

Budget fédéral alternatif : Culture 2021

AUTEURS : BEN DICK ET NAOMI STOKES
INFOGRAPHIES : NEEHA DSOUZA

Mobilisation culturelle/Mass Culture reprend désormais le numéro d'organisme de bienfaisance de la Conférence canadienne des arts et s'engage à poursuivre son analyse du budget annuel. Les recommandations suivantes en matière de politique culturelle ont été intégrées dans le budget fédéral alternatif 2022 du Centre canadien de politiques alternatives. Ce dernier peut également être consulté en tant que document autonome évolutif constituant la première étape de l'analyse du financement public de la culture au Canada par Mass Culture.

Merci à Ben Dick, Naomi Stokes et Neeha Dsouza pour leur travail formidable. Nous remercions également tous ceux et celles qui ont participé à la réflexion ainsi que les lecteurs et lectrices qui ont partagé leurs points de vue. Cette analyse n'aurait pas été possible sans leur contribution. Par ailleurs, comme il ne s'agit que d'une première étape, nous continuerons de mettre le secteur culturel à contribution dans la progression de cette analyse.

Résumé¹

l'équité afin de créer un secteur culturel plus équitable au Canada.

- Réformer les programmes de financement existants afin d'accroître les mesures de financement à long terme, en particulier pour les artistes et les organismes issus des communautés autochtones et les autres groupes visés par l'équité. Envisager l'introduction de soutien relatif à la demande comme les Chèques culture utilisés dans certains pays européens.
- Élargir l'accès au financement pour les infrastructures communautaires en incluant les organismes culturels; et étendre les opportunités de financement au-delà des programmes offerts par Patrimoine canadien et autres sources conventionnelles de financement culturel (ex. le Conseil des Arts du Canada).
- Travailler avec les acteurs du secteur culturel local, en particulier ceux des communautés mal desservies, pour ainsi identifier les façons d'inclure des espaces culturels dans les projets d'infrastructure recevant du financement fédéral.
- Orienter une partie des fonds perçus via la nouvelle taxe sur les services numériques vers le soutien au développement des créateurs de contenu canadiens.
- Veiller à ce que les installations culturelles municipales soient admissibles aux programmes de soutien fédéraux.
- Faire valoir une réforme de l'assurance-emploi et d'autres programmes de sécurité du revenu permettant d'élargir l'accès aux mesures de soutien pour les travailleurs et travailleuses non conventionnels et pour les travailleurs et travailleuses autonomes, en plus de veiller à ce que des services de garde d'enfants abordables soient disponibles, et enfin, collaborer avec les provinces pour mettre à jour les lois du travail pour offrir des protections significatives aux travailleurs et travailleuses autonomes.

¹ Le coût de ces recommandations a été déterminé par le Centre canadien de politiques alternatives. Toutefois, bon nombre de ces recommandations s'inscrivent dans le cadre d'initiatives plus vastes, comme la réforme de l'assurance-emploi, l'infrastructure ou la garde d'enfants, et ne nécessitent pas d'allocations supplémentaires dans le BFA.

L'importance de la culture

Comme le souligne à juste titre le budget fédéral 2021, «les expériences culturelles sont essentielles à notre bien-être.» En raison de la pandémie de COVID-19, les Canadiens ont été privés de nombreuses activités qu'ils apprécient habituellement. Cela aura été un rappel brutal de l'importance de la culture dans nos vies. Nous avons besoin d'occasions de créer, de célébrer, de nous divertir et d'être incités à agir.

Mais de l'importance de quelle culture ?

Tous les paliers de gouvernement au Canada ont joué un rôle dans le soutien du secteur culturel canadien et dans la création d'opportunités culturelles pour les Canadiens. Le budget fédéral 2021 s'est engagé fermement envers le secteur culturel pour contrer les effets dévastateurs de la pandémie. Mais, alors que la démographie du Canada évolue, que les Canadiens autochtones et non autochtones se réconcilient avec le passé colonial et le présent de ce pays, les nouveaux investissements ne renforcent-ils pas majoritairement les modèles coloniaux et les cultures dominantes ? Tentons-nous vraiment de reconstruire en mieux ?

Avant la pandémie de COVID-19, la part de la culture dans le PIB du Canada était de plus de 57,5 milliards de dollars et le secteur représentait près de 670 000 emplois². D'après l'Enquête sociale générale de 2016, la moitié des Canadiens âgés de 15 ans ou plus ont créé ou participé à une activité artistique cette année-là, tandis que 86 % ont assisté à au moins un événement artistique³.

