

La Conférence nationale de 2006

DOCUMENT DE RÉFLEXION UNE POLITIQUE CULTURELLE CANADIENNE : REVUE DES PRINCIPES PREMIERS

On réclame depuis des décennies une politique culturelle fédérale cohérente; on en a pour ainsi dire fait la quête du Graal en matière de politique culturelle au Canada. L'appel à la cohérence figure dans à peu près tous les rapports des groupes de travail et des commissions royales sur les arts depuis le rapport Massey-Lévesque de 1951. Des générations d'artistes et de professionnels de la scène l'imaginent comme la panacée à tous nos problèmes de politique culturelle et des arts.

Après la campagne maintenant avortée de l'ancienne ministre Frulla pour nous laisser une politique culturelle fédérale, force est d'en arriver, peut-être à contrecœur à **la conclusion qu'il existe déjà une, si ce n'est plusieurs, politique culturelle fédérale de fait.** Mais plutôt qu'une politique monolithique, le Canada s'est donné une politique culturelle fédérale de type « éparpillé ».

Les éléments de notre politique culturelle se retrouvent dans les lois comme la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur le droit d'auteur, la Loi sur la radiodiffusion et d'autres lois plus particulières, comme la Loi sur le statut de l'artiste. La juxtaposition de tous ces éléments révèle une image différente de la politique culturelle fédérale. Ces éléments n'ont pratiquement pas été captés par les radars des critiques et des passionnés de la politique et certainement pas par ceux du secteur culturel et du public canadien.

Cette insaisissable politique culturelle fédérale a quatre dimensions :

- le grand canevas des valeurs et des idéaux qui forment l'idée de base du Canada;
- l'infrastructure physique et législative conçue pour concrétiser ces idéaux;
- les mesures précises conçues pour répondre aux besoins de groupes particuliers de la société qui participent à l'élaboration et à la continuité de l'expression culturelle canadienne;
- l'encadrement réglementaire et financier assurant le contenu canadien et la propriété des entreprises culturelles et de distribution, incluant toutes les organisations, structures et industries jouant un rôle médiateur entre les détenteurs et les utilisateurs de propriétés intellectuelles.

Le grand canevas :

Commençons par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Constitution du Canada. La Constitution renferme les grands principes de la politique culturelle canadienne, soit :

- la reconnaissance du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada et les dispositions prises afin d'assurer la perpétuation de ces groupes qui sont les clés de voûte de l'histoire canadienne;
- la reconnaissance que nos premières nations font intégralement partie de l'expérience canadienne;
- la reconnaissance de la nature multiculturelle du Canada et de l'importance de préserver, d'améliorer et mieux partager le patrimoine multiculturel du Canada;
- la Charte des droits et libertés qui assure la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres médias de communication;
- la Constitution reconnaît également que la propriété intellectuelle et celle des droits d'auteur sont des domaines de compétence exclusive du gouvernement fédéral.

Le fait que la Constitution reflète ces éléments qui constituent l'essence de la culture canadienne et les inclut dans la principale loi du pays est la grande base sur laquelle tout le reste de la politique culturelle fédérale est superposé.

Le deuxième élément le plus puissant de l'arsenal de la politique culturelle fédérale est la Loi de 1991 sur la radiodiffusion. Quiconque doute de l'engagement du Parlement de promouvoir et de préserver l'expression culturelle et artistique canadienne n'a qu'à lire l'alinéa 3.1 d) de la loi pour être rassuré.

« d) le système canadien de radiodiffusion devrait :

- (i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;*
- (ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens*
- (iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones; »*

La loi établit également la Société Radio-Canada, le plus grand investissement particulier que le gouvernement fédéral ait jamais consenti dans le domaine culturel. La Loi stipule également que « *toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources -- créatrices et autres -- canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation* ». Dans l'application de cette partie de la Loi, le CRTC a pu susciter des investissements annuels de plus d'un milliard de dollars par année de la communauté de la radiodiffusion pour développer le contenu canadien.

