

Partie III : Politiques pour la promotion du travail de création

Table des matières

Résumé analytique

Introduction

Approches des politiques pour le travail de création

Repenser l'État créateur et la « flexicurité » comme principes d'action

L'approche législative du statut de l'artiste

Repenser l'approche du statut de l'artiste

Sécurité sociale pour les créateurs

Incidatifs fiscaux pour les créateurs

Initiatives d'économie sociale à l'appui du travail de création

Sûreté, sécurité et espaces de vie et de travail propices à la création

Conclusions et recommandations

Figure

Figure 4 Taxonomie des politiques pour un marché du travail de création diversifié

Résumé analytique

Une comparaison des politiques pour promouvoir l'expression créative dans plusieurs pays dénote un besoin pour davantage de substance, de méthode et de critique. Une bonne partie de la difficulté pour assurer la cohérence dans ces initiatives stratégiques réside dans l'attention inadéquate portée aux orientations idéologiques sous-jacentes du rôle de l'« État créateur ».

Là où des cadres d'« économie créative » existent, on semble négliger les politiques globales sur le travail de création pour faire place à une main-d'œuvre plus souple et mobile, de plus en plus autonome – même dans les pays du Nord. Les travailleurs sont laissés pour compte ou bien les politiques relatives au travail ne sont pas considérées comme essentielles à la productivité créatrice – une faille dans la formulation des politiques. Les adaptations passées et contemporaines d'une approche spéciale de « statut de l'artiste » aux dispositions de sécurité sociale pour le secteur ont été revues, et leur diffusion a été jugée trop lente. Le fait de mettre cette approche de côté permet de mieux comprendre les besoins généraux de tous les travailleurs en ce qui concerne la « flexicurité » – qui constitue un filet de sécurité sociale pour tous les travailleurs à temps partiel, temporaires et autonomes. Des initiatives spéciales visant à généraliser une approche de « flexicurité » et d'autres mesures d'aide fiscale et entrepreneuriale sont examinées dans près de 38 pays. Plusieurs recommandations ont été formulées pour répondre aux besoins de la main-d'œuvre créatrice, conformément à un concept intégré de l'écologie culturelle créative.

Introduction

La deuxième partie de la présente étude a dénoté, même si on ne s'entend pas sur la méthodologie pour tracer le portrait de la main-d'œuvre créatrice, un consensus indéniable parmi les analystes de partout dans le monde quant à l'écart persistant qui existe entre certains travailleurs culturels et le reste de la main-d'œuvre. L'étude qualitative intitulée *Facing the Future*, menée pour le Conseil des ressources humaines du secteur culturel en 2002, a confirmé que parmi les créateurs et les travailleurs de la culture les plus désavantagés, marginalisés et isolés au Canada, on compte :

- ceux qui vivent dans des collectivités culturelles autochtones et minoritaires;
- ceux qui font partie de minorités visibles;
- ceux qui vivent dans des collectivités isolées;
- ceux qui travaillent pour des organisations et des entreprises de petite taille;
- les jeunes.

Néanmoins, le stéréotype courant de l'artiste qui « crève de faim » dans un atelier s'est avéré faux selon de récentes statistiques canadiennes. Certaines professions culturelles se portent effectivement aussi bien que ce que révèlent les hypothèses concernant l'avantage comparatif de la créativité dans la nouvelle économie. Compte tenu des impacts inégaux du virage culturel vers la création de ressources économiques, que peuvent faire les pays pour les atténuer, et mieux assurer l'adaptation de la main-d'œuvre à l'économie créative?

Approches des politiques pour le travail de création

Ce que nous révèle l'examen des données statistiques et de la documentation de recherche sur la composition connue de la main-d'œuvre créatrice présenté à la partie II de cette étude, c'est qu'il faudra continuer d'adapter les politiques sur l'économie créative à un modèle professionnel axé sur l'emploi (qui semble persister en Allemagne et en Suède, contre toute attente, même dans les nouveaux médias) *et* un modèle entrepreneurial de travailleur autonome, qui d'ailleurs prédomine aux États-Unis (Christopherson, 2004). La thèse du présent document est que cette approche devrait s'étendre aux bénévoles ou à d'autres bassins de travailleurs afin d'englober le segment des artistes communautaires et amateurs (bien que ces termes soient de plus en plus remis en question). La pensée actuelle de l'économie créative révèle une conception inadéquate des segments du marché du travail de création, encore trop étroitement définis dans leur relation à l'activité du travail rémunéré, beaucoup moins de discipline ou d'orientation vers les secteurs à but lucratif ou à but non lucratif.

Au niveau national, les systèmes de gouvernance construits qui ont une incidence sur la réglementation en matière d'emploi, la sécurité sociale et d'autres aspects importants du fonctionnement de la main-d'œuvre créatrice demeurent importants malgré la mondialisation croissante. On relève des différences marquées et, par conséquent, différentes structures d'incitation pour les travailleurs et les employeurs dans les pratiques nationales et les institutions qui régissent les marchés de l'investissement et du travail (Christopherson, 2004). Même au sein d'un pays, les approches des politiques sont remarquablement fragmentées, ce qui est attribuable en partie aux systèmes de politiques clientélistes et corporatistes¹. En effet, une telle fragmentation confirme la conclusion générale, tirée d'un examen de 100 politiques mené dans 18 pays, selon laquelle « la majorité des pays [...] ne disposent pas d'une stratégie nationale intégrée et à long terme pour les industries créatrices, malgré le nombre croissant d'initiatives » (Finlande, R.-U., Singapour et d'autres) (*Quick scan of national policies*, 2007). Ces auteurs estiment également qu'on y retrouve rarement une stratégie intégrée à long terme pour développer la main-d'œuvre créatrice ou faciliter l'adaptation à une économie créative mondiale. Ce manque de prévoyance est d'autant plus surprenant compte tenu des pénuries de travailleurs qualifiés avec lesquelles doivent composer la plupart des pays de l'OCDE. En raison du besoin conséquent sur le plan international de se disputer la faveur des travailleurs du savoir, on avance souvent que les *politiques contemporaines relatives au travail pourraient être plus propices à une stratégie d'élaboration en fonction des besoins*, qui s'est perdue dans des politiques sociales plus générales après une décennie ou plus de repli de l'État (Harder, 2004).

Comme l'indique l'examen du portrait statistique du secteur du travail de création à la partie II de la présente étude, on dénote sept types différents de besoins pour les créateurs qui pourraient être adaptés en fonction du temps en activité pour déterminer l'étendue du travail culturel et des tendances d'interfinancement provenant d'autres emplois rémunérés, le niveau d'instruction ou la contribution bénévole de l'économie sociale. Ces types comprennent :

- Employé à temps plein;

¹ Voir Leslie A. Pal (2006), *Beyond policy analysis*, Scarborough, Thomson & Nelson; et Michael Howlett & M. Ramesh (2003), *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford.

- Employé à temps plein à son propre compte;
- Employé à temps partiel;
- Employé à temps partiel à son propre compte;
- Sans-emploi qui fait du bénévolat;
- Sans-emploi mais actif (amateur);
- Sans-emploi, qui fait du bénévolat ou qui pratique des activités culturelles.

Par ailleurs, pour une notion plus intégrée du mouvement de la main-d'œuvre culturelle, il serait important d'indiquer le degré de va-et-vient ou de mouvement des artistes d'un emploi à temps partiel ou à contrat vers un autre type d'emploi au cours de ce cycle de vie d'engagement dans le travail culturel. De toute évidence, la typologie exposée dans les présentes a pour but de permettre un contrôle efficace de la pertinence de la gamme d'instruments de politique utilisés.

