



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

**ÉVALUATION DES DISPOSITIONS ET DU
FONCTIONNEMENT DE LA
*LOI SUR LE STATUT DE L'ARTISTE***

Volume I — Rapport final

le 18 septembre 2002

Rédigé pour
Patrimoine canadien

Canada



TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	i
1.0 Introduction	1
1.1 Objet de l'évaluation	1
1.2 Structure du rapport	2
2.0 Méthodologie	3
2.1 Examen de documents	3
2.2 Entrevues avec des informateurs clés	4
2.3 Sondage auprès des artistes	5
3.0 Contexte de l'adoption de la <i>Loi sur le statut de l'artiste</i>	11
4.0 Résultats	15
4.1 Pertinence	15
4.2 Mise en œuvre	19
4.3 Effets	34
5.0 Conclusions et recommandations	37
Réponse et plan d'action de la direction	41

APPENDICES (Volume II)

APPENDICE A	CADRE D'ÉVALUATION
APPENDICE B	EXAMEN DE DOCUMENTS
APPENDICE C	RAPPORT SUR LES ENTREVUES
APPENDICE D	RAPPORT SUR LES SONDAGES



SOMMAIRE

Introduction

La *Loi sur le statut de l'artiste* (ci-après appelée la *Loi*) a reçu la sanction royale en juin 1992 et est entrée intégralement en vigueur en mai 1995. La *Loi* reconnaît l'importance des artistes dans la société canadienne et établit un cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les artistes et les producteurs.

La *Loi* comporte deux parties principales. La partie I prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste (CCSA), qui joue un rôle consultatif auprès du ministre du Patrimoine canadien. Pour l'essentiel, le CCSA doit défendre et promouvoir le statut professionnel des artistes au Canada en rassemblant de l'information, en conseillant le Ministre et en assurant la liaison avec les associations d'artistes. La partie II instaure le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP), chargé de l'application des dispositions de la *Loi* qui régissent les relations entre les artistes indépendants et les producteurs du secteur culturel canadien relevant de la compétence fédérale. Le TCRPAP rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail. Patrimoine canadien est responsable des aspects culturels de la *Loi* (partie I).

La *Loi* stipule que le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec le ministre du Travail, doit procéder à un examen de la *Loi* la septième année après son entrée en vigueur. L'examen vise à évaluer l'efficacité des deux parties de la *Loi* et, s'il y a lieu, à cerner quelles modifications doivent y être apportées. Comme première étape de cet examen, Patrimoine canadien a demandé à Prairie Research Associates (PRA) Inc. de faire une évaluation de la *Loi*. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation, tire des conclusions et recommande des changements législatifs et opérationnels.

Méthodologie

Nous avons utilisé quatre méthodes de collecte de données aux fins de cette évaluation :

- ▶ examen de documents;
- ▶ entrevues avec des informateurs clés représentant des associations d'artistes, le gouvernement, des producteurs fédéraux et d'autres intéressés (n=65);
- ▶ sondage auprès de membres d'associations d'artistes accréditées et non accréditées (n=296);
- ▶ sondage auprès des producteurs fédéraux (n=8).

Ce rapport regroupe les résultats obtenus au moyen de ces méthodes.

Résultats

Pertinence



Les personnes que nous avons interrogées sont d'avis que l'énoncé de principe de la partie I, aussi bien que le cadre juridique de la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste*, qui régit les négociations collectives entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs relevant de la compétence fédérale¹, sont valables et toujours pertinents. L'instauration par la *Loi* d'un fondement juridique régissant les situations de négociations collectives qui étaient autrefois volontaires, sans fondement juridique et qui, du moins en théorie, pouvaient être contestées en vertu de la *Loi sur la concurrence*, est généralement jugée inestimable, bien que certains producteurs et associations de producteurs croient que la *Loi* est superflue parce que les ententes collectives volontaires étaient déjà la norme dans leurs industries avant sa mise en œuvre.