La Loi assure également que le système de radiodiffusion canadien est détenu et contrôlé par des Canadiens, une autre pierre angulaire du concept de la politique culturelle fédérale. Ces fondements seront mis à rude épreuve au cours des prochaines années par les nouvelles technologies de production et de distribution de la programmation qui vont bien faire sentir leur présence sur le marché.

Le principe de la **propriété canadienne** est un thème récurrent des politiques sur la propriété et le contrôle des industries culturelles. L'application de ce concept aux industries culturelles n'a pas été sans controverse et le gouvernement ne l'a pas eu facile. Il semble néanmoins s'avérer un élément clé de la politique culturelle du gouvernement du Canada.

Dans l'ensemble de l'arsenal législatif, la Loi sur la radiodiffusion est celle qui le mieux énonce, embrasse et met en oeuvre les valeurs et les aspirations du gouvernement fédéral dans le domaine de la politique culturelle. Les autres lois élaborées au fil des décennies sont allées dans le même sens avec un peu moins de clarté ou d'emphase, mais il ressort clairement d'un examen de ces différentes lois que le gouvernement fédéral estime avoir un rôle à jouer en matière de politique culturelle et qu'il est prêt à le défendre pour le bénéfice de tous les Canadiens.

L'infrastructure physique et législative

Les nobles objectifs et les beaux sentiments sont vides s'ils ne sont pas accompagnés des dispositions nécessaires pour les traduire en actions. L'élément suivant d'une politique culturelle fédérale confère à la société canadienne une partie de l'infrastructure clé requise pour poursuivre le développement et l'expression de la culture et des valeurs canadiennes.

À cette fin, le gouvernement fédéral a continué de construire l'infrastructure, pour favoriser et soutenir l'expression artistique et culturelle au Canada, et pour ce faire, il a adopté toute une série de lois, dont les suivantes :

- **la Loi nationale sur le film (1939)**
 « 9. a) L'Office a pour mission de produire et distribuer des films destinés à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations, et promouvoir la production et la distribution de tels films; »
- **Loi sur Téléfilm Canada (1967)**
 « 10.(1) La Société a pour mission de favoriser et d'encourager le développement d'une industrie du long métrage au Canada »
- **Le Conseil des Arts du Canada (1957)**
 « 8.(1) Le Conseil a pour mission de favoriser et de promouvoir l'étude et la diffusion des arts ainsi que la production d'oeuvres d'art »
- **La Loi sur le Centre national des Arts (1966)**
 9.(1) « La Société a pour mission d'exploiter et d'administrer le Centre, de développer les arts d'interprétation dans la région de la capitale nationale et d'aider le Conseil des Arts du Canada à développer ceux-ci ailleurs au Canada. »
- **La Loi sur les musées (1990)** (Musée des civilisations, Galerie nationale du Canada, Bibliothèque et Archives Canada, Sciences and Technologie, Nature)
 3. « Il est déclaré que le patrimoine du Canada et de tous ses peuples constitue une part importante du patrimoine mondial et doit à ce titre être préservé au profit des générations présentes et futures, et que chaque musée constitué par la présente loi
 a) joue un rôle fondamental, seul ou en collaboration avec d'autres musées ou institutions analogues, dans la conservation et la promotion, dans l'ensemble du Canada et à l'étranger, du patrimoine du Canada et de tous ses peuples, de même que dans la constitution de la mémoire collective de tous les Canadiens et dans l'affirmation de l'identité canadienne; »

Chacune des lois fédérales citées ci-dessus contient des déclarations semblables, quoique moins ardentes dans la plupart des cas, à propos des objectifs et des engagements de la politique culturelle fédérale. **Il est toutefois clair que le Parlement a affirmé maintes fois le rôle légitime du gouvernement fédéral en matière de politique culturelle canadienne, et qu'il continue d'élargir ce rôle même aujourd'hui.**

Les exemples qui précèdent ne sont pas censés être un examen approfondi des lois clés en matière de culture; en fait beaucoup d'autres exemples excellents ont été omis. L'idée est que le Parlement a constamment, délibérément et continuellement envisagé et adopté des lois en matière de politique culturelle fédérale en étant tout à fait conscient de ce qu'il faisait et qu'il continue d'agir ainsi.

