

Mémoire prébudgétaire de la Conférence canadienne des arts pour 2005

- Préparer la voie -

**Conférence Canadienne des arts
804-130, rue Albert
Ottawa, ON
K1P 5G4
Téléphone : (613) 238-3561
Télécopieur : (613) 238-4849
Courriel : info@ccarts.ca**

Préparer la voie

La Conférence canadienne des arts (CCA), qui est l'organisme artistique de promotion de la culture la plus considérable au Canada, est en position privilégiée pour refléter les perspectives et les intérêts d'un grand éventail d'artistes, de créateurs, d'organismes artistiques et d'industries culturelles. Elle a le privilège de participer à ces consultations prébudgétaires depuis un certain nombre d'années.

À l'approche du budget fédéral de 2006, il pourrait être utile d'établir une orientation générale permettant de faire le point sur l'état des industries artistiques et culturelles en 2005.

Les artistes canadiens, les organismes artistiques et certaines industries culturelles ont été profondément soulagés d'apprendre que le budget fédéral de 2005 avait été adopté par le Parlement. L'une des mesures importantes prévues par le budget fédéral était le prolongement de certains programmes et initiatives d'abord présentés dans le cadre du programme *Un avenir en art*. Ce programme de financement important, qui a été annoncé par l'ancien Premier ministre Jean Chrétien et par l'ancienne ministre du Patrimoine canadien, l'hon. Sheila Copps en mai 2001, devait durer trois ans.

Au début de 2004, des éléments clés du programme *Un avenir en art* ont été prolongés pour une seule année supplémentaire. La CCA ainsi que de nombreux organismes artistiques, artistes et créateurs individuels ont fait valoir les efforts menés par le ministère du Patrimoine en vue de mettre en place un engagement à plus long terme quant à ces fonds. L'incertitude engendrée par la situation politique relativement au budget fédéral de 2005 a donné lieu à de sérieuses préoccupations dans tout le secteur artistique et culturel, ce qui a rendu la planification à long terme pratiquement impossible.

Une partie de ces préoccupations ont été soulagées lorsque l'actuelle ministre du Patrimoine canadien, l'hon. Liza Frulla, a pu annoncer à la fin 2004 qu'elle et ses collègues du Cabinet s'étaient entendus pour prolonger d'un an le programme au cours de l'exercice financier de 2005-2006. Bien que cette annonce ait été accueillie avec beaucoup de gratitude, le sort à long terme de ces fonds reposait entre les mains du ministre des Finances, l'hon. Ralph Goodale, qui préparait le budget fédéral.

Le budget fédéral de 2005 a prolongé ces programmes pour quatre exercices financiers supplémentaires, soit jusqu'à mars 2010. On ne peut que féliciter le gouvernement de cet engagement, qui offre aux artistes et aux organismes artistiques la capacité enviable de pouvoir entreprendre une planification à long terme. Cet engagement démontre également que la ministre du Patrimoine canadien et ses collègues du Cabinet ont une confiance solide dans les artistes et les organismes artistiques canadiens. La CCA applaudit ce progrès.

La CCA félicite également le fait que le renouvellement de ces programmes a reçu l'appui solide de tous les partis politiques. Elle espère que ce soutien unanime pour l'investissement dans les industries artistiques et culturelles représente un tournant décisif quant à la perception de ce secteur chez nos représentants élus.

Bien que cet investissement soit le bienvenue, la CCA a l'intention d'aborder trois domaines d'inquiétude devant le Comité permanent :

- les politiques et les nouveaux investissements dans le secteur;
- les politiques et les nouveaux investissements dans notre capital humain;
- les politiques et les nouveaux investissements dans notre capital physique.