Selon la documentation qui prévaut en matière de politique et de recherche et qui propose une approche d'économie créative, l'élément crucial supplémentaire consiste à déterminer le statut à but lucratif ou non lucratif – suggérant une typologie plus simple et incomplète qui établit la portée des instruments de politique pouvant être utilisés pour les segments de base de la main-d'œuvre créatrice (voir la figure 4).

Toutefois, comme d'habitude, il existe des conflits de « créativité » entre la théorie et la pratique en matière de politique. Un examen plus approfondi des principaux efforts qui ont bel et bien été déployés en matière de politique pour la main-d'œuvre créatrice partout dans le monde le confirme. Nous nous sommes donnés comme but de procéder à un examen des politiques visant les créateurs, en utilisant une vue d'ensemble de 38 pays tirés du recueil du Conseil de l'Europe (www.culturalpolicies.net) et une brève, mais excellente analyse de 100 politiques en vigueur dans 18 pays différents menée par le European Institute for Comparative Urban Research à l'Erasmus University Rotterdam (*Quick scan of national policies*, 2007). Pour ce qui est de la figure à l'annexe C, qui a été produite par suite d'un examen de ces deux sources, nous avons sélectionné les politiques qui, selon nous, sont représentatives des instruments de politique utilisés dans le monde. Par conséquent, nous présentons 20 politiques de pays différents illustrant des approches courantes – au lieu de présenter des listes exhaustives de politiques similaires. Qui plus est, nous nous limitons aux politiques qui établissent clairement une relation entre la créativité et les affaires ou, en d'autres mots, qui prêtent une dimension commerciale ou industrielle aux arts et à la culture. Conséquemment, nous n'avons pas tenu compte des politiques traditionnelles sur les arts qui favorisent les subventions et d'autres mesures de soutien publiques fondées sur un postulat d'échec du marché.

Nous pouvons tirer différentes conclusions de cet aperçu des pratiques en matière de politique. Premièrement, la plupart des programmes ou des initiatives peuvent être réparties en trois catégories générales qui comprennent « l'éducation et la formation » ou, grosso modo, une approche de capital de création, « les prix et subventions » afin de soutenir une culture de créativité et célébrer sa reconnaissance, et « le soutien aux entreprises et le développement entrepreneurial ». Cette catégorisation concorde de façon générale avec les documents d'orientation existants comme le *Creative economy green paper for the Nordic region* (2007) et le très récent *Creative economy strategy paper* du R.-U. (2008).

Comme on peut également le voir à l'annexe C, d'autres pays sont bien en avant du Canada pour déceler des activités d'éducation et de formation. Les diplômés en arts, les centres de recherche et les centres d'incubation sont évidemment considérés comme d'importants moyens de générer des grappes. Les programmes les plus avancés offrent des réseaux complexes et des ressources en ligne qui font un lien entre les cours et les besoins en formation à divers endroits, ainsi qu'un cycle intégral de prestation pour les citoyens de statut professionnel et non professionnel. Le 22 février 2008, le gouvernement du R.-U. a annoncé un plan d'action dynamique désigné sous le nom de *Creative Britain : New talents for the new economy*. Le principal objectif, à savoir le développement de capital et de talents créatifs, comprend des programmes locaux pour les jeunes talents, cinq heures obligatoires d'activités culturelles dans les écoles, un « programme de cheminement du talent », pour aider les personnes qui ont de la difficulté à se tailler une place dans l'industrie culturelle, et une promesse de postes d'apprentis offerts en conjugaison avec des employeurs.

Deuxièmement, on envisage sérieusement de mettre en œuvre des programmes visant à renforcer les capacités des artistes et propriétaires uniques ou des petites entreprises créatrices individuellement. Les programmes plus avancés font un lien entre la taille de l'entreprise et la prestation du renforcement des capacités : encadrement, conseils de démarrage d'entreprise ou autres formes d'aide. Les pays ne s'entendent pas sur la façon de procéder; il y a ceux qui offrent des conseils « généraux » sur le démarrage d'une entreprise et ceux qui ciblent « spécifiquement » le secteur. Au Canada, seul le Québec et l'Ontario procèdent de cette dernière façon. L'Ontario offre d'excellents « guides de navigation » pour aider les artistes et les groupes d'arts.

Un bon moyen d'évaluer l'engagement d'une administration nationale, régionale ou locale à une telle approche consiste à déterminer si celle-ci s'engage également à stimuler l'approvisionnement de capital de risque pour générer l'innovation créative. Comme le souligne le document intitulé *Quick scan of national policies (2007)*, il semble y avoir une réticence généralisée à l'établissement de garanties pour les fonds de capital de risque pour la production culturelle à l'échelle mondiale. Il y a évidemment un champ d'action : plusieurs programmes visent les micro-entreprises. Toutefois, on met de plus en plus l'accent sur la promotion des partenariats public-privé (notamment en ce qui concerne l'investissement dans l'infrastructure locale), ce qui suggère que de nouveaux moyens axés sur les projets sont envisagés pour regrouper le financement.

Troisièmement, un engagement important a été pris en matière de promotion et de sensibilisation. Le but de plusieurs prix et d'autres programmes est de célébrer l'initiative créative, ou de stimuler la spécialisation créative sélective comme compétence nationale de base (le prix de conception de la Suède en est un bon exemple). Dans un même ordre d'idées, le réseau de centres d'excellence utilisé par le Canada pour stimuler la recherche en design (par l'entremise du Réseau canadien de recherche en design établi en 2005) vise à constituer une image pour la créativité.

Toutefois, cet examen de politiques actuellement en vigueur confirme qu'une quatrième catégorie est en voie de se développer : celle des « politiques sociales du travail ». Les programmes ou instruments de politique qui entrent dans les catégories « éducation et formation », « prix et subventions » et « soutien aux entreprises et développement entrepreneurial » ont tous pour but

d'aider à la contribution des activités créatives au PIB. En revanche, les « politiques sociales du travail » se veulent, pour les gouvernements, des investissements à long terme dans l'infrastructure de sécurité sociale qui ne produisent pas de gains immédiats. En d'autres mots, Les politiques contemporaines sur l'industrie créatrice sont excellentes pour offrir des mesures volontaires, stimuler la participation dans l'éducation créative et favoriser le développement de l'entrepreneuriat. Parallèlement, ces politiques sont plutôt inefficaces pour offrir le soutien universel, stable et essentiel aux domaines des relations du travail et de la sécurité sociale et du revenu qu'implique une approche d'écologie créative. Ce déséquilibre est souvent attribuable au néo-libéralisme sous-jacent de l'approche d'économie créative, de plus en plus critiquée. La thèse soutenue dans certains des documents les plus avancés sur l'économie créative est qu'un nouveau concept de sécurité devra s'adapter à la souplesse croissante de la main-d'œuvre créatrice : ce que certains appellent la « flexicurité ».