En plus de créer le fondement de l'infrastructure destinée à favoriser et à promouvoir l'activité artistique et culturelle, le gouvernement fédéral a élaboré des lois et des règlements qui affectent directement les Canadiens qui gagnent leur vie dans les industries des arts et de la culture.

Mesures spécifiques :

Dans notre effort d'excavation des grandes lignes d'une politique culturelle fédérale, nous avons examiné jusqu'ici deux domaines où le Parlement a affirmé son intention de contribuer au développement artistique et culturel du Canada : le cadre constitutionnel et législatif et les infrastructures de base.

Le Parlement a également été conscient qu'il est important d'offrir aux artistes et aux créateurs les conditions qui les encouragent dans leurs efforts pour élargir l'imagination canadienne.

Comme beaucoup d'autres éléments d'une politique culturelle canadienne, quelques-unes de ces conditions sont au-dessus de la ligne de flottaison tandis qu'un grand nombre, comme la partie cachée d'un iceberg, ne sont pas évidentes à l'oeil nu.

Voici des mesures que nous pouvons inclure dans cette dernière catégorie :

- la Loi sur le droit d'auteur;
- la Loi sur le Statut de l'artiste;
- certains éléments de la Loi de l'impôt sur le revenu qui s'appliquent aux artistes professionnels, à certains organismes nationaux de services en matière d'arts et au traitement des dons de bienfaisance des artistes ou de leurs successions.

- a) En ce qui concerne les révisions de la Loi sur le droit d'auteur, le gouvernement peine à maintenir un équilibre des intérêts des propriétaires de droits d'auteur et des intérêts des usagers d'œuvres protégées. Cet équilibre est difficile à réaliser et tenu au mieux, compte tenu des changements technologiques constants qui affectent la création, la distribution et la consommation des produits culturels.

Une autre caractéristique de la législation concernant le droit d'auteur est que la réforme législative est toujours considérablement en retard sur

l'évolution technologique. Au rythme actuel de changement technologique, la loi doit être constamment gardée à l'œil tant par les détenteurs de ces droits, les créateurs et les distributeurs. Les révisions de la Loi sur le droit d'auteur sont donc presque intrinsèquement réactives et par conséquent en processus constant d'examen et de peaufinage. La tâche du législateur consiste à assurer que, dans la recherche de l'équilibre des intérêts, les droits moraux et économiques légitimes du créateur/détenteur du droit d'auteur sont respectés et renforcés.

La Loi sur le droit d'auteur doit également refléter les engagements internationaux du Canada par l'entremise d'organismes comme l'Organisation mondiale de la Propriété Intellectuelle et l'Organisation mondiale du commerce. Certaines de ces mesures ne sont pas conformes aux représentations de la communauté des créateurs ou de celle des usagers : elles sont toutefois le reflet de la mondialisation croissante de l'information et de la nécessité d'élaborer des normes pour protéger ces groupes.

- b) La Loi sur le statut de l'artiste a été la réaction du gouvernement face à divers développements internationaux et intérieurs, comme :
- les Recommandations de Belgrade de l'UNESCO (1980);
 - les constatations du Groupe de travail Siren-Gélinas sur le statut de l'artiste (1986);
 - les recommandations du Comité consultatif canadien sur le statut de l'artiste; (1988);
 - le travail entrepris par le Comité permanent des communications et de la culture (1990).

Si les lois fédérales s'appliquent seulement aux artistes qui travaillent dans les secteurs régis par la législation fédérale du travail (les banques, le transport, les communications et le commerce international), il s'agissait d'un développement que les artistes professionnels souhaitaient depuis un certain temps.