Pour autant, tout le monde ne s'est pas senti le bienvenu. D'après une enquête de 2018, les peuples autochtones et les personnes de couleur étaient ainsi 65 % plus susceptibles de déclarer se tenir à l'écart de certaines activités culturelles parce qu'elles ne reflétaient pas la diversité⁴. L'inégalité se manifeste également entre personnes travaillant dans le domaine culturel. L'analyse du Recensement de 2016 révèle que les femmes travaillant dans les métiers de la culture gagnaient un salaire 36 % moins élevé que celui de leurs homologues masculins⁵. Par ailleurs, les travailleurs culturels autochtones gagnaient un salaire 22 % plus faible que celui des travailleurs culturels non autochtones⁶.

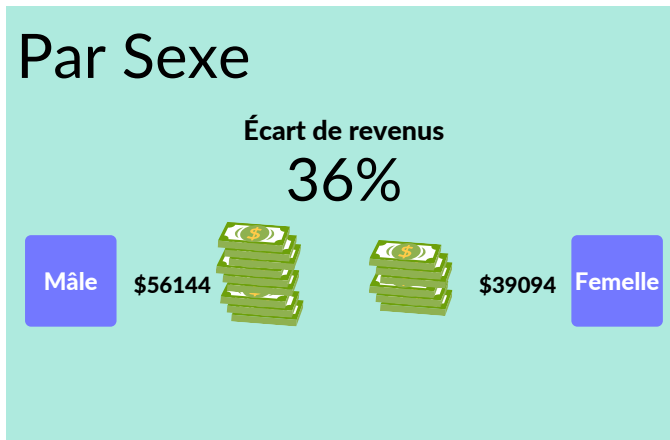
² Compte satellite de la culture, Indicateurs nationaux de la culture, publié en avril 2021. Le PIB de la culture en 2019. Emplois en Culture pour le 4e trimestre 2019.

³ Hill Strategies Recherche, Tendances démographiques de la participation aux arts au Canada en 2016.

⁴ Business for the Arts, "Culture Track", 2018.

⁵ Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, «Population Spotlight Series : La participation de la population active culturelle et les revenus par le sexe» <[Participation et revenu de la main-d'œuvre culturelle selon le sexe - GRCO | OCRG \(ocrg-grco.ca\)](#)>, consulté le 23 juin 2021.

⁶ Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, "Population Spotlight Series : «Participation à la population active culturelle et revenu des travailleurs culturels autochtones» <[Participation à la main-d'œuvre culturelle et revenu des travailleurs culturels autochtones - GRCO | OCRG \(ocrg-grco.ca\)](#)>, consulté le 23 juin 2021.



L'heure du changement a sonné

Il est encourageant de constater que le ministère du Patrimoine canadien prévoit de procéder à un examen de plusieurs de ses programmes, en mettant principalement l'accent sur l'équité, la diversité et l'inclusion. Nous espérons l'annonce officielle et détaillée de cette révision dans les mois à venir. Les programmes devront être examinés à travers le prisme de la race, du genre, de l'orientation sexuelle, de l'incapacité et de l'intersectionnalité socioéconomique. Une vaste consultation des travailleurs culturels, du public et des autres acteurs sera essentielle. Toutes les voix ne sont pas représentées dans les organisations généralement consultées par Patrimoine canadien.

Le budget 2021 a pris un engagement important en faveur de l'élaboration d'un plan d'action sur les données désagrégées - une première au Canada. Quelle place occupera la culture dans ce plan d'action? Pour identifier et répondre aux besoins des communautés mal desservies, les organisations du secteur culturel ont besoin de données fiables sur les activités et les intérêts culturels, subdivisées par genre, race, langue et autres facteurs démographiques - et ces données doivent être disponibles gratuitement tant aux niveaux local, régional que national.

Le BFA allouera 20 millions de dollars par an pendant trois ans à partir de 2022-23, à la désagrégation des données relatives à la culture dans le cadre du Plan d'action sur les données désagrégées.