Figure 4 : Taxonomie des politiques pour un marché du travail de création diversifié (structurée en fonction de la situation d'emploi)

Situation d'emploi	En emploi dans le secteur à but lucratif <i>(orientation commerciale directe)</i>	Travailleur autonome <i>(travail à la pige / travailleur indépendant / contrats temporaires)</i>	En emploi dans le secteur à but non lucratif <i>(rémunéré, classification incertaine ou économie sociale)</i>	Bénévolat, activités de bienfaisance Actif à titre d'amateur <i>(non rémunéré, classification incertaine ou économie sociale)</i>
Politiques	<ul style="list-style-type: none"> Les employés profitent des politiques normales de sécurité sociale en place pour les employés dans tous les secteurs de l'économie. Politiques économiques courantes qui visent l'économie créative à titre de secteur : promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat, accès à du capital de risque, développement du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> Réductions de la TVA sur l'impôt exigible (dans certains pays moins de la moitié de la TVA normale ou à un minimum d'exemptions). Mesures fiscales spéciales (étalement du revenu allant jusqu'à 10 ans; indemnités spéciales : déduction ou exemption d'impôt). Déductions d'impôt pour la possession ou l'entretien d'instruments musicaux et 	<ul style="list-style-type: none"> Créer des instruments pour « mesurer » la contribution pécuniaire et non pécuniaire de ce sous-secteur (valider le rôle à l'étape initiale de la création). Fournir un soutien opérationnel soutenu. Encourager ces organisations à s'engager dans l'offre de régimes de pension et autres. Relier ce troisième secteur aux incubateurs ou centres de 	<ul style="list-style-type: none"> Créer des instruments pour « mesurer » la contribution non pécuniaire de ce sous-secteur à l'économie (surtout le rôle à l'étape initiale de la création dans la chaîne des valeurs culturelles). Créer des incitatifs (déductions d'impôt pour les heures travaillées). Simplifier les conditions relatives au statut « professionnel » pour avoir droit à certains incitatifs

		<p>d'autres « outils » de création.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crédits d'impôt pour l'invention, la création d'un ouvrage ayant une valeur commerciale. • Des lois qui reconnaissent les besoins des créateurs qui travaillent à leur propre compte. • Planification de la pension : aider avec des sites Web spéciaux et des ateliers gratuits. • Suppléments de pension • Assurance-emploi • Régime d'assurance sociale complet pour les artistes qui travaillent à leur propre compte <ul style="list-style-type: none"> o Institutions publiques offrant tous les avantages sociaux aux travailleurs à temps partiel. 	<p>formation et d'éducation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aider les organisations à conclure des partenariats public-privé. • En conformité avec le principe d'autonomie, poursuivre la représentation permanente dans la formulation des politiques. 	<p>à la création.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lien à des initiatives d'éducation et pour les jeunes. • Initiatives d'approche des collectivités d'immigrants
--	--	---	---	---

Repenser l'État créateur et la « flexicurité » comme principes d'action

Le travail d'Anthony Giddens, intitulé *Globalization and the European social model* (2007) et portant sur la mondialisation et le modèle social européen, établit les valeurs de base qui pourraient sous-tendre le cadre de politique de l'écologie culturelle. Il présente des arguments en faveur d'un nouveau concept de sécurité sociale – la « flexicurité » – pour faciliter la transition de la main-d'œuvre vers l'économie créative. Giddens, un sociologue notoire et l'un des architectes de la renaissance de la nouvelle main-d'œuvre britannique dans les années 1990, fait également un tour d'horizon des différents facteurs des contributions relatives à la productivité, définies en termes de PIB par personne, de taux d'emploi, d'heures de travail et d'adaptations pour les immigrants. La souplesse – qui d'un point de vue néo-libéral, se résume à faire assumer les frais

de l'adaptation à la mondialisation par les travailleurs – doit se faire un nom en protégeant les garanties de sécurité² de base se rapportant au droit à la représentation, à la consultation, aux lois contre la discrimination et aux conditions de travail dans cette perspective. Giddens explique pourquoi nous avons besoin d'une nouvelle conception de l'État providence dans l'économie du savoir – une « quatrième façon de voir ». Le type idéal pour une telle politique, selon Giddens, comprend des filets de sécurité sociale positifs pour régler les problèmes d'inégalité des revenus, un système de mesures d'incitation visant précisément la différenciation accrue de la main-d'œuvre et l'obligation d'offrir une sécurité économique de base – et non des droits passifs en cas de chômage ou d'autres mesures partielles. Son modèle social se veut donc un effort pour renverser la vapeur afin que l'État assume de nouveau ses responsabilités en ce qui concerne l'offre des avantages sociaux nécessaires pour la survie quotidienne, la croissance et le développement personnel sur le marché et dans la famille, avec des conséquences profondes pour l'équité et la qualité de vie (McKeen & Poter, 2003). Ce tout nouvel « État créateur » ne doit pas nécessairement coller au stéréotype de l'ère keynésienne expansive du passé. Des progrès considérables ont été réalisés par des économistes traditionnels, des théoriciens sur la croissance endogène et certaines variantes de penseurs néo-libéraux afin de mieux comprendre la dynamique de la croissance économique : comme le soutient Giddens, certains domaines de l'expérience européenne ont complètement renversé le postulat selon lequel les dépenses du gouvernement en aide sociale sont inversement reliées à la productivité. La supériorité des pays nordiques pour réduire les disparités dans la qualité de vie n'est pas attribuable aux transferts fiscaux et à la redistribution de l'assistance sociale, mais à l'investissement dans l'éducation et à une matrice plus complète d'autres politiques et programmes de soutien du travail de création. Tout est dans la conception.

Le point de vue de Gibbens est que l'avenir du modèle social européen dans l'économie créative ne repose pas sur la nécessité que davantage de pays deviennent comme le R.-U. La Grande-Bretagne affiche toujours un taux de chômage élevé et, bien qu'elle ait appris de l'exemple nordique d'investissement dans l'éducation et d'autres services publics, réduisant ainsi son taux de pauvreté, elle affiche encore un retard sur les pratiques exemplaires continentales et les niveaux d'inégalité des revenus y demeurent élevés en dépit des progrès réalisés » (idem, 158). La poussée de l'« économie créative » au R.-U. doit être considérée dans ce contexte.

Andrew Calabrese, un universitaire américain notoire dans le domaine des communications, soutient que la quatrième génération de la révolution des droits – en plein cœur des assauts sur la mise à jour des notions de l'État providence – se fonde sur le rejet de l'idée selon laquelle l'État ne peut être qu'un négociateur, un investisseur en capital de risque et un défenseur de l'entreprise dans l'économie créative, plutôt que toute autre chose.

En général, hormis le fait que les dépenses sociales en proportion du PIB restent basses au Canada comparativement aux pays du G-8, à l'exception des É.-U. et du Japon, et que le Canada a tardé à adopter une loi sociale en raison de la division des pouvoirs et du patrimoine colonial britannique de libéralisme (Armitage, 2003; Harder, 2004), les politiques sociales comparatives

² Au Canada, celles-ci comprennent les dispositions de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada, le Programme de prestation fiscale pour enfants, le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, en plus des crédits d'impôt, les déductions admissibles et les régimes de retraite, et pour terminer, l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation, la Loi nationale sur le l'habitation et les maisons d'hébergement provinciales.

doivent être mises de côté à ce moment-ci. Toutefois, on peut dire que leur évolution à l'échelle mondiale et surtout au Canada s'est produite de façon sporadique et fragmentaire (McKeen & Poter, 2003; Shaw, 2004). On peut également soutenir que la réorganisation des systèmes complexes de transferts intergouvernementaux pour financer des programmes sociaux provinciaux (Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux) a donné lieu à une restructuration des programmes afin de les rendre plus compatibles avec les modèles de croissance économique et a coïncidé avec un important retrait de fonds fédéraux, entraînant ainsi des conséquences néfastes qui ont été sévèrement critiquées par l'ONU (Hankivsky, 2004). Féministes, universitaires de la gauche et néo-libéraux font tous connaître leurs différentes évaluations, mais les preuves statistiques, notamment en ce qui concerne l'incidence de la pauvreté chez les artistes, les femmes, les jeunes, les Autochtones et les minorités du type qui préoccupe tant le Conseil des ressources humaines du secteur culturel, sont encore vagues à ce sujet. La question n'a pas encore été tranchée, mais l'absence d'un débat public au Canada n'est peut-être pas surprenante puisque le recul des politiques sociales au cours de la dernière décennie constituait de la gouvernance en catimini (Prince, 1996). De toute évidence, il n'y a pas suffisamment de données pour procéder à un examen éclairé des politiques. L'expérience d'autres pays avec différents régimes de capitalisme socio-démocratique³ ou de contrôle autoritaire du marché pourrait être indicative de l'opinion qui prévaut actuellement dans les réseaux de politique concernant les flexicurité de la main-d'œuvre créatrice.