La loi reconnaît à l'intérieur du cadre législatif fédéral le droit des artistes professionnels indépendants de négocier collectivement et de profiter d'une représentation collective. Ces pratiques existaient dans le secteur culturel depuis plus de 40 ans avant la loi mais, sur le plan technique, elles enfreignaient un certain nombre de lois et de règlements fédéraux.

- c) S'est ajoutée à l'élaboration de cette loi une série de changements de la Loi de l'impôt sur le revenu traitant de certains aspects du traitement fiscal des artistes professionnels. Si ces changements étaient bienvenus, le secteur de la culture estime de façon générale qu'il y a lieu d'en faire plus

pour assurer le traitement fiscal équitable des artistes et des professionnels des arts indépendants. Le travail est continu et ardu en raison du nombre d'intervenants différents dans le système d'imposition, dont l'Agence du revenu du Canada, le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et les autres organismes fédéraux.

L'encadrement réglementaire et l'appui financier concernant le contenu canadien et la propriété

Les débats politiques entourant l'appui à la création et la distribution du contenu culturel canadien font rage depuis des décennies. Le gouvernement fédéral a tenté à maintes reprises d'équilibrer son approche pour favoriser la production des produits culturels canadiens et assurer qu'il existe des moyens de distribution adéquats pour les rendre accessibles aux divers publics.

Le cadre réglementaire fédéral a évolué à travers le temps et a donné naissance à des tribunaux administratifs comme le CRTC, le Tribunal du droit d'auteur, le Bureau de la concurrence et le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP). Il incombe à ces organismes d'interpréter la législation et les politiques gouvernementales de façon à protéger le contenu culturel canadien et s'assurer que les systèmes de distribution appartiennent à des Canadiens qui en ont le contrôle effectif. C'est à travers le processus réglementaire que sont traités les divergences d'opinion et d'intérêt caractéristiques du monde des créateurs et des industries culturelles.

L'action des corps réglementaires est parfois entravée par le décalage qui existe entre l'apparition de nouvelles technologies et l'élaboration et l'adoption des lois qui les régissent. De plus, leurs décisions sont souvent contestées et portées en appel (e.g. les décisions du CRTC concernant les services audio payant, dans les années 90, et l'été dernier, celle autorisant les radio satellite) parce que ces décisions semblent de plus en plus fréquemment ignorer les objectifs de politique culturelle qu'on retrouve ici et là dans la mosaïque de lois et dispositions dont le présent document fait l'inventaire.

Comme on l'a vu dans la section ci-dessus intitulée L'infrastructure physique et législative, le gouvernement fédéral a reconnu de plusieurs façons le besoin d'appuyer financièrement la production de contenu canadien, qu'il s'agisse de la création de la Société Radio-Canada, de Téléfilm, du Fonds de télévision canadien ou de l'appui accordé aux magazines canadiens. De plus, les décisions d'organismes réglementaires comme le CRTC ont donné lieu à une prolifération de fonds destinés au développement du talent de chez nous. Cette prolifération et les cauchemars bureaucratiques qu'elle a créés pour ceux qui cherchent des fonds pour assurer la production de contenu sont bien connus et ont donné lieu à diverses tentatives de solution. Ce qui ressort clairement cependant c'est que le gouvernement a reconnu de plus en plus la nécessité d'investir d'une façon ou

d'une autre dans la production de contenu canadien. Certains suggèrent que le besoin de tel appui financier est plus grand que jamais, tant pour le secteur à but lucratif que pour le secteur privé.

Les enjeux entourant la propriété des entreprises constituent une dimension importante des débats entre producteurs de contenu et distributeurs. La capacité de partager entre nous nos histoires et de célébrer la diversité de notre expression créatrice repose sur l'existence d'éditeurs, de diffuseurs, de l'industrie du disque et de nouveaux médias qui sont sous contrôle effectif de gens de chez nous. La tension entre la propriété privée et la politique publique est particulièrement bien illustrée par les mesures prises pour assurer la propriété et le contrôle par des Canadiens de nos entreprises culturelles. Tous connaissent les difficultés qu'ont les films canadiens anglais à trouver place sur les écrans de cinéma d'un bout à l'autre du pays ou celle qu'éprouvent souvent les auteurs de chez nous à faire distribuer leurs œuvres au grand public. Pourtant, on a raison de craindre de voir la même approche appliquée aux nouveaux systèmes de distribution électronique comme internet ou la radio satellite, où le contrôle réel de ce qui est véhiculé est entre les mains d'intérêts étrangers.