Même si presque toutes les personnes que nous avons consultées approuvent fortement la *Loi*, elles s'entendent aussi pour dire qu'elle n'a pas suffi à changer la situation socio-économique des artistes de manière significative. On lui reproche principalement de ne s'appliquer qu'aux producteurs fédéraux, de ne traiter que de relations de travail et de ne pas s'appliquer aux producteurs sous-traitants des producteurs relevant de la compétence fédérale. On s'entend également pour dire que l'amélioration de la situation socio-économique des artistes indépendants passe par le recours à d'autres mesures. Les artistes eux-mêmes trouvent qu'il y a d'autres mesures qui sont tout aussi importantes que le droit reconnu de négocier collectivement. De fait, parmi une liste de 10 mesures existantes ou éventuelles visant à améliorer la situation économique des artistes, les répondants au sondage auprès des artistes ont évalué que le droit à la négociation collective était la moins importante. Ils ont accordé beaucoup plus d'importance à des mesures telles que les déductions pour frais d'exploitation, les droits d'auteur, l'étalement du revenu et les subventions gouvernementales.

Le fait que les artistes expriment une préférence pour des mesures qui leur profitent comme individus signifie peut-être que la négociation collective n'a pas la même pertinence pour toutes les catégories d'artistes et de travailleurs culturels ou qu'elle n'est pas facile à appliquer pour tous. Elle est certes efficace pour servir les intérêts économiques de collectivités ou de groupes de travailleurs, mais elle l'est moins lorsqu'il s'agit d'individus qui, de par la nature de l'activité qu'ils ont choisie, travaillent seuls. Par exemple, l'intérêt que peut présenter la négociation collective pour les membres d'un orchestre symphonique est assez évident; il en va autrement dans le cas d'un romancier ou d'un artiste en arts visuels.

Cela ne veut pas dire que la *Loi* n'est pas pertinente pour certaines catégories d'artistes, mais simplement que d'autres types d'initiatives, particulièrement celles qui traitent les artistes indépendants comme des entrepreneurs plutôt que comme des employés, pourraient profiter à un plus grand nombre et à une plus grande variété d'artistes. De plus, diverses autres mesures pouvant profiter à *tous* les artistes indépendants pourraient éventuellement être mises en œuvre.

Mise en œuvre

¹ Les producteurs relevant de la compétence fédérale comprennent toutes les entreprises de radiodiffusion qui sont sous la juridiction du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, les ministères fédéraux et la majorité des sociétés d'État et des organismes fédéraux.



La partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste* prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste (CCSA) pour conseiller le ministre du Patrimoine canadien. Un conseil temporaire de 12 artistes professionnels à temps plein a été nommé en 1991, avant la mise en œuvre de la *Loi*, mais son existence n'a jamais été officialisée par le gouverneur en conseil comme l'exige la *Loi*, et il a de fait cessé de fonctionner en 1996, environ un an après sa mise en œuvre.

Il y a plusieurs explications à la disparition du CCSA, notamment le manque de temps et d'expertise de ses membres et un manque d'orientation de la part de Patrimoine canadien. Mais la raison la plus importante est sans doute le fait que la nomination officielle du Conseil était contraire à la volonté du gouvernement fédéral d'éviter la création de nouvelles entités et d'éliminer les chevauchements et les doublages des entités existantes. Le mandat du conseil est effectivement quelque peu similaire à celui d'organismes de défense existants, particulièrement la Conférence canadienne des Arts et le Conseil des Arts du Canada. Une possibilité serait de fusionner le Conseil canadien sur le statut de l'artiste avec des organismes qui ont une raison d'être similaire. On pourrait aussi, comme l'ont suggéré certains informateurs clés, modifier la partie I de la *Loi* pour complètement éliminer le Conseil étant donné que le gouvernement subventionne déjà plusieurs organismes voués aux arts qui jouent un rôle de conseiller semblable au mandat du CCSA.