En outre, les données sur les producteurs culturels ainsi que sur les différents publics de la culture subdivisées par genre, race, langue et autres facteurs démographiques doivent être utilisées au sein même du gouvernement afin de suivre de près les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du budget 2021 visant à créer davantage d'opportunités pour les communautés autochtones et celles visées par l'équité. Cela comprend les agences fédérales, les commissions et les sociétés d'État comme le CRTC, CBC/Radio-Canada et le Conseil des arts du Canada. Patrimoine canadien doit définir des objectifs clairs en ce qui concerne la diversité de la main-d'œuvre et des publics du secteur culturel, une juste rémunération des travailleurs culturels et une distribution équitable du financement. Les institutions culturelles fédérales doivent être tenues responsables de la réalisation de ces objectifs. Comme l'a noté le Racial Equity Media Collective (REMC) dans son rapport sur le projet de loi C-10, « sans reddition de comptes, sans évaluation et sans engagement continu, nous sommes condamnés à répéter le passé ».

En outre, les données sur les producteurs culturels ainsi que sur les différents publics de la culture subdivisées par genre, race, langue et autres facteurs démographiques doivent être utilisées au sein même du gouvernement afin de suivre de près les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du budget 2021 visant à créer davantage d'opportunités pour les communautés autochtones et celles visées par l'équité. Cela comprend les agences fédérales, les commissions et les sociétés d'État comme le CRTC, CBC/Radio-Canada et le Conseil des arts du Canada. Patrimoine canadien doit définir des objectifs clairs en ce qui concerne la diversité de la main-d'œuvre et des publics du secteur culturel, une juste rémunération des travailleurs culturels et une distribution équitable du financement. Les institutions culturelles fédérales doivent être tenues responsables de la réalisation de ces objectifs. Comme l'a noté le Racial Equity Media Collective (REMC) dans son rapport sur le projet de loi C-10, « sans reddition de comptes, sans évaluation et sans engagement continu, nous sommes condamnés à répéter le passé ».⁷

D'importants changements étaient déjà en cours dans le secteur culturel canadien avant 2020, mais la pandémie de COVID-19 en aura accéléré plusieurs. Parmi ces changements figure la croissance rapide du contenu numérique et du nombre de créateurs de contenu numérique. Une nouvelle génération de créateurs a vu le jour au Canada grâce aux nouveaux publics et aux nouvelles sources de revenus générés par des plateformes en ligne. Mais le passage au numérique a créé des difficultés en raison de l'obsolescence des protections de droits d'auteur et de réglementations en matière de radiodiffusion, ainsi que pour garantir les

⁷ Racial Equity Media Collective (REMC), Brief on Bill C-10, 2021, p. 5.

droits des minorités de langue officielle et des peuples autochtones. L'accès à certaines plateformes en ligne, telles que YouTube et TikTok, a créé un espace pour les artistes et les créateurs dont le travail n'aurait peut-être pas été promu par les médias traditionnels. Cependant, le degré de connectivité diffère considérablement à travers le pays, les communautés autochtones et rurales étant souvent laissées pour compte. Ces plateformes, généralement contrôlées par des intérêts étrangers, exercent un pouvoir important grâce à des algorithmes influençant la visibilité et le public cible du contenu. Les plateformes peuvent également récupérer une grande partie des recettes générées par le contenu mis en ligne par le biais de frais d'abonnement, de publicités payantes, de la vente de données, etc. Une partie des montants perçus par la nouvelle taxe sur les services numériques présentée dans le budget 2021 devrait être utilisée pour soutenir le développement des créateurs de contenu numérique canadiens, y compris les artistes conventionnels et les organisations artistiques désirant présenter leur travail via les canaux numériques. Des subventions telles que Présent numérique et Connexion création offertes par le Conseil des Arts du Canada auront contribué à soutenir le passage au numérique pendant la pandémie, mais il ne s'agissait que de micro-subventions ponctuelles. La taxe sur les services numériques pourrait constituer une source de financement durable. Le gouvernement fédéral doit continuer à collaborer avec le G7, l'OCDE et d'autres partenaires internationaux pour faire en sorte que les plateformes numériques paient leur juste part d'impôts et que les créateurs de contenu (dans les médias numériques et traditionnels) soient rémunérés équitablement pour leur travail. Le gouvernement fédéral doit également investir en infrastructure à large bande chez les communautés autochtones, comme le souligne le BFA (voir Premières nations).