Les mesures de protection qui nous restent sont de plus en plus mises à risque par les traités internationaux visant à ouvrir l'accès du marché canadien. Jusqu'à ce jour, les Canadiens peuvent clamer un succès relatif à préserver certaines règles concernant la propriété et le contrôle de cet important chaînon qu'est la distribution dans le continuum créatif, mais les pressions internes et externes pour libéraliser cette réglementation ne font qu'augmenter. alors qu'on cherche à abattre les barrières au commerce et à considérer la culture comme un bien de consommation parmi d'autres.

Avons-nous fait le tour de la politique culturelle fédérale?

On pourrait dire ici qu'avec le nombre de mesures législatives et réglementaires qui existent et qui sont liées aux diverses institutions et activités culturelles, le travail d'élaboration d'une politique culturelle fédérale est accompli. Mais ce serait malheureusement faux.

S'il est vrai qu'il existe un grand nombre de mesures pour encourager et promouvoir le développement de l'expression culturelle et artistique canadienne, la capacité de ces mesures de fonctionner en complémentarité et avec cohérence demeure toujours la condition manquante de l'équation.

De plus, comme nous l'avons dit précédemment, les politiques culturelles ont intrinsèquement tendance à être réactives plutôt que proactives. Le rôle du secteur de la culture est d'orienter le gouvernement dans la bonne voie en assurant que le cadre de la politique culturelle est à fois sensible aux possibilités et aux défis nouveaux et qu'il permet de bien s'y adapter. Dans ce sens, les

tenants d'une politique culturelle fédérale ne doivent pas se désister de cette tâche car nous avons besoin d'affiner la façon dont nous menons le discours politique dans le domaine culturel. Si on demandait à la plupart des tenants d'une politique culturelle fédérale de nous la décrire, le manque de détails concrets serait le dénominateur commun de leurs réponses.

Nous avons besoin d'un véhicule pour assurer que les politiques culturelles existantes reflètent l'environnement en constante évolution dans lequel les arts et la culture existent. Il doit assurer qu'il ressorte clairement de l'ensemble des lois, des règlements et des politiques qu'ils partagent la détermination et l'objectif communs de favoriser et de promouvoir le développement du secteur culturel au Canada.

Une partie du problème est précisément la façon dont les mesures en matière de politique culturelle sont réparties dans une gamme de centres de responsabilité à l'intérieur du gouvernement fédéral. Le droit d'auteur en est un bon exemple. Si le ministère du Patrimoine canadien partage cette responsabilité avec le ministère de l'Industrie, les deux ministères ont des orientations quelque peu différentes. Les deux ministères reconnaissent que le droit d'auteur a d'abord pour but d'équilibrer les intérêts des créateurs/détenteurs de droits d'auteur et des usagers; mais les deux ministères n'interprètent pas cela de la même façon. La différence de perspective a vraiment enlisé le processus de réforme du droit d'auteur de façon inacceptable.

Autre contradiction : le gouvernement fédéral dit privilégier l'accès des Canadiens à leur patrimoine culturel. Mais les réductions budgétaires du ministère des Finances et du Conseil du Trésor limitent la capacité de nos musées nationaux d'atteindre les objectifs en matière d'accessibilité. Certaines de ces institutions ont réduit le nombre d'heures d'accès public et le champ de leurs activités d'un bout à l'autre du Canada.