L'adoption de la flexicurité entraînerait une importante décentralisation du pouvoir. Les secteurs de compétence partagés en matière de travail (comme au Canada) posent d'importants défis en ce qui concerne la coordination des politiques, tout comme les sous-champs horizontaux de politique à l'échelle des industries culturelles, des domaines de l'économie ouvrière et sociale, qui sont de plus en plus nécessaires en plus des politiques habituelles d'innovation économique et industrielle pour une approche d'écologie culturelle globale.

L'approche législative du statut de l'artiste

À travers l'histoire, une série de mesures pour protéger le « statut spécial des travailleurs de la culture » a été mise en place, plus particulièrement en raison de pressions externes de la part de porte-parole des arts. Initialement, la poussée pour le statut de l'artiste s'est déroulée en deux volets : en plaidant pour un statut « exceptionnel » (qui repose habituellement sur le caractère spécial du besoin de protéger la liberté d'expression et de favoriser la diversité créative), puis pour la parité et l'équité, c'est-à-dire que, en dépit du statut marginal des artistes, les mêmes mesures de protection minimales offertes aux autres travailleurs (par exemple, l'admissibilité aux

³ Plutôt tendancieusement, Giddens accepte quatre types principaux de « capitalisme social » en Europe : le type nordique, fondé sur une imposition élevée et des possibilités d'emploi dans l'État même; le type de l'Europe centrale, soit de l'Allemagne et de la France, fondé principalement sur les contributions salariales; et le type anglo-saxon, qui présente une assiette fiscale plus basse et qui utilise des politiques plus ciblées. Le quatrième type est celui de la Méditerranée, qui présente également une assiette fiscale plus basse, mais qui dépend largement de l'apport de la famille. Un cinquième type devrait être ajouté, soit celui de l'Europe de l'Est, et surtout des États de l'UE. La récente directive sur le libre-échange des services dans l'UE est controversée en raison des effets qu'elle risque d'avoir sur les services sociaux universels offerts par l'État. Ce qui manque totalement en matière de méta-analyse des politiques régionales ce sont des analyses pour l'Asie, l'Amérique latine et d'autres régions. Le culte de l'économie créative est très eurocentrique.

programmes universels d'aide sociale) devraient leur être accordées. Comme l'examen suivant le montrera, la diffusion d'une telle approche est encore limitée. L'adoption plutôt lente de telles approches dans les régimes sous-nationaux du Canada et un peu partout dans le monde est indicative d'un problème conceptuel sous-jacent.

Dans tous les secteurs autres que celui du travail de création, la gouvernance à niveaux multiples n'avance pas assez vite pour s'insinuer dans les réseaux de politique et modifier les programmes de politiques mondiaux, nationaux et sous-nationaux. En 1982, l'UNESCO a donné le coup d'envoi international à une reconnaissance spéciale du besoin de protéger les artistes. Sur 38 pays inclus dans le recueil du Conseil de l'Europe, seule une minorité (16) dispose d'une esquisse de cadre de statut de l'artiste : y compris la France, qui a la plus vieille loi du genre (1977), et la Finlande (1985), suivie de l'Autriche (2001) et de l'Estonie (2004) (voir l'annexe C). Il y a des différences marquées dans les versions ultérieures des instruments législatifs sur le statut de l'artiste. Néanmoins, la majorité des pays (les 22 autres) ne disposent pas de mesures législatives globales de sécurité sociale pour les créateurs et n'offrent que des mesures partielles et limitées, telle qu'une forme de supplément de pension ou d'assurance-emploi.

Outre les mesures fiscales et les politiques de sécurité sociale, la question des relations de travail et des négociations collectives a également son importance dans l'examen des politiques pour la main-d'œuvre créative. Comment les nations élaborent-elles leurs politiques du travail en vue de gérer l'adaptation à l'important virage culturel vers la nouvelle économie? Nous examinerons la loi relative au statut de l'artiste à titre d'exemple de moyen de faire valoir les droits économiques des artistes et d'établir un régime de relations du travail en définissant une catégorie réglementaire d'admissibilité des entrepreneurs indépendants du domaine des arts au statut de « professionnel » par l'entremise de l'adhésion à une association agréée à l'échelle nationale.

Plus d'une décennie après l'introduction de l'idée du statut de l'artiste, le Canada a suivi l'exemple de l'UNESCO en adoptant sa propre *Loi sur le statut de l'artiste* entrée en vigueur en 1995. Conformément à la pratique internationale, la loi canadienne reconnaît les contributions que font les artistes au tissu culturel de la vie et établit également une politique sur le statut professionnel de l'artiste fondée sur les droits à la liberté syndicale (éliminant ainsi tout obstacle aux négociations collectives) et à l'expression créative (y compris les droits moraux, économiques et sociaux). Bien qu'il ait été question d'établir un comité permanent pour conseiller le ministre du Patrimoine canadien sur la politique pour la main-d'œuvre créatrice, cela n'a jamais été adopté, en raison de l'insuffisance des ressources et de la réticence à attribuer des pouvoirs en matière de politique. En revanche, un tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs est en place pour statuer sur un litige entre les artistes et les producteurs qui comprend des institutions ayant compétence à l'échelon fédéral, pour ceux qui travaillent à leur propre compte⁴. Le Québec a introduit sa propre variante de la loi, et la Saskatchewan a tenté de faire de même, mais sa loi a été retirée. En 2007, l'Ontario s'est également mise à élaborer un nouveau projet de loi pour protéger ceux qui créent, construisent, conçoivent et interprètent, à

⁴ Bien que le tribunal ait été relativement actif (régulant quelque 14 litiges et faisant rapport au ministre du Travail au Parlement), il n'a pas encore eu d'effets apparents sur les salaires ou le niveau de vie (voir le rapport sur le Canada du recueil européen de 2007, www.culturalpolicies.net/_retrieved 02/21/2008). Un examen subséquent en 2002-2003 l'a jugé trop limité pour faire un impact concret sur le bien-être artistique, et d'autres mesures doivent être envisagées. Section 5.1.4.

l'exemple du modèle fédéral de statut, et l'a même cité dans son budget de 2007, mais elle a interrompu son élaboration. Dans la version de l'Ontario, on retrouve l'ensemble standard d'instruments de politique du régime des relations du travail, qui tiennent compte des artistes qui travaillent à leur propre compte, y compris les normes d'agrément, ainsi qu'une nouvelle approche volontaire « minimale » aux contrats de propriété intellectuelle qui impose des conditions minimales d'entente en ce qui concerne les redevances, les avances et d'autres droits. De telles initiatives reçoivent un appui ferme de la part des associations collectives (comme la Conférence canadienne des arts) et du Writers Union of Canada. Toutefois, d'autres provinces – plus particulièrement la C.-B. – sont toujours aussi réticentes à édicter une telle loi après une décennie ou plus de pression politique. Différentes recommandations de réforme dans l'examen du modèle fédéral proposent le choix de deux statuts (permettant aux artistes de conserver leur statut de travailleur autonome et d'avoir droit à l'assurance-emploi et au Régime de pension du Canada), l'étalement du revenu⁵, l'admissibilité à l'assurance-emploi, un meilleur accès à la pension, l'élargissement des programmes de santé et sécurité au travail et d'autres programmes et une nouvelle reconnaissance des artistes à titre de créancier privilégié ou garanti en cas de faillite (p. ex. Stoddart Publishers).