Le BFA s'engage à consacrer 85 millions de dollars par an pendant trois ans à partir de 2022-23 à la création de contenu numérique. Dans les années à venir, ce montant sera ajusté en fonction des recettes de la taxe sur les services numériques.⁸

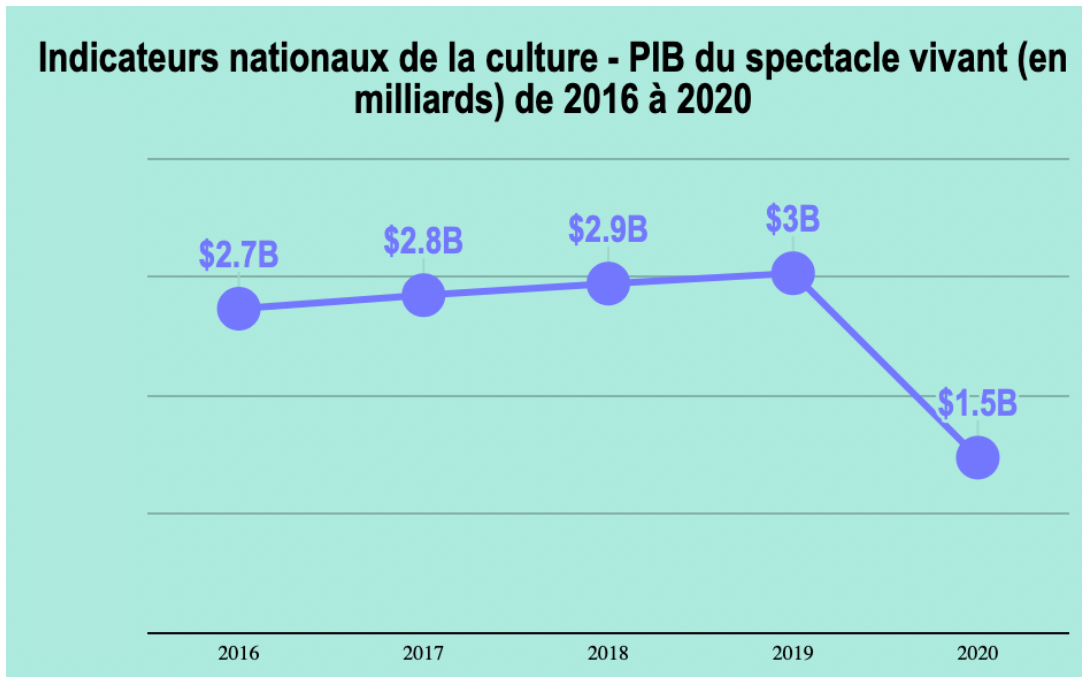
⁸ La nouvelle taxe sur les services numériques s'appliquera aux "recettes des services numériques qui reposent sur les contributions de données et de contenu des utilisateurs canadiens" (Budget 2021). À long terme, nous proposons que le gouvernement fédéral identifie la part des recettes de la taxe sur les services numériques qui provient des entreprises dont l'activité principale est la distribution de contenu (par exemple Netflix, Spotify, YouTube, TikTok, etc.), et qu'il alloue cette part aux créateurs de contenu.

Soutien historique

Des mots comme « monumental », « nécessaire » et « historique » ont été utilisés pour qualifier les engagements du budget fédéral annuel dans les sondages d'opinion menés par Mass Culture peu après la publication du budget. En effet, le budget fédéral 2021 s'est engagé fermement envers le secteur culturel à l'aider à traverser la pandémie.

Mais ce n'est pas assez !

La pandémie de COVID-19 n'est pas encore terminée. Même avec le déploiement des vaccins et la réouverture d'une grande partie de l'économie, bon nombre de secteurs du milieu culturel sont toujours soumis à des restrictions. Plus précisément dans le domaine des arts de la scène. Le PIB du domaine des spectacles sur scène (arts de la scène et festivals) a diminué d'environ 50 % en 2020 par rapport à l'année précédente.⁹



Comme les restrictions concernant les grands rassemblements publics sont toujours en cours, cela prendra un certain temps avant que le secteur ne se rétablisse complètement. Même si les limitations sont levées, certains publics pourraient hésiter à revenir. Des subventions aux salaires et aux loyers auront permis à moult organisations culturelles de rester à flot, mais, devant l'expiration imminente de ces mesures, des prolongations seront nécessaires dans les secteurs les plus touchés (voir Infrastructure sociale).

