe déjà. Les demandeurs pourraient être plus proactifs et distribuer des autocollants affichant l'option de retrait aux portes et dans des endroits publics, envoyer ceux-ci directement aux ménages, ou encore communiquer avec eux par internet ou par téléphone puis leur envoyer l'autocollant par la poste.

Certes, cela serait beaucoup plus long, mais beaucoup moins onéreux, et l'impact sur l'industrie des hebdomadaires régionaux serait minimisé. Après un premier tour de piste, les demandeurs pourraient toujours répéter l'exercice les années suivantes auprès des ménages n'ayant pas répondu à l'appel la première fois ou n'ayant pas affiché leur option de retrait. À terme, il serait possible d'atteindre un équilibre, une sorte d'atterrissage en douceur permettant de minimiser les conséquences négatives inattendues et indésirables des objectifs poursuivis par les demandeurs.

Présentement, selon le sondage de Segma Recherche réalisé pour la Ville de Montréal, seulement 12 % des répondants affichent leur refus de recevoir des circulaires. Même si près de la moitié de ces derniers disent les recevoir quand même – une situation qui peut certainement être améliorée – cela montre que le système actuel fonctionne pour environ 94 % des Montréalais. Vu sous cet angle, la proposition d'amendement apparaît encore plus disproportionnée¹⁶.

¹⁶ Sondage Segma Recherche commandé par la Ville de Montréal, août 2019, p. 12.

L'effet probable pour les médias régionaux d'un régime d'adhésion pour le Publisac

Pour l'hebdomadaire *Les 2 Rives*, dont 35 000 exemplaires sont livrés chaque semaine aux résidents de Sorel-Tracy¹⁷, une distribution porte-à-porte du Publisac coûte actuellement autour de **40 à 50 \$ le mile** (distance parcourue). Si le journal ne peut plus être distribué par le Publisac, il faudra trouver une autre option. Le plus simple serait de confier la distribution à Postes Canada. Or, cela serait beaucoup plus dispendieux, soit autour de **110 \$ le mile**. On parle donc ici d'un coût de deux à trois fois plus élevé que la situation actuelle.

L'hebdomadaire pourrait aussi embaucher des camelots et implanter son propre réseau de distribution. Une distribution au porte-à-porte coûterait autour de **200 \$ à 250 \$ le mile**, soit de cinq à six fois plus qu'actuellement. Cette solution est totalement irréaliste.

Coût de distribution pour l'hebdomadaire *Les 2 Rives*, dont 35 000 exemplaires sont livrés chaque semaine aux résidents de Sorel-Tracy, selon les scénarios possibles

- Situation actuelle (distribution via le Publisac)	> De 40 à 50 \$ le mile (distance)
- Distribution par Postes Canada	> 110 \$ le mile
- Création de son propre réseau de camelots	> Entre 200 et 250 \$ le mile

Conclusions

- Pour les hebdomas régionaux, le système actuel d'option de retrait (opt-out) fonctionne très bien et est nettement préférable à l'alternative d'adhésion proposée.
- Un amendement au règlement, pour qu'une circulaire puisse seulement être déposée sur une propriété si le résident l'accepte en affichant un logo, briserait le modèle d'affaires des journaux locaux, ferait exploser leurs coûts de distribution, baisser leurs revenus publicitaires et mènerait plusieurs de ceux-ci à fermer leurs portes, à des pertes d'emplois et à une baisse de la qualité de l'information locale.
- Un tel scénario aurait également pour effet de mettre à risque l'argent des contribuables récemment dépensé par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral pour aider les médias écrits.

¹⁷ Entrevue téléphonique avec Benoît Chartier, président du conseil d'administration d'Hebdomas Québec, éditeur du journal *Les 2 Rives* et propriétaire de DBC Communications, 9 octobre 2019.



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère

- Bien que les journaux locaux et l'information locale ne soient pas l'objet de cette commission, ceux-ci seront vraisemblablement les principales victimes d'une éventuelle réglementation sur le Publisac.
- L'enfer économique est souvent pavé de bonnes intentions politiques. Les élus et les fonctionnaires doivent garder à l'esprit que les règlements et lois qu'ils mettent en place ont des effets qui vont au-delà de ce qui est visible à première vue.



IEDM

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8
T 514.273.0969 F 514.273.2581

iedm.org