La partie II de la *Loi* établit un cadre juridique qui régit les relations entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux et crée le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP) pour l'administrer. Après sept ans d'opérations, le TCRPAP a dans une large mesure rempli sa fonction première, à savoir l'accréditation d'associations d'artistes pour la négociation d'ententes collectives avec les producteurs fédéraux. En effet, depuis mai 1995, le TCRPAP a défini 23 secteurs qui peuvent faire l'objet de négociations collectives et accrédité 21 associations pour représenter ces secteurs. Il a toutefois été moins actif dans l'accomplissement d'autres aspects de son mandat tels qu'entendre les allégations de refus de négocier de bonne foi et de pratiques déloyales de travail. Dans ce domaine, le volume de travail du TCRPAP est probablement appelé à augmenter, mais certains informateurs clés trouvent que la structure du TCRPAP est trop élaborée et suggèrent de transférer ses fonctions à un conseil des relations de travail existant, tel que le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

Fusionner le TCRPAP avec un autre conseil ou tribunal fédéral des relations de travail pourrait comporter plusieurs avantages, notamment une utilisation plus efficace du personnel spécialisé, une plus grande cohérence des décisions touchant les relations de travail, un meilleur service à la clientèle grâce à un point d'accès unique et à un délai d'exécution plus court, et des coûts réduits. Cependant, des informateurs clés nous avisent qu'une telle fusion pourrait être mal perçue par la communauté artistique, qui croit que le TCRPAP connaît mieux les préoccupations du milieu et y est donc plus sensible. Le transfert des fonctions du TCRPAP au CCRI ne serait donc envisageable, insistent les informateurs clés, que si le personnel du CCRI reçoit de la formation spécialisée ou si le personnel du TCRPAP est retenu.

De manière générale, les parties concernées sont satisfaites des dispositions et procédures administratives prévues dans la partie II de la *Loi*. Toutefois, la négociation requiert beaucoup de



temps et de ressources financières, ce qui peut être très lourd à assumer pour les petites associations d'artistes. Les informateurs clés ont établi deux possibilités de modifications à la *Loi* qui aideraient à atténuer cette difficulté et permettraient d'obtenir plus de succès dans les négociations. En premier lieu, la *Loi* devrait stipuler un délai d'exécution pour la première négociation de contrat et prévoir le recours à l'arbitrage si les parties ne parviennent pas à s'entendre à l'intérieur de ce délai. Ce changement permettrait d'éviter des processus de médiation trop longs et harmoniserait la *Loi* avec le *Code canadien du travail* et la loi provinciale sur le statut de l'artiste au Québec. En deuxième lieu, la *Loi* devrait comporter un mécanisme pour encourager les producteurs fédéraux à se regrouper en associations pour négocier collectivement. Dans un tel contexte, il y aurait beaucoup d'appui parmi les associations d'artistes, les représentants gouvernementaux, et les ministères et organismes fédéraux à la création d'une autorité de négociation unique et centralisée pour tous les ministères fédéraux. Cela pourrait réduire le temps et les budgets que les associations d'artistes et les producteurs consacrent à la négociation, et permettre de rationaliser considérablement le processus de négociation collective.

Il y a eu deux autres suggestions de modifications mineures aux dispositions administratives de la *Loi*. Certains informateurs clés trouvent que l'article 46 devrait être modifié de telle sorte que le droit d'exercer des moyens de pression dans le cas de premières négociations soit lié à la date de l'avis de négocier plutôt qu'à celle de l'accréditation; la disposition actuelle donne le droit aux associations d'artistes, du moins en théorie, d'exercer des moyens de pression avant d'avoir envoyé un avis de négocier. Deuxièmement, quelques informateurs clés ont suggéré de modifier la *Loi* de manière à permettre aux parties de saisir le TCRPAP des questions devant faire l'objet d'une décision ou d'une déclaration sans engager de procédure.

Deux points principaux relatifs à la clarté de la *Loi* et à son interprétation par le TCRPAP se dégagent de cette évaluation. À la base du premier, il y a un désaccord philosophique fondamental sur le sens du terme « artiste ». Certains informateurs clés croient que le TCRPAP est allé trop loin en classant certains travailleurs culturels dans la catégorie des artistes alors que d'autres croient que le TCRPAP a été avant-gardiste à cet égard. À l'exception de quelques informateurs clés qui ont recommandé la révision du *Règlement sur les catégories professionnelles* en vue d'y inclure une gamme plus vaste de fonctions artistiques, personne n'a fait de proposition claire de modification à la *Loi*.