⁹ Compte satellite de la culture, Indicateurs nationaux de la culture, publié en avril 2021. Ce chiffre ne dresse pas un portrait complet de la situation. Comme les confinements n'ont pas commencé avant mars 2020, le PIB du domaine des spectacles sur scène de 2020 inclut la valeur des spectacles qui ont eu lieu au cours des premiers mois de l'année, avant le début des confinements. Ce qui réduit partiellement la décroissance. Si l'on compare le quatrième trimestre 2020 au quatrième trimestre 2019, le PIB du domaine des spectacles sur scène a baissé de plus de 60 %.

En outre, certaines mesures sanitaires (meilleure ventilation, protocole amélioré de nettoyage, désinfectant pour les mains) entraîneront des coûts supplémentaires pour de nombreuses organisations. Le fonds de stabilisation de 3 milliards de dollars pour les organismes sans but lucratif et les organismes de bienfaisance décrit dans le BFA sera crucial (voir Infrastructure sociale). Les améliorations des infrastructures physiques nécessiteront plus que les 15 millions de dollars injectés par le Fonds du Canada pour les espaces culturels.

Cependant, le secteur culturel ne devrait pas être limité à des sources de financement spécifiques à la culture. Le secteur culturel ne vit pas en vase clos. Les enjeux concernant notamment la santé, l'éducation, la justice, l'environnement et les services de garde ont tous un impact sur la culture et inversement. Le secteur doit donc avoir accès aux sources de financement requises pour répondre à ces enjeux transversaux. Ainsi, inclure l'infrastructure culturelle dans la définition d'infrastructure communautaire serait un bon pas dans cette direction. Cela permettrait aux organismes culturels d'avoir accès au nouveau Fonds canadien de revitalisation des communautés (500 millions de dollars sur 2 ans) annoncé dans le budget 2021, ainsi qu'au transfert de TPS/TVH supplémentaire offert aux municipalités pour le soutien de l'infrastructure communautaire tel que proposé dans le BFA (7,5 milliards de dollars par an) (voir Infrastructure physique).

Le secteur culturel pourrait conférer de la valeur à d'autres projets importants d'infrastructure publique, notamment les écoles, les bibliothèques, les stations de transports collectifs, les hôpitaux, etc. L'inclusion d'espaces artistiques de création, de représentation et d'observation dans ces installations offrirait à leurs usagers des opportunités d'expression ou d'immersion culturelles. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec les acteurs locaux du secteur culturel, en particulier chez les communautés mal desservies, afin de déterminer comment inclure des espaces culturels dans les projets d'infrastructure bénéficiant de son financement.

Coopération intergouvernementale

En plus de prolonger les subventions salariales dans les secteurs les plus durement touchés, le gouvernement fédéral doit réviser son programme afin d'en relever les lacunes. Par exemple, le programme de subventions salariales ne s'applique pas aux instances publiques et par conséquent, les installations culturelles municipales n'y sont pas éligibles. Les centres d'art et autres installations relevant des municipalités peuvent accommoder le secteur culturel local, malheureusement les budgets municipaux ont été durement ébranlés pendant la pandémie en raison de la forte baisse des recettes tirées du transport collectif, de la location des installations, de la programmation, des impôts fonciers, du stationnement, etc. Le manque de souplesse des budgets municipaux met définitivement les installations culturelles municipales en péril sans l'appui du gouvernement fédéral.

Les administrations locales sont d'importants bailleurs de fonds de la culture au Canada. En effet, les données de l'ARC démontrent que les organismes de bienfaisance enregistrés du secteur culturel reçoivent leur soutien public essentiellement des gouvernements municipaux ou provinciaux/territoriaux. C'est à l'Île-du-Prince-Édouard que le gouvernement fédéral contribue le plus au secteur - dans toutes les autres provinces et territoires, la contribution vient surtout des gouvernements municipaux ou provinciaux/territoriaux¹⁰. La pandémie ayant mis à rude épreuve les budgets de ces gouvernements et provoqué une baisse des revenus et une augmentation des dépenses en santé et autres services, le soutien à la culture est plus que jamais précaire, et ce, à un moment où le secteur en a le plus besoin. Le gouvernement fédéral doit donc revoir ses accords avec les provinces et territoires afin de garantir un soutien durable à la culture.