Parmi les développements les plus intéressants, on compte les tendances dans les professions semi-professionnelles ou non techniques à négocier des ententes spéciales. Bien que le journalisme ne soit pas considéré comme une profession hautement développée et des plus prestigieuses (voir Murray, 2007), des signes croissants de maturité professionnelle et de reconnaissance ont été constatés. Par exemple, l'Association canadienne de production de film et télévision a fait pression sur la SRC afin qu'elle adopte une charte des droits pour ses producteurs indépendants. Récemment, la tendance à la consolidation de la propriété et au pouvoir oligopolistique dans le journalisme d'actualité a incité le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) à faire pression pour l'établissement de normes et de codes d'indépendance journalistique, qui sont d'importants indicateurs de l'autonomie autorisée pour les journalistes et les documentaristes indépendants (voir le site Web de l'Association canadienne des journalistes). En effet, l'étude du BIT intitulée *Study on the Future Quality of Work in the Media, Culture and Graphic Sectors* (étude de la qualité future du travail dans les secteurs des médias, de la culture et du graphisme), menée au cours des préparations au sommet mondial de l'information en octobre 2004, semble indiquer que les syndicats dans les industries des médias et du spectacle comptent le plus d'expérience dans l'organisation de ceux qui ne sont pas les employés d'un employeur précis, que ce soit à titre de pigiste, de travailleur indépendant ou à son propre compte, et constituent d'importants modèles pour les organisations collectives futures dans d'autres secteurs de l'économie du savoir (BIT, 2004, p. 76).

Par conséquent, le dossier canadien sur l'approche du statut spécial de l'artiste est discutable. Une approche de statut de l'artiste à l'échelon fédéral n'a pas eu un impact concret sur la condition générale des artistes : actuellement, sa portée est beaucoup trop exclusive. En effet, il se peut que l'impact des avantages législatifs conférés ait eu l'effet inique d'accroître l'écart entre les classes professionnelles d'artistes (notamment au niveau des professions syndiquées ou de haut statut reconnues), qui ont été en mesure d'utiliser celui-ci pour améliorer leur statut, et ceux qui n'ont pas accès à cette influence organisationnelle dans le cas canadien. Il s'agit donc,

⁵ Le Québec est le plus agressif dans son étalement. Voir le rapport canadien dans le recueil (2007).

essentiellement, d'une approche qui cible davantage les institutions artistiques que les créateurs en général.

Repenser l'approche du statut de l'artiste

La diffusion limitée au Canada et partout dans le monde d'une loi spéciale de la sorte fait contraste avec la création par l'UNESCO en 2003 d'un observatoire mondial sur la condition de l'artiste en vue de promouvoir une plus grande mobilisation internationale⁶. Le départ lent de l'UNESCO et la diffusion régionale partielle dénotent de profonds problèmes conceptuels sous-jacents dans l'application de l'approche du statut spécial de l'artiste ou dans son utilisation comme fondement pour la généralisation de la sécurité des travailleurs de la culture et du savoir.

Le problème avec ce régime, c'est qu'il est partiel et teinté d'ambivalence⁷. En théorie, il concorde avec les changements dans les lois fiscales du Canada⁸ et d'autres pays fondés sur l'argument selon lequel les artistes ont droit au même traitement que les autres contribuables dans des situations économiques comparables. En pratique, ce régime est également teinté d'idéologies résiduelles de protectionnisme et d'« exceptionnalisme », lesquelles soutiennent que le travail des artistes est différent et plus important pour les valeurs démocratiques de diversité de l'expression que celui d'autres classes de travailleurs et que les situations économiques ne sont toujours pas comparables. Les directives de l'ONU se retrouvent dans une situation délicate et, en effet, on pourrait dire qu'elles sont incohérentes et erronées, présentant les mêmes problèmes inhérents que dans les années 1980 avec la poussée distincte vers une circulation équitable de l'information, qui, selon plusieurs universitaires, a grandement changé avec l'adoption par l'UNESCO d'une *Convention sur la protection de la diversité des expressions culturelles*, que le Canada a été le premier à signer (2005). En outre, certains analystes politiques estiment que le cadre de l'ONU laisse place à trop de dérogations ou d'exceptions. À certains égards, il ne satisfait pas les principes de diversité culturelle au centre de l'esprit de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle qui garantit l'accès aux moyens d'expression créative à *tous* les citoyens. Il a également été difficile de le faire adopter sur le plan politique au niveau provincial au Canada (ainsi que, il faut le croire, dans d'autres pays aussi hétérogènes que le R.-U., la Fédération de Russie, etc.) pour différentes raisons, mais non des moindres étant que le problème plus complexe des contingences générales du travail pourrait nécessiter d'autres solutions. Les débuts peu impressionnants d'un concept plus élaboré d'une nouvelle approche se retrouvent peut-être dans le nouveau terme du lexique des principes de l'économie créative :

⁶ Selon cet observatoire, un sondage du Bureau international du Travail et de la Fédération internationale des musiciens (FIM) sur la situation sociale des exécutants musicaux en Afrique, en Asie et en Amérique latine a révélé que le statut des musiciens à titre de travailleurs indépendants implique une absence marquée de sécurité sociale, avec l'exception du Japon et de l'Argentine. La précarité est de plus en plus courante chez les artistes du monde de la musique, malgré le succès que connaît l'industrie hautement concentrée de l'enregistrement sonore.

⁷ Nous sommes redevables à Keith Kelly et Guillaume Sirois de la Conférence canadienne des arts pour leur mise au clair de ces idées, et particulièrement à Kelly pour son document d'information provisoire, *Status of the Artist – A Model for Professional Relations in the Creative Economy?*, non daté.

⁸ Voir Joseph Jackson et al., 1999, *The Arts and Cultural Policy*, Bibliothèque du Parlement, 15 octobre. En plus des déductions spéciales pour les musiciens (sans plafond) et les cadeaux, les artistes salariés peuvent déduire leurs dépenses engagées pour mener leurs activités artistiques à concurrence de 1000 \$ ou 20 p. 100 de leur revenu, ce qui est manifestement bas.

flexicurité. Il faudra donc trouver un moyen de prendre les droits économiques des artistes puis de la généraliser afin qu'ils s'appliquent à d'autres créateurs précaires⁹.

Sécurité sociale pour les créateurs

Les renseignements compris dans le recueil du Conseil de l'Europe (www.culturalpolicies.net) indiquent que des efforts ont bel et bien été déployés en vue de moderniser les lois sur le statut de l'artiste afin qu'elles s'appliquent plus généralement aux secteurs des travailleurs autonomes et à temps partiel. En 2001, l'Autriche a adopté une nouvelle loi qui a généralisé les mesures de sécurité afin qu'elles englobent des disciplines culturelles autres que celles généralement protégées de la musique et des arts visuels. Un nouveau fonds d'assurance de sécurité sociale pour les arts créé la même année établissait un niveau d'admissibilité trop élevé et est en cours de révision. La Belgique a également agi avec une loi entrée en vigueur en 2003, laquelle prévoit une couverture complète et une disposition d'adhésion volontaire. Les organisations peuvent faire une demande en vue d'obtenir leur part des coûts subventionnés. Des modifications aux délais et d'autres modèles font toujours l'objet de discussions. La Bulgarie a un code spécial sur la sécurité sociale pour les professions libérales en général, et les artistes peuvent choisir entre des contributions obligatoires ou volontaires selon une échelle préétablie. Une révision du minimum saisonnier pour l'admissibilité a réduit celui-ci à 4 des 12 derniers mois. La Croatie, qui avait déjà conféré aux artistes le droit à l'assurance-maladie, à la pension et à l'assurance-invalidité, a réussi à stopper l'ébauche d'une nouvelle loi qui les excluait de l'indemnité de retraite et de l'assurance-maladie. L'Estonie a modifié une nouvelle loi qui était entrée en vigueur en 2005 afin qu'elle comporte des subventions pour les unions des artistes. La Finlande a été l'un des premiers pays à agir en 1985 pour les artistes et les travailleurs à court terme, et se tourne maintenant vers la réforme dans la CAC, la pension et l'amélioration des droits des pigistes. La Hongrie a innové en créant une entreprise à partenariat limité afin que son secteur de la création (appelé Teteti Tasagag) devienne admissible à une taxe fixe (qu'elle décrit elle-même comme une « simplification radicale ») et que les prestations de santé puissent être maximisées en contribuant à un fonds de pension privé. L'Irlande, applaudie pour son régime fiscal libéral pour les artistes, est critiquée pour sa méthode archaïque, fondée sur les moyens, de déterminer l'admissibilité à la sécurité sociale, qui exige que les artistes soient activement à la recherche d'un emploi dans leur domaine, restreignant ainsi les options non artistiques, surtout en situation de récession économique. La Lituanie (2004), la Macédoine (1982) et la Serbie (1998, non édictée) ont également agi en établissant des mesures spéciales dans l'intérêt des artistes. L'Allemagne est un autre pays qui possède un système complet de mesures de sécurité sociale pour les créateurs, avec son fonds social pour les artistes. Ce fonds prévoit une assurance sociale obligatoire pour les artistes, où les entreprises et les personnes qui utilisent du contenu créé doivent payer la contribution de l'employeur au fonds, conjointement avec l'État. À titre de comparaison, la situation dans la Fédération de Russie a donné lieu à l'abrogation des privilèges spéciaux et deux tentatives ratées de mesures de protection législatives comparables à celles du statut de l'artiste.