Le deuxième point concerne un manque de clarté perçu en ce qui a trait à la portée et au contenu des accords-cadres pouvant être négociés en vertu de la *Loi*, particulièrement en matière de droits d'auteur. Bien que la plupart des informateurs clés ne voient pas de conflit réel ou potentiel entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la *Loi sur le droit d'auteur*, certaines parties, y compris des ministères fédéraux, font valoir que certaines décisions du TCRPAP ont créé de l'incertitude quant à la loi qui régit le droit d'auteur et l'établissement des redevances à payer pour l'utilisation des œuvres. Malgré la décision de la Cour d'appel fédérale de rejeter la demande du Procureur général du Canada visant à mettre de côté une décision d'accréditation du TCRPAP qui a trait à des œuvres déjà existantes, la question demeure sans réponse du point de vue des diverses parties intéressées, qui soutiennent que l'interprétation actuelle met la *Loi sur le statut de l'artiste* en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur*. Les opinions sont arrêtées des deux



côtés, mais la question relève des tribunaux et non de cette évaluation. Cependant, la situation évoluera sûrement au fil du temps.

Effets

Tel que noté plus haut, le milieu s'entend pour dire que la *Loi sur le statut de l'artiste* a atteint son principal objectif, c'est-à-dire établir un fondement juridique pour la négociation collective entre les associations d'artistes et les producteurs fédéraux. Même si de telles négociations se pratiquaient déjà depuis des dizaines d'années avant la mise en œuvre de la *Loi*, elles se faisaient sur une base strictement volontaire puisqu'il n'y avait pas de fondement juridique pour encadrer ces pratiques. C'est ce que la *Loi* est venue corriger, en créant un cadre juridique pour la négociation collective qui n'existait pas auparavant.

À ce jour, c'est sur les associations d'artistes professionnels que la *Loi* a eu l'effet le plus significatif. Les représentants d'associations d'artistes accréditées que nous avons interviewées ont déclaré que l'accréditation leur confère une légitimité et une crédibilité qu'ils n'auraient pas autrement. Les associations d'artistes apprécient beaucoup la *Loi*, notamment parce qu'elle leur a permis de parler aux employeurs d'une seule voix et d'exercer des pressions économiques. De nombreuses associations estiment qu'en l'absence de cette loi, leur capacité de représenter les intérêts de leurs membres serait sérieusement compromise. Dans l'ensemble, bon nombre d'informateurs clés sont d'avis que les associations d'artistes sont mieux organisées maintenant et qu'elles sont plus en mesure de travailler au nom de leurs membres qu'au moment de la mise en œuvre de la *Loi*.

Par ailleurs, à de très rares exceptions près, les associations d'artistes ont indiqué que la *Loi* a eu très peu d'effet jusqu'ici sur la situation économique et les conditions de travail de leurs membres. Ces associations avancent trois explications principales de cet état de fait. D'abord, qu'un grand nombre des associations les plus importantes et les mieux établies avaient déjà des accords-cadres avec les producteurs fédéraux; ensuite que la plupart des associations plus petites et plus récentes n'ont pas encore négocié d'ententes en vertu de la *Loi*; et pour finir, que la plupart des productions artistiques et culturelles sont de la compétence des provinces.

Les producteurs, quant à eux, indiquent que la *Loi* a eu peu ou pas d'effet sur leurs organismes jusqu'à présent. Certains d'entre eux négociaient collectivement avec les associations d'artistes sur une base volontaire avant la mise en œuvre de la *Loi*; d'autres disent que l'effet de la *Loi* a été négligeable parce qu'ils n'emploient pas un grand nombre d'artistes indépendants. Toutefois, certains producteurs sont préoccupés par la *Loi* et ses répercussions pour leurs organismes. On s'interroge, par exemple, sur le bien-fondé de la négociation collective dans le cas des organismes tiers et de l'applicabilité de la *Loi* dans certains secteurs artistiques. Certains producteurs pensent que le TCRPAP a un parti pris en faveur des associations d'artistes.