En préparant ce mémoire, la CCA a consulté beaucoup de ses organismes membres afin de déterminer leurs points de vue sur ces questions. Beaucoup d'entre eux ont indiqué qu'ils préparaient leurs propres soumissions pour le Comité permanent et qu'ils présentaient des propositions précises et essentielles aux intérêts de leur secteur. Selon la perspective de la CCA, il est essentiel de laisser ces organismes présenter leurs propositions au Comité permanent, avec le niveau de détail et de connaissances approfondies de leur expérience de longue date dans leurs domaines de spécialisation. Il semble clair qu'ils ont investi une quantité considérable de temps, d'étude et de réflexion pour préparer leurs propositions. La CCA recommande ces présentations au Comité permanent et estime qu'elles méritent votre plus grande attention.

Dans ce mémoire, la CCA traitera d'enjeux pansectoriels plus vastes, ainsi que des enjeux identifiés par d'autres organismes ne pouvant pas participer directement ou indirectement aux consultations prébudgétaires.

Politiques et nouveaux investissements dans le secteur

Les industries artistiques et culturelles au Canada ont remporté un succès remarquable. En plus de cinquante ans, la combinaison de talent, d'esprit d'initiative et d'investissement public grâce aux politiques et au soutien financier, a permis d'établir l'un des secteurs de grande croissance les plus dynamiques de l'économie canadienne.

L'évolution du secteur culturel a été facilitée par une gamme impressionnante d'incitatifs à l'investissement, législatifs et réglementaires, ainsi que par le financement direct. Statistique Canada indique que les retombées économiques du secteur culturel s'élève à 33 milliards de dollars et représente 733 000 emplois. Le marché du travail culturel a augmenté de 160 % entre 1971 et 2001, tandis que l'ensemble du marché du travail a connu une croissance de 81 % au cours de la même période.

Ce schéma se poursuit dans le secteur culturel en 2005; adoptant de nouvelles technologies, développant de nouveaux marchés au Canada et partout dans le monde et se méritant reconnaissance et honneurs pour leur travail exceptionnel dans toutes les formes artistiques et les médias.

Pourtant, malgré ce succès, le secteur culturel a toujours de la difficulté à convaincre les gouvernements, le secteur privé et le public canadien qu'il mérite une attention sérieuse et soutenue. Les preuves économiques irréfutables, l'appréciation générale de la critique et du public pour le travail de nos artistes, créateurs et producteurs, reçoivent une reconnaissance polie. Toutefois, la tâche continue de favoriser la créativité, l'innovation et le développement

dans le secteur culturel n'a pas été accueillie favorablement par les responsables des politiques, les parlementaires et le grand public. Il s'agit d'un défi auquel doit faire face le secteur culturel à l'aide de la créativité et de l'énergie dont ils font preuve dans son travail.

La Conférence canadienne des arts a adopté le modèle de la chaîne de création en vue de mieux comprendre la façon dont fonctionnent les industries artistiques et culturelles. Ce modèle est également utile pour évaluer les forces, les faiblesses et les besoins des principaux acteurs qui soutiennent les industries artistiques et culturelles du Canada. Ce modèle se présente de façon simple :

création-production-distribution-conservation

Grâce aux efforts du portefeuille du Patrimoine canadien, la chaîne de création est abordée dans son ensemble. De façon collective, ces institutions investissent des parts importantes de leurs budgets dans la création, la production, la distribution et la conservation d'œuvres réalisées par des artistes, créateurs et producteurs canadiens. Elles traitent de notre patrimoine collectif en tant que Canadiens et citoyens du monde. De plus, elles ont réussi à obtenir une aide supplémentaire pour ces activités auprès d'autres niveaux du gouvernement et auprès du secteur privé.

Au sein du gouvernement du Canada, le ministère du Patrimoine canadien ainsi que les organismes et institutions de son portefeuille représentent la principale source d'élaboration des politiques et d'investissement dans les industries artistiques et culturelles. Le portefeuille du Patrimoine canadien a créé une gamme remarquable d'outils permettant de favoriser et de soutenir la croissance des industries artistiques et culturelles.

Bien que chaque institution du portefeuille réponde à son mandat au moyen de différents outils qui ciblent différents aspects des industries artistiques et culturelles, leurs missions sont toutes étroitement liées, de même que leur incidence collective sur le secteur culturel. Chaque organisme du portefeuille apporte une contribution importante à la vitalité culturelle du Canada.