Pareilles contradictions dans le système en place abondent, notamment si l'on considère certaines décisions d'organismes réglementaires comme le CRTC. **Le manque de cohérence entre une série d'objectifs de politique culturelle et une autre inspirée par des considérations purement financières est l'écart le plus évident quand on regarde la politique culturelle fédérale et son application.**

Le ministère du Patrimoine canadien est censé être le ministère responsable de la politique culturelle fédérale, mais il doit assumer ce rôle en collaboration étroite avec d'autres ministères dont les objectifs peuvent être très différents.

On peut le voir également à propos de questions comme l'imposition des artistes et des arts, la politique du commerce international et les ententes qui dévient de

la ligne de la politique culturelle fédérale existante, la propriété étrangère et le contrôle de nos industries culturelles et le financement du secteur des arts et de la culture.

S'il peut y avoir des avantages à répartir la responsabilité de divers éléments de la politique culturelle dans l'ensemble du gouvernement fédéral, il doit y avoir un tissu connecteur pour assurer que la même raison d'être et la même résolution guident la mise en oeuvre et l'élaboration des politiques et des lois nouvelles et existantes. Le défi du secteur culturel et du gouvernement consiste à créer un tel mécanisme et à en faire bon usage. Nous devons, dans le contexte de ces consultations, nous atteler à la tâche de recentrer nos efforts. Peut-être faudrait-il une sorte de « Charte de la culture » qui serve de pierre de touche et de terrain d'appel des politiques et décisions administratives qui concernent cet important secteur de l'activité canadienne !

Sans s'avérer nécessairement une panacée, un tel mécanisme viendra marquer une nouvelle étape du partenariat entre le gouvernement fédéral et le secteur des arts et de la culture. Il pourrait éviter au secteur de faire l'objet de décisions mal réfléchies et non éclairées en matière de politique qui ont une incidence négative.

Nous devons consacrer notre imagination collective à la conceptualisation d'un tel mécanisme et assurer qu'il fonctionne pour appliquer et respecter les politiques culturelles fédérales courantes et à venir d'une façon uniforme et prévisible. En arrivant à régler ce problème épineux, nous aurons fait beaucoup de chemin pour assurer que les éléments qui existent déjà peuvent vraiment fonctionner comme une politique culturelle fédérale cohérente.

Conclusion

Au sein du secteur des arts et de la culture en général, il s'en trouve beaucoup pour dire que tout progrès des politiques culturelles canadiennes a trois éléments distincts pour pré-requis :

- la volonté politique;
- les ressources financières;
- les politiques et règlements appropriés.

Il est relativement facile de déterminer si ces éléments sont présents dans tout scénario politique et, par conséquent, d'évaluer les perspectives de progrès. Il est évidemment trop tôt pour porter jugement sur le nouveau gouvernement fédéral actuel, mais **c'est carrément sur les épaules du secteur culturel lui-même que retombe la responsabilité première de tout faire pour que ces éléments essentiels soient en place pour assurer un véritable mouvement de progrès.**

QUELQUES-UNES DES QUESTIONS À DÉBATTRE

Certaines des politiques en place sont-elles dépassées? Comment les adapter aux besoins du 21^{ème} siècle?

Manque-t-il des pièces à cette mosaïque de politiques culturelles fédérales?

Compte tenu de l'impact de l'évolution accélérée des technologies et de la globalisation, de quelles politiques avons-nous besoin pour assurer la place de notre culture chez nous et sur la scène internationale ?

Comment assurer que les décisions des organismes réglementaires appuient effectivement les objectifs culturels déclarés du gouvernement fédéral ?

Avons-nous besoin de revoir les règles régissant la propriété et le contrôle effectif de nos entreprises culturelles ?

Comment encourager la production et l'innovation tout en assurant le maintien de la propriété canadienne des entreprises cruciales à la santé de la culture nationale ?

Quelle contribution les nouvelles entreprises de distribution devraient-elles être obligées de faire pour assurer la prospérité du secteur culturel national ?

Compte tenu des réalités économiques et démographique de notre pays, est-il encore justifié d'établir une distinction entre les secteurs à but lucratif et à but non lucratif quand il est question de subventionner la production de contenus culturels de chez nous ?