Du même souffle, il faut noter que plusieurs producteurs ont reconnu l'importance du fondement juridique que la *Loi* a établi pour la négociation collective et des précisions qu'elle a apportées sur les rôles respectifs des associations d'artistes et des producteurs dans les relations professionnelles. Les associations d'artistes et les représentants du gouvernement ont fait écho à ces propos et loué le processus démocratique que la *Loi* a instauré, qui permet aux parties



intéressées de conclure leurs propres ententes, de même que les normes qu'elles a établies en matière de rémunération, qui ont eu pour effet de stabiliser le marché du travail et de le rendre plus prévisible.

Recommandations

1. **La *Loi sur le statut de l'artiste* est utile en ce qu'elle reconnaît l'importance des artistes au Canada et établit un cadre juridique régissant la négociation collective entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux. Patrimoine canadien pourrait explorer la possibilité d'établir d'autres politiques et programmes pour améliorer la situation économique des artistes indépendants.**
2. **Étant donné que le gouvernement fédéral subventionne des organismes voués aux arts qui défendent les intérêts des artistes canadiens et les conseillent, il faudrait examiner la possibilité que ces organismes assument le rôle du Conseil canadien du statut de l'artiste dans le respect de l'esprit de la partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste*.**
3. **Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait explorer des façons de rationaliser l'administration et la structure de prestation de services du Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs tout en faisant en sorte que ce dernier reste sensible aux préoccupations des artistes et de leurs associations professionnelles. Il faudrait envisager diverses options, du statut quo à la fusion du TCRPAP avec un autre conseil ou tribunal fédéral des relations de travail.**
4. **La partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait comporter une disposition régissant la négociation et l'arbitrage de premiers contrats. Cette modification harmoniserait la *Loi* avec le *Code canadien du travail* et la loi provinciale sur le statut de l'artiste au Québec.**
5. **L'article 46 de la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait être modifié de manière à lier le droit d'exercer des moyens de pression, dans le cas de premières négociations, à la date de l'avis de négocier plutôt qu'à celle de l'accréditation, en conformité avec les pratiques courantes en matière de relations de travail.**
6. **Il faudrait explorer les mécanismes permettant de rationaliser le processus de négociation collective. Il y aurait lieu d'envisager la possibilité d'établir une autorité de négociation unique pour tous les ministères fédéraux.**
7. **Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait se pencher sur les modifications à apporter au *Règlement sur les catégories professionnelles* et sa définition des catégories de travailleurs culturels qui bénéficient de la protection de la *Loi sur le statut de l'artiste*.**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada^{vii}

8. Patrimoine canadien pourrait explorer davantage et clarifier la relation entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la *Loi sur le droit d'auteur*.



1.0 Introduction

La *Loi sur le statut de l'artiste* (ci-après appelée la *Loi*) a reçu la sanction royale en juin 1992 et est entrée intégralement en vigueur en mai 1995. La *Loi* reconnaît l'importance des artistes dans la société canadienne et établit un cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les artistes et les producteurs.

La *Loi* comprend deux parties principales: La partie I prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste (CCSA), qui joue un rôle consultatif auprès du ministre du Patrimoine canadien. Pour l'essentiel, le CCSA doit défendre et promouvoir le statut professionnel de l'artiste au Canada en rassemblant de l'information, en conseillant le Ministre et en assurant la liaison avec les associations d'artistes. La partie II instaure le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (le TCRPAP), chargé de l'application des dispositions de la *Loi* qui régissent les relations entre les artistes indépendants et les producteurs du secteur culturel canadien relevant de la compétence fédérale. Le TCRPAP rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail. Patrimoine canadien est responsable des aspects culturels de la *Loi* (partie I).

1.1 Objet de l'évaluation

La *Loi sur le statut de l'artiste* stipule que le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec le ministre du Travail, doit procéder à un examen de la *Loi* la septième année suivant son entrée en vigueur. L'examen vise à évaluer l'efficacité des deux parties de la *Loi* et s'il y a lieu, à cerner les modifications qui doivent y être apportées.

Comme première étape de cet examen, Patrimoine canadien a demandé à Prairie Research Associates (PRA) Inc. de faire une évaluation de la *Loi*. La conception et la mise en œuvre de la recherche ont été guidées par le cadre d'évaluation présenté à l'appendice A (se reporter au volume II du présent rapport).