Le chef de file autoproclamé (et probable) des initiatives d'économie créative, le R.-U., a résisté à la transition générale vers les dispositions de la « flexicurité » qu'a menée le gouvernement

⁹ Danielle Cliché, 1996, « Status of the Artist or of Arts Organizations? A Brief Discussion of the Canadian Status of the Artist Act », *The Canadian Journal of Communications*, Vol. 21, n° 2.

travailleuse malgré les meilleures intentions de son leader intellectuel Anthony Giddens. Malgré cela, en 2004, dans un langage qui rappelle Frank Delano Roosevelt, le gouvernement britannique de Blair a proposé le *New Deal Program* pour subventionner les jeunes musiciens sans emploi; indicatif d'une progression prudente.

Les politiques de sécurité sociale examinées ci-dessus peuvent être considérées comme un élargissement du contenu de l'approche d'économie créative afin d'y inclure d'autres travailleurs précaires, au moyen d'instruments d'aide sociale plus robustes, et donner plus de choix aux artistes que la première vague de mesures de protection fondées sur le statut de l'artiste.

Incitatifs fiscaux pour les créateurs

L'analyse des politiques existantes dans le monde a également révélé qu'un nombre limité, mais croissant de pays changent leur régime fiscal afin de le rendre plus attrayant pour les créateurs (annexe C). Le présent aperçu montre que le Canada est en avance sur plusieurs autres pays avec son utilisation de l'équivalent de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) afin d'offrir des allègements aux artistes qui gagnent moins de 30 000 \$ par année, mais il affiche un retard dans son prolongement de la période d'étalement du revenu en fonction de cycles de vie artistique plus longs et en accordant une allocation relativement moins élevée pour le matériel spécial nécessaire à la production artistique, culturelle et patrimoniale.

Aucun pays ne semble être loin devant les autres pour ce qui est de cibler explicitement des mesures fiscales ou d'autres instruments relatifs à la valeur de la propriété intellectuelle, traitant l'investissement dans l'élaboration d'une histoire, la présentation d'un spectacle ou la collection d'articles du patrimoine comme l'équivalent, entre autres, d'un crédit d'impôt pour la recherche et le développement dans le domaine de la technologie de l'information. Le Québec exempte le premier 15 000 \$ en droits d'auteur ou autres revenus résiduels de l'impôt provincial sur le revenu, à l'instar de l'Irlande, mais aucune autre région du Canada n'a agi de la sorte. Le R.-U. a toujours exempté les revenus de subventions s'il peut être prouvé qu'ils contribueront à la recherche et au développement et s'ils peuvent être échelonnés. Toutefois, en 2001, plutôt que de s'appliquer au revenu, la formule d'étalement a été modifiée pour s'appliquer uniquement aux profits.

Bien qu'il y ait un « vaste » secteur politique de mesures d'imposition destinées aux industries culturelles (et notamment à la production cinématographique et télévisuelle partout dans le monde), il y a toutefois des exemples isolés d'incitatifs fiscaux pour les créateurs individuels dans les secteurs primaires de création des arts, de la culture et du patrimoine. Par exemple, des échelles progressives de déductions fiscales pour les artistes individuels sont offertes aux Pays-bas, en Belgique, en Allemagne, en Italie et en Autriche, bien qu'aucun pays n'ait été aussi loin que l'Irlande. Allant à l'encontre de tous les autres pays, la Hongrie a décidé de mettre fin à sa déduction de 100 p. 100 des droits d'auteurs en 2007. L'Irlande, en revanche, a maintenu sa disposition de 1969 dans sa loi sur les finances d'exempter toutes les redevances de propriété intellectuelle, les bourses ou les gains étrangers. Applaudi sur le plan international, elle a maintenant imposé un plafond d'un quart de million de dollars afin de ne plus être victime de son succès. La Pologne permet également une déduction de 50 p. 100 pour la création (1998), laquelle a tenu le coup malgré les tentatives de démantèlement. Il va sans dire que les déductions

et les allègements fiscaux sont révisés périodiquement (et malgré les nombreux efforts pour les éliminer, ils tendent à rester en place). Au Canada, de récentes modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de l'administration fédérale ne permettent qu'un amortissement fiscal ou des frais professionnels limités pour les artistes. Les conflits avec l'Agence du revenu du Canada portent sur l'exigence d'attentes raisonnables de profit pour un artiste à son propre compte, menant à la création de divers outils d'interprétation¹⁰.

Initiatives d'économie sociale à l'appui du travail de création

Il n'est pas surprenant que les deux derniers segments de la typologie à sept éléments décrite plus haut (soit les secteurs des arts amateurs ou communautaires et du bénévolat) ne font pas autant l'objet de théories et ne sont pas bien définis en raison du peu de valeur qui y est rattachée dans les comptes statistiques officiels (bien qu'on puisse s'attarder au calcul des estimations). Le fait que nous n'ayons pas trouvé de documents ni de statistiques traçant le portrait du travail des bénévoles ou des travailleurs à but non lucratif dans l'économie créative, aussi connue sous le nom d'économie « sociale », dans toute la documentation sur le virage vers l'économie créative est très révélateur. Leur contribution à la chaîne des valeurs culturelles n'est pas connue du tout, malgré le fait que le secteur de la culture compte un nombre exceptionnellement élevé de bénévoles et d'organisations à but non lucratif. Par conséquent, il serait important d'examiner d'autres instruments de politique pour soutenir ou promouvoir cette part effacée de la main-d'œuvre créatrice.

Comme bien des pays européens, le Canada, à l'ère du gouvernement libéral de Chrétien, s'est mis à s'intéresser au secteur du bénévolat, tant individuel que collectif. Défini par la suite comme l'« économie sociale », celle-ci est orientée vers le secteur de l'entrepreneuriat local à but non lucratif. Ce concept est particulièrement important en Europe et au Québec. Les initiatives d'économie sociale visent à améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales des collectivités, en se concentrant surtout sur leurs membres les plus défavorisés (voir l'annexe D). Le gouvernement libéral a envisagé un vaste éventail de politiques de renforcement des capacités au cours de la période allant de 1995 à 2005 sous l'égide de l'Initiative du secteur bénévole (Phillips, 2004). Différents organismes provinciaux des arts se sont également penchés sur cette question afin d'accroître les capacités de gestion dans le secteur des arts, de la culture et du patrimoine en collaboration avec diverses fondations et d'autres entités.