Le portefeuille du Patrimoine canadien comprend les institutions suivantes :

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Bibliothèque et Archives Canada
Commission des champs de bataille nationaux
Office national du film du Canada
Condition féminine Canada
Conseil des arts du Canada
Musée national des sciences et de la technologie
Société Radio-Canada
Téléfilm Canada
Musée canadien des civilisations
Musée canadien de la nature
Fondation canadienne des relations raciales
Centre national des Arts
Commission de la capitale nationale

Musée des beaux-arts du Canada
Réseau canadien d'information sur le patrimoine
Institut canadien de conservation
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels

Le ministère du Patrimoine canadien joue plus qu'un rôle phare pour les organismes de son portefeuille; il joue un rôle direct et primordial dans l'élaboration des politiques et la prestation de programmes qui soutiennent et encouragent la productivité dans les industries artistiques et culturelles.

Ces programmes comprennent :

- les politiques et programmes relatifs au secteur de l'édition de périodiques et de livres;
- les politiques, programmes et incitatifs fiscaux relatifs aux films, à la vidéo et aux nouveaux médias;
- les politiques et programmes relatifs à l'enregistrement sonore;
- le programme de développement des immobilisations;
- les initiatives de durabilité;
- le soutien aux festivals culturels et événements spéciaux;
- les politiques et les programmes relatifs aux musées et au patrimoine;
- le soutien au développement de marchés internationaux;
- la politique sur la responsabilité conjointe des questions relatives au droit d'auteur;
- le soutien aux établissements de formation nationaux pour les artistes et créateurs professionnels;
- les politiques et les programmes relatifs au multiculturalisme;
- les politiques et les programmes relatifs à la radiodiffusion.

L'interdépendance inhérente à ces institutions du portefeuille du Patrimoine canadien se manifeste de diverses façons. Lorsque le Conseil des arts du Canada fournit des subventions aux écrivains, cela a des répercussions immédiates sur le secteur de l'édition, qui reçoit la majorité de son soutien par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien. Lorsque le CRTC accorde des licences de radiodiffusion, il s'assure que ces radiodiffuseurs s'engagent à créer des émissions canadiennes.

Malgré la gamme impressionnante d'activités soutenues par le portefeuille du Patrimoine canadien, la CCA n'est pas convaincue que le gouvernement a affecté suffisamment de ressources pour refléter le niveau de croissance et les défis auxquels font face ces institutions importantes.

Lorsque le CRTC octroie des licences aux radiodiffuseurs, il s'assure qu'ils apporteront une contribution directe au développement d'émissions canadiennes. À son tour, cela a eu une incidence sur les ressources de Téléfilm Canada et du Fonds canadien de télévision, qui sont souvent sollicités comme partenaires de financement pour le développement de nouveau contenu.

Face à cette réalité, de nombreux membres de la CCA se sont joints à une coalition qui demande d'augmenter de 5 \$ par habitant les dépenses affectées aux arts par l'entremise du Conseil des Arts du Canada.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances appuie la demande qui a été formulée par la Coalition canadienne des arts en vue d'augmenter de 5 \$ par habitant les dépenses affectées aux arts.

Bien qu'une telle augmentation pourrait atténuer les pressions exercées sur les ressources du Conseil des arts du Canada, il faut veiller à ce que d'autres institutions vitales du portefeuille du Patrimoine canadien disposent des ressources nécessaires pour poursuivre leurs importantes contributions au développement artistique et culturel.

Au moment où l'on préparait ce mémoire, la SRC entrait dans sa troisième semaine de lock-out national. La mise au silence de notre voix nationale coupe l'accès aux émissions et aux nouvelles de la SRC pour de nombreux Canadiens. La SRC est l'un des véhicules les plus solides et les plus efficaces assurant la promotion et le développement de notre identité nationale. Bien qu'elle ait reçu le mandat de faire connaître les voix et les expériences canadiennes dans le pays et à l'étranger, elle fait face à de réels défis pour atteindre ce but avec l'allocation parlementaire actuelle dont elle dispose.