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation, tire des conclusions et recommande des changements législatifs et opérationnels.



1.2 Structure du rapport

Le présent rapport se divise en plusieurs chapitres. Le chapitre 2.0 décrit la méthodologie utilisée pour mener l'évaluation et le chapitre 3 décrit le contexte qui a entraîné l'adoption de la *Loi sur le statut de l'artiste*. Les conclusions de l'évaluation sont présentées au chapitre 4.0. Le chapitre 5.0 conclut et formule des recommandations.

Quatre appendices au rapport sont présentées séparément dans le volume II. Elles comprennent le cadre d'évaluation qui a orienté l'étude de même que trois rapports provisoires (appendices B, C et D) présentés au cours de l'évaluation.

- ▶ Appendice A — Cadre d'évaluation
- ▶ Appendice B — Examen de documents
- ▶ Appendice C — Rapport sur les entrevues
- ▶ Appendice D — Rapport sur les sondages.

Même si les conclusions des rapports provisoires ont été intégrées au rapport final, il est utile de les consulter afin d'obtenir de l'information plus détaillée.



2.0 Méthodologie

Nous avons utilisé quatre méthodes de collecte de données aux fins de cette évaluation :

- ▶ examen de documents;
- ▶ entrevues avec des informateurs clés (n=65);
- ▶ sondage auprès des artistes (n=296);
- ▶ sondage auprès des producteurs fédéraux (n=8).

Nous avons préparé tous les instruments de collecte de données avec l'aide de Patrimoine canadien et de Développement des ressources humaines Canada. Ce rapport regroupe les résultats obtenus au moyen de ces méthodes.

2.1 Examen de documents

L'examen de documents (se reporter à l'appendice B, volume II) fournit l'information générale permettant la mise en œuvre de l'évaluation globale et répond directement à certaines des questions soulevées lors de l'évaluation. Il présente les défis économiques que doivent relever les artistes professionnels de même que le contexte qui a débouché sur l'adoption de la *Loi sur le statut de l'artiste*. Il décrit la *Loi* en détail et présente les intervenants importants et leur rôle respectif de même que les procédures du TCRPAP. De plus, il fournit un survol des activités à ce jour et passe en revue certains des grands problèmes qui ont surgi pendant les sept années suivant l'adoption de la *Loi*.

Dans le cadre de cet examen de documents, nous avons pris connaissance d'un vaste éventail de documents, notamment :

- ▶ site Web et documents du TCRPAP;
- ▶ rapports de recherche indépendants et articles de journaux;
- ▶ lois et règlements sur le statut de l'artiste (fédéraux et québécois);
- ▶ procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des communications et de la culture;
- ▶ débats pertinents de la Chambre des communes;
- ▶ rapports de plusieurs commissions et groupes de travail fédéraux sur les arts et la culture;
- ▶ sites Web et publications de divers organismes du domaine des arts et de la culture.

On trouvera à l'appendice B une bibliographie complète.



2.2 Entrevues avec des informateurs clés

Nous avons effectué des entrevues approfondies avec 65 informateurs clés dans le cadre d'entrevues individuelles et en groupe. Nous avons rédigé un rapport distinct sur les résultats des entrevues, que l'on peut trouver à l'appendice C, volume II.

Patrimoine canadien a ciblé les personnes pertinentes et leur a posté des demandes d'invitation à participer au sondage. PRA Inc. a ensuite téléphoné à chaque personne afin de convenir d'une date pour l'entrevue. Dans certains cas, la personne désignée par Patrimoine canadien n'était pas libre pendant la période de l'étude ou souhaitait se faire remplacer par une autre personne du même organisme. De plus, quelques informateurs clés ont refusé de participer à une entrevue ou n'ont pas donné suite à nos tentatives répétées d'entrer en contact avec eux (nous faisons au moins trois essais par informateur clé).

Nous avons regroupé les informateurs clés dans quatre catégories :

- ▶ gouvernement
- ▶ associations d'artistes²
- ▶ producteurs fédéraux
- ▶ autres informateurs clés

et nous avons rédigé un guide d