Le Caledon Institute of Social Policy, l'un des principaux groupes de réflexion du Canada dans un contexte socio-démocratique de gauche et humaniste, a mené un important examen d'un cadre d'évaluation pour l'investissement fédéral dans l'économie sociale (un terme et une approche privilégiées par le Québec) en janvier 2006, exactement au moment où le nouveau gouvernement conservateur minoritaire semblait tourner le dos à l'approche libérale. Le premier budget de 2004 du premier ministre Martin (largement hérité de l'ère Chrétien, bien que non contesté) promettait une importante infusion de capitaux dans l'Initiative du secteur bénévole afin d'accroître les capacités et l'ampleur de la société civile au Canada. Plus de sept ministères et organismes ont participé à cette initiative issue du milieu des années 1990 et qui faisait partie d'un vaste cadre de coordination horizontale des politiques. La diversité et la nature évolutive des initiatives

¹⁰ Le CCA est à élaborer un document d'information sur l'impôt et les artistes.

d'orientation destinées au renforcement des capacités de l'économie sociale étaient claires, tout comme le besoin de les employer simultanément dans des délais à long terme et d'exiger l'élaboration d'indicateurs pour en mesurer les résultats¹¹. Il importe de mentionner que cet examen a suivi une série d'études inspirées du Fraser Institute (William Stanbury, Stephen Globberman) qui rejetaient toute intervention de la sorte en matière de politique pour aider les groupes d'arts, les jugeant comme une activité classique de maximisation de la rente au sein d'un secteur de politiques clientéliste et corporatiste. Dans plusieurs pays, et surtout au Canada, le « secteur » idéologique des politiques culturelles a tendance à être fortement polarisé, mais il est soutenu par un consensus central malléable au sein d'une culture d'électeurs « importante » pour sa valeur d'actif générationnelle. Sous le gouvernement conservateur minoritaire, l'accent qui, dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole, avait été mis sur le renforcement des capacités des groupes autonomes des arts, de la culture et du patrimoine a été abandonné à l'échelon fédéral. Cette approche est toujours en vigueur au Québec et en C.-B., bien qu'elle repose sur des valeurs collectivistes et individualistes bien différentes¹².

De toute évidence, l'intention d'habiliter un troisième secteur bénévole (d'associations professionnelles des arts à but non lucratif, entre autres, qui pourraient ou non s'engager dans l'offre de régimes de pension pour ses membres) a perdu de son intensité au Canada, à quelques exceptions près. On ne peut pas dire qu'elle compense l'absence de mesures de sécurité mise en œuvre par l'État pour le secteur des arts, de la culture et du patrimoine.

Sûreté, sécurité et espaces de vie et de travail propices à la création

Alors que la plupart des initiatives visant l'économie sociale et le secteur bénévole semblent survenir aux niveaux régionaux et urbains, il en va de même que l'impact du contrôle municipal sur le zonage, l'habitation et les normes de santé et de sécurité des lieux de travail essentiels au processus de création. Les effets du mouvement des villes créatives sur l'urbanisation en théorie culturelle changent la conception des instruments de politique nécessaires pour favoriser la créativité. Une attribution de responsabilités en matière de politique culturelle au Canada est en cours et constitue une réaction stratégique au processus de mondialisation. Au cours de la dernière décennie, les dépenses provinciales et municipales combinées dans la culture ont surpassé les dépenses fédérales. Depuis 1995, un nombre croissant de municipalités ont établi des responsabilités spécialisées pour la planification des ressources, de l'infrastructure et des commodités culturelles; et dans certaines villes (Montréal et Vancouver), ont forcé toutes les autres sections actives d'élaboration de politiques à émettre des énoncés sur l'« impact culturel ». La professionnalisation graduelle du domaine et la création du Réseau national des villes créatives (en 2001), combinées à divers degrés de reconnaissance de la culture comme le quatrième pilier de durabilité au sein des associations provinciales de municipalités, ont donné un second souffle à l'idée d'établir une stratégie axée sur le milieu pour stimuler l'activité culturelle. Sous l'influence du travail de Richard Florida, on reconnaît maintenant que le dynamisme du

¹¹ En ce qui concerne l'élaboration de politiques, la contribution la plus substantielle provient du modèle logique d'économie sociale du Caledon Institute, qui établit un cadre pour la conceptualisation des résultats. Voir Eric Leviten-Reid, Sherri Torjam, 2006, *Evaluation Framework for Federal Investment in the Social Economy : A Discussion Paper*, Caledon Institute of Social Policy. Voir l'annexe D.

¹² Monica Gattinger et Diane Saint Pierre, éd., *Cultural Policy and Cultural Public Administration in Provincial and Territorial Governments in Canada*, Institut d'administration publique du Canada, à venir en 2008.

secteur culturel attirera des travailleurs du savoir et contribuera grandement à l'amélioration de la qualité de vie en général, et que c'est un des moyens les plus efficaces de maintenir ces travailleurs en place.

Dans ce cycle de planification, l'infrastructure culturelle se révèle un facteur déterminant pour faciliter la transition à l'économie créative, issue de l'embourgeoisement, et pour garder les artistes et les créateurs dans le noyau urbanisé. Les espaces de vie et de travail des artistes, et les politiques pour promouvoir l'aide d'interfinancement de la part des promoteurs de l'aménagement des terrains urbains, prennent de plus en plus la priorité dans l'arsenal d'instruments de politiques municipales. De nombreux outils sont utilisés au Canada et partout dans le monde. A Vancouver, entre autres, (l'une des premières villes canadiennes à utiliser le langage des villes créatives en 1986) les systèmes de « primes de commodités » permettent aux promoteurs d'échanger des installations publiques pour les artistes (espaces de spectacle, de répétition ou de vie et de travail) ou d'autres groupes sociaux pour une plus grande densité. Un centre d'expertise de trois ans (2005-2008), financé par Infrastructure Canada, tracera un portrait des diverses activités en cours dans des municipalités du Canada et à travers le monde (www.cultureandcommunities.ca). Toutefois, en l'absence d'une approche d'écologie créative globale, avec un examen de la « flexicurité » et l'attention portée à la réforme législative nécessaire pour fixer la responsabilité d'offrir des services culturels au niveau municipal, peu d'attentes peuvent être fondées sur des initiatives *ad hoc*. Les politiques axées sur le milieu sont insuffisantes pour promouvoir l'accès des créateurs à des espaces adéquats et d'assez bonne qualité pour qu'ils puissent exercer leur métier¹³. Par conséquent, des demandes ont été faites pour que les lois provinciales établissant les pouvoirs des municipalités soient révisées afin d'obliger ces dernières à fournir un accès universel aux services culturels, à l'instar de différentes lois sur les bibliothèques partout au pays, mais même avec cette attribution passablement radicale de responsabilités en matière de politique pour assurer l'accès à l'expression culturelle, une approche coordonnée de flexicurité serait quand même nécessaire.

Conclusions et recommandations

La présente étude des pratiques exemplaires dans le monde relativement à la formulation de politiques touchant une économie créative, illustre bien que la créativité est trop souvent opérationnalisée dans plusieurs régimes de politiques d'une façon qui la rend extrêmement vulnérable aux critiques de propagande pour justifier la notion toujours plus précaire du travail intérieurement, et la division internationale du travail qui fait « disparaître » les emplois (Kapur dans McKercher et al., 2007). De toute évidence, la fonction idéologique de la créativité et de l'innovation dans le capitalisme est essentielle à son énorme pouvoir social et économique au sein des institutions sociales : le capitalisme promet la réalisation de la créativité de tous, alors même qu'il accélère la division créative, sociale et économique au sein de ses citoyens. Les politiques culturelles sont toutefois loin d'être acquises à l'hégémonie néo-libérale¹⁴. Comme le

¹³ Voir le rapport sur les Tables rondes régionales sur l'état de l'infrastructure culturelle, à l'adresse <http://www.cultureandcommunities.ca>.