Dans le dernier budget fédéral, le ministre des Finances a annoncé la mise en place d'un programme de réaffectation pangouvernemental de 12 milliards de dollars. On a demandé à chaque ministère et organisme d'identifier 5 % de leur budget en vue de le réaffecter à des domaines hautement prioritaires du gouvernement fédéral. Beaucoup d'institutions appartenant au portefeuille du Patrimoine canadien estimaient qu'un tel exercice de réaffectation nuirait gravement à leur capacité de remplir leurs mandats et conduirait certainement à des pertes d'emplois, ainsi qu'à la diminution de l'accessibilité pour le public et à des coupures au niveau des émissions.

Grâce aux efforts de la ministre du Patrimoine canadien et de ses collègues ministériels, les organismes du portefeuille du Patrimoine canadien n'ont pas eu droit à cet exercice de réaffectation pour l'exercice financier de 2005-06. La CCA estime que cette exemption devrait être permanente. L'exécution de cet exercice de réaffectation minerait davantage la capacité du portefeuille à favoriser et à soutenir l'expression artistique et culturelle.

La CCA estime qu'il est grand temps d'effectuer un examen sérieux des besoins de chaque organisme du portefeuille du Patrimoine canadien. Cette étude devrait comprendre une évaluation des besoins, l'élaboration d'une stratégie de croissance, ainsi que refléter les niveaux de croissance dans chaque sous-secteur desservi par le portefeuille ou par le programme ministériel.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances reconnaisse les besoins en financement des organismes du portefeuille de Patrimoine canadien et du ministère du Patrimoine canadien avant d'établir le prochain budget fédéral.

Accroître la responsabilisation – Atteindre un meilleur équilibre

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a adopté des mesures de responsabilisation de plus en plus rigoureuses à l'endroit des récipiendaires et des administrateurs des fonds publics. Il est compréhensible que le gouvernement ait adopté ces mesures en vue de veiller à l'utilisation prudente des fonds publics.

De nombreux organismes artistiques et patrimoniaux ont trouvé que ces mesures de responsabilisation étaient disproportionnées par rapport au montant de fonds publics reçus. Les organismes artistiques et patrimoniaux fonctionnent avec très peu de personnel ainsi que de modestes budgets, et ils trouvent que le fardeau des exigences de responsabilisation occupe de plus en plus de leur temps de travail. Lorsque les pressions de la commercialisation, de la budgétisation, de la recherche du financement et d'autres activités quotidiennes de ces organismes sont jumelées aux exigences de responsabilisation importantes, le fardeau administratif peut s'avérer écrasant.

Ce fardeau est non seulement coûteux pour les récipiendaires de fonds publics, mais aussi pour les fonctionnaires qui administrent les programmes de bourses et de subventions. Les fonctionnaires remarquent qu'ils passent une quantité de temps excessive à s'assurer que ces mesures de responsabilisation sont en place et que chaque dépense soit faite avec toute la diligence raisonnable. Ce niveau de surveillance les éloigne souvent d'autres tâches tout aussi importantes, comme l'élaboration des politiques et l'amélioration des programmes.

La CCA reconnaît l'importance de gérer l'argent des contribuables de façon prudente. Toutefois, selon l'avis de nombreuses personnes œuvrant dans les secteurs artistiques et culturels, le niveau actuel d'exigences de responsabilisation pourrait être excessif dans certains cas.

La CCA encourage le Comité permanent des finances à recommander d'établir un meilleur équilibre au niveau des mesures de responsabilisation exigées des récipiendaires de fonds publics.

Les indicateurs de rendement sont devenus fétiches dans le domaine de la responsabilisation. Mais certaines choses ne peuvent être mesurées de façon quantitative, et c'est particulièrement vrai pour ce qui en est du secteur artistique et patrimonial. Il est nécessaire d'élaborer des outils d'évaluation plus réalistes afin de reconnaître qu'il est impossible de saisir ou de mesurer de nombreux avantages découlant d'un secteur artistique et culturel sain au moyen de données économiques ou de données de production.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances demande au Conseil du Trésor de repenser les mesures de responsabilisation et de créer des outils plus efficaces permettant d'évaluer le rendement dans le secteur des arts et de la culture.

Politiques et nouveaux investissements dans notre capital humain

Imposition des artistes et des arts

Lorsque la CCA prépare tous les ans son mémoire prébudgétaire, la question de l'imposition des artistes représente une part importante de sa représentation devant le Comité permanent des finances, et c'est encore le cas cette année.

L'un des problèmes chroniques auxquels sont confrontés les artistes est la question du statut d'emploi. De nombreux artistes professionnels ont opté d'offrir leurs services en tant que travailleurs autonomes. Cette décision reflète souvent la manière dont les artistes professionnels poursuivent leur carrière. Un acteur ou une actrice peut travailler dans différentes productions et pour différentes entreprises chaque année. De même, un musicien peut chercher des possibilités de revenus en exécutant une gamme diversifiée d'activités, y compris l'enseignement et les performances publiques.

L'Agence du revenu du Canada a contesté le statut d'entrepreneur indépendant des artistes à l'échelle du pays, et dans certains cas, elle a décidé qu'il existait une relation employé-employeur. Une telle décision a de graves conséquences non seulement pour l'artiste, mais aussi pour le producteur qui fait appel aux services de cet artiste. Les organismes artistiques fonctionnent avec une marge budgétaire très étroite, et lorsqu'une telle décision touche beaucoup d'artistes (tels que les membres d'un orchestre ou d'une compagnie de danse), l'incidence financière peut exercer une énorme pression sur ses ressources.

La CCA enquête sur cette question avec l'aide du cabinet juridique Mathews, Dinsdale and Clark en vue de conclure cette affaire de façon à satisfaire le secteur artistique et les ministères gouvernementaux concernés par cette question. L'objectif de cet exercice consistait à :

« Établir une politique selon laquelle tous les artistes professionnels soient réputés être à leur compte pour ce qui est de leur activité artistique (entrepreneur indépendant), sauf dans les cas où :

- s'il n'existe aucune relation de négociation collective, l'artiste et un producteur négocient un contrat de services (relation employé-employeur) qui soit explicite et non ambiguë;
- un producteur et une association représentant un groupe d'artistes négocient une disposition selon laquelle les artistes réglementés par une convention collective sont engagés par un contrat de services. »

L'examen de la jurisprudence entrepris par le cabinet Mathews, Dinsdale and Clark est présentée en annexe de ce mémoire. L'examen démontre essentiellement que l'objectif énoncé ci-haut est conforme à la jurisprudence canadienne. Il fournit également des détails sur comment d'autres pays abordent cette question pour accommoder la façon unique dont les artistes professionnels gagnent leur vie et leur relation avec le système d'imposition.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances, en collaboration avec la Conférence

canadienne des arts ainsi que d'autres organismes culturels et artistiques clés, recommande à l'Agence du revenu du Canada d'interpréter la politique de façon à se conformer aux objectifs énoncés ci-dessus.

Le Canada et le monde – Les artistes et les organismes artistiques sur la scène mondiale

Les artistes et les organismes culturels canadiens se sont mérités une réputation solide d'excellence et d'innovation dans le monde entier. Ils représentent les caractéristiques distinctives de la vie canadienne à l'échelle mondiale : la diversité, l'innovation, l'excellence et l'engagement envers notre société bilingue et nos peuples autochtones.

L'appétit pour toutes les manifestations du talent canadien croît de façon stable, alors que notre capacité collective à soutenir le développement d'auditoires étrangers diminue en parallèle. Le document de travail récemment publié au sujet de la politique internationale du Canada témoigne d'un renversement de politique qui a de sérieuses conséquences pour les artistes et les organismes culturels du Canada.

Bien qu'autrefois la promotion de la culture et des valeurs canadiennes représentait le prétendu « troisième pilier » de la politique étrangère canadienne, on ne la mentionne plus que dans le plus vaste contexte de la diplomatie publique. Il est regrettable de constater cette constante dévalorisation de la culture canadienne comme élément essentiel de notre image dans le monde, sachant que très peu de ressources sont consacrées à la promotion de l'expression artistique canadienne à l'échelle internationale.

Le ministère des Affaires étrangères a toujours été une source de soutien financier pour les artistes et les organismes artistiques canadiens qui travaillent à l'échelle internationale. Malheureusement, le budget dont ils disposent pour soutenir ce travail a été constamment érodé, jusqu'au point où moins de cinq millions de dollars sont consacrés à la promotion du talent canadien à l'étranger. Les attachés culturels et les ministres affectés à l'étranger doivent réunir des fonds localement pour composer avec n'importe quel niveau de financement accordé pour les programmes culturels.

La capacité à développer des auditoires à l'échelle internationale constitue un élément essentiel dans l'établissement d'une base de financement plus diversifiée pour de nombreux artistes et organismes artistiques. Plutôt que d'encourager de telles initiatives, le ministère des Affaires étrangères n'est pas en mesure de fournir le niveau de soutien financier et logistique nécessaire pour créer des auditoires étrangers profitables de niveaux avancés.

La CCA formulera des recommandations au Comité permanent des affaires étrangères lorsqu'elle révisera le document de travail plus tard cette année. Toutefois, entre-temps, nous exhortons le Comité permanent des finances à recommander une augmentation significative du budget du ministère des Affaires étrangères afin de soutenir les demandes et les possibilités croissantes pour le talent artistique canadien sur la scène internationale.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances recommande au ministre des Finances d'augmenter le budget de promotion des arts du ministère des Affaires étrangères dans le budget fédéral de 2006.

Investir dans notre capital physique

Le centième anniversaire du Canada a marqué un tournant majeur dans la façon dont se perçoivent les Canadiens. En honneur de cette célébration, les villes, municipalités et collectivités de tout le pays ont lancé des projets pour commémorer les cent ans du Canada.

Beaucoup de ces projets concernaient des établissements permettant d'héberger des activités artistiques et patrimoniales. Dans leur près de quarante ans d'existence, beaucoup de ces établissements sont en grand besoin d'amélioration et d'entretien.

Pour ce qui en est de répondre à ces besoins, de nombreux organismes artistiques et patrimoniaux s'adressent au programme Espaces culturels Canada du ministère du Patrimoine canadien. Ce programme offre des contributions qui permettent de prendre en charge une partie de ces coûts. De plus, ce programme est largement sursouscrit, et la concurrence pour les fonds est considérable.

Certains clients de ce programme estiment que les critères et le système de décaissement une fois la contribution approuvée sont presque irréalisables. Il semble clair que réunir les ressources nécessaires pour effectuer des rénovations ou adaptations majeures est un processus qui exige beaucoup de temps et d'énergie. C'est particulièrement vrai dans le cas des plus petits organismes artistiques et patrimoniaux qui dépendent de bénévoles pour les aider dans cette tâche.

Le délai accordé par les critères du programme est trop bref pour les plus petits organismes. Le ministère du Patrimoine canadien est conscient de ces préoccupations et a pris quelques mesures pour y répondre. Toutefois, malgré les inquiétudes des clients à propos de certains éléments du programme, il existe une reconnaissance considérable pour le besoin d'élargir ce programme et d'y apporter quelques modifications.

Il est nécessaire d'accorder beaucoup d'attention au capital physique investi dans nos musées nationaux. La CCA fait écho à la demande du vérificateur général d'allouer davantage de ressources pour garantir que ces institutions peuvent répondre aux exigences d'une infrastructure vieillissante. Plus longtemps cette attention est reportée, plus le prix à payer sera important; non seulement en termes financiers, mais aussi en ce qui concerne la capacité de ces institutions à servir le public canadien.

Recommandation :

Que le Comité permanent des finances exhorte le ministre des Finances à répondre de façon significative aux besoins en infrastructure de nos musées nationaux dans son prochain budget.