La collaboration des différents paliers de gouvernement sera nécessaire afin de respecter les engagements historiques du budget 2021 en matière de garde d'enfants. Ces engagements sont particulièrement importants pour le secteur culturel où les emplois précaires et les faibles salaires rendent actuellement les services de garde d'enfants inabordables. Alors que le gouvernement fédéral négocie la mise en œuvre à l'échelle nationale de services de garde à 10 \$ par jour avec toutes les provinces, à l'exception du Québec, l'importance de tenir compte des besoins de tous les travailleurs se fait plus que jamais sentir. Dans le secteur culturel, les horaires de travail sont souvent atypiques. Nous avons donc besoin de services de garde d'enfants capables de faire face à ces horaires. Un meilleur accès aux services de garde facilitera la participation aux activités du secteur, plus particulièrement pour les femmes.

Au-delà des mesures palliatives

Bien que les soutiens immédiat et futur soient nécessaires pour permettre au secteur culturel de traverser la pandémie de COVID-19, rappelons-nous que certaines de ces mesures auraient été évitables si la taille du filet de sécurité sociale du Canada avait tenu compte de l'évolution des réalités économiques et sociales. Les failles du programme d'assurance-emploi (AE) du Canada ne sont pas apparues subitement en mars 2020. L'inaccessibilité à l'AE pour les nombreux travailleurs et travailleuses à la pique, autonomes et assujettis à la précarité d'emploi ne date pas d'hier. Cela concerne une grande partie du secteur culturel, y compris un nombre croissant de créateurs et créatrices de contenu numérique. Il faudra apporter de nombreuses améliorations à l'AE pour éviter les crises futures et un revenu minimum garanti serait le premier pas dans la bonne direction (voir Soutien du revenu). Le gouvernement fédéral doit absolument travailler de concert avec les provinces afin de mettre à jour les lois du travail et inclure de nouvelles protections pour les travailleurs indépendants.

¹⁰ Fondé sur l'analyse des données T3010 (Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés) obtenues auprès de l'ARC pour les organismes de bienfaisance du secteur culturel dont les exercices se terminent en 2016, 2017 et 2018. Une analyse des données de 2019 est à venir.

À long terme, le secteur culturel canadien requiert des mesures de financement stables et durables. Comment imaginer un secteur florissant alors que les artistes survivent de subvention en subvention? Bien que le Conseil des Arts du Canada assure un financement de base pluriannuel à certaines compagnies d'arts de la scène et institutions d'arts visuels, cette forme de financement semble ne profiter qu'à un nombre limité d'organismes bien établis. Les organisations œuvrant dans le milieu de la musique classique étant généralement les plus grandes bénéficiaires. Parmi les neuf organismes recevant plus d'un million de dollars du Conseil des Arts en 2019-20, huit d'entre eux sont des opéras, des symphonies ou des ballets. Les artistes en dehors de ces grandes organisations font face à une incertitude beaucoup plus grande. La révision des programmes de Patrimoine canadien doit faciliter l'accès à davantage de moyens de financement et sur du plus long terme, notamment pour les artistes et les organismes issus des communautés autochtones et autres visées par l'équité. Des objectifs concernant la diversité des bénéficiaires de financement à long terme doivent être établis et Patrimoine canadien doit rendre compte de l'atteinte de ces objectifs.

Le gouvernement fédéral devrait envisager le développement de mesures de soutien du côté de la demande pour le secteur culturel afin de pallier les mesures de soutien du côté de l'offre. Il pourrait s'agir d'un Chèque culture, comme ceux déjà introduits dans certains pays européens, allouant aux Canadiens un montant à investir dans des activités et des événements culturels. En plus d'inciter les Canadiens à reprendre leurs activités culturelles après la pandémie, ces chèques contribueraient au financement de certaines parties du secteur culturel recevant peu de soutien de la part du gouvernement.

¹¹ Conseil des Arts du Canada, Tableaux de données ouvertes, mars 2020

¹² Par exemple, l'Italie <https://www.independent.co.uk/arts-entertainment/italian-government-giving-teens-eu500-their-18th-birthday-spend-books-a7205366.html>; France <https://www.connexionfrance.com/French-news/France-gives-young-people-500-arts-and-culture-smartphone-app-pass>

¹³ L'BFA n'alloue actuellement pas d'argent aux chèques culturels car les détails du programme -- qui est éligible et quels montants -- restent à être statués. La recommandation est incluse ici afin d'encourager la discussion sur cette approche alternative au financement public de la culture.