¹⁴ Depuis 2003, dans le cadre du mouvement EuroMayDay, des jeunes gens de la France, de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne et de l'Italie ont protesté contre les prestations d'aide sociale et d'assurance-emploi inadéquates et la main-d'œuvre immigrante. Le slogan? Pas de frontières : Pas de précarité (Kapur dans McKercher et Mosco, 173).

suggère le présent document, il y a un besoin urgent de repenser le modèle social de l'économie créative, et plus particulièrement, comment concevoir des interventions en matière de politique pour la promouvoir dans un contexte éthique politiquement controversé. Quant à savoir si ce contexte éthique est la durabilité (soit le quatrième pilier de l'urbanisation), la diversité culturelle (comme la nouvelle convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles que le Canada a été le premier à signer l'indique) ou la flexicurité dans une nouvelle politique sur la création, cela reste à déterminer. Ce qui est suggéré ici, c'est qu'une stratégie spécialisée et autonome à l'instar de l'approche initiale de la loi sur le statut de l'artiste avalisée par l'UNESCO serait insuffisante pour les défis que pose le virage culturel vers la nouvelle économie. L'approche nordique est tout à fait louable, puisqu'elle semble avoir le potentiel d'évoluer vers une approche plus globale du bien-être et de l'innovation pour le secteur de la création. Toutefois, l'appel d'Anthony Giddens pour de plus amples analyses comparatives n'a toujours pas été entendu par les théoriciens et les analystes de politiques.

Le piège dans la plupart de la documentation sur l'économie créative est de reconnaître qu'une approche d'éducation ne se veut pas nécessairement un moyen de combler l'écart économique croissant entre les situations des différentes classes de travailleurs culturels. Une approche d'entreprise ne résonne pas avec les nombres considérables d'entreprises à propriétaire unique ou d'artistes travaillant à leur propre compte. Nous soutenons que la création d'une politique globale sur le travail de création s'impose, et que celle-ci devrait être sensible à l'écologie créative représentée par les villes et les espaces propices à la création.

Le cadre d'une telle approche écologique devrait être conçu en fonction des besoins, conformément au droit positif à l'expression culturelle maintenant solidement ancré dans la loi internationale et nationale sur la diversité. Dans la figure 4, nous établissons l'étendue des instruments de politique ressortis de la présente étude. Une réflexion plus approfondie sera nécessaire pour élaborer de tels modèles en vue d'évaluer la cohérence et l'intégralité du domaine des politiques sur l'économie créative. Toute une gamme de recommandations possibles ont ressorti de cette étude. Toutefois, nous nous limitons aux recommandations les plus théoriques et qui, selon nous, sont essentielles à la transition vers une économie créative.

Premièrement, nous devons approfondir notre compréhension des processus de création en nous éloignant de la notion d'économie culturelle en faveur d'un cadre d'écologie créative, en introduisant une nouvelle pensée réflexive du rôle de l'État créateur, en élaborant une stratégie de « flexicurité » et en trouvant des nouveaux moyens de coordonner l'attribution des responsabilités et des réseaux en matière de politique.

Deuxièmement, tout cadre d'écologie créative doit tenir compte des secteurs de l'économie sociale et du travail bénévole et amateur. Une approche d'écologie doit reconnaître et apprécier la contribution au PIB de ces deux secteurs.

Troisièmement, les politiques de sécurité sociale et d'emploi devraient être élaborées en fonction des besoins et d'une évaluation de leur efficacité. À ce chapitre, les questions de politique délicates concernant l'économie créative proposées par les chercheurs de l'European Institute for Comparative Urban Research seront tout aussi importantes lorsque viendra le temps d'intégrer le travail de création dans un modèle écologique :

- Quelles sont les répercussions économiques du travail de création et quels sont les principaux atouts des créateurs?
- Quels sont les éléments cruciaux d'un cadre stratégique national pour l'écologie créative?
- Que doit-on privilégier : une politique économique, ouvrière ou sociale générique censée répondre aux besoins des créateurs, ou des mesures politiques spéciales pour les créateurs dans les différents modes de pratique?
- À quels sous-secteurs des pratiques de création devrait-on accorder la priorité?
- Comment pourrait-on intégrer des politiques explicites pour l'ensemble (ou une partie) des créateurs dans les politiques économiques, ouvrières et sociales et les politiques culturelles courantes?
- Quel est le meilleur moyen de mettre en application ces politiques?
- Comment devraient-elles être évaluées?

Quatrièmement, cet appel pour une évaluation soulève des questions en ce qui concerne la pertinence des résultats. Le BIT et le Conseil des ressources humaines du secteur culturel ont tous deux accordé une grande priorité à la mesure adéquate et à l'acquisition d'une compréhension plus approfondie de la stratification et des habitudes d'emploi ou d'activité des créateurs dans la nouvelle économie. Cela devrait être une priorité pour le CRHSC, qui n'a reçu aucune étude exhaustive et en profondeur du secteur depuis 1993. L'élaboration de politiques fondée sur des données probantes est préférable à l'approche fragmentée utilisée partout dans le monde. La typologie en sept volets proposée dans le présent document pour décrire les créateurs devrait faire l'objet d'un examen empirique. Ce qui est certain, c'est que la question du double statut, le travail à temps partiel et le mouvement en série au sein de la main-d'œuvre culturelle officielle, devrait être évaluée au moyen de nouvelles méthodes de mesure, qui devraient comprendre une norme pour la durée d'activité tel que le suggère l'économiste David Throsby.

Cinquièmement, il faudra mieux connaître l'étendue des innovations en cours relativement à l'élaboration de politiques pour l'économie créative en procédant à des méta-analyses des politiques. Nous estimons que les tentatives nordiques pour élaborer une matrice des politiques sur la création pour la région nordique sont trop peu fréquentes dans les réflexions sur l'économie créative. En plus de faire la concordance des thèmes économiques horizontaux avec les problèmes en matière de politique, la matrice présente des suggestions de mesures à prendre et des exigences sur les renseignements nécessaires au contrôle et à l'évaluation des politiques (voir l'annexe B).

Sixièmement, il est clair que divers secteurs de compétence révisent actuellement leurs anciens systèmes de gouvernance en matière de politique, et introduisent des nouveaux organismes, tel que « Creative Scotland », un nouvel organisme indépendant du Scottish Arts Council chargé de développer les talents et l'excellence du pays en matière de créativité. Ces nouvelles institutions marginalisent-elles ou accroissent-elles le pouvoir de celles qui existent déjà dans les secteurs culturels? Bloquent-elles involontairement les approches plus globales de la « flexicurité » ou les soutiennent-elles?

Pour terminer, les responsables de l'élaboration des politiques doivent se rendre compte qu'ils ont besoin d'utiliser les instruments de politique à leur disposition de nouvelles façons et dans le cadre de nouveaux partenariats avec d'autres parties prenantes. Pour citer David Throsby :

« Cette situation, en revanche, semble indiquer que l'accent ne sera plus mis sur la politique pour les arts ou la capacité lucrative des arts [...] la plus grande priorité sera plutôt accordée à l'activité créative pour générer des rétributions économiques et sociales, aux politiques pour l'emploi, aux politiques sur le développement régional et urbain, aux politiques pour l'industrie et d'autres domaines comme le travail et l'économie sociale. » (2002) (traduction libre)

Il faut changer complètement la gouvernance de la créativité, en détournant l'attention accordée à l'individu pour la porter sur la créativité collective et ses interactions. Le but est d'assurer une intégration élégante, sur le plan théorique et pratique, de la culture et de l'économie dans la pratique de l'élaboration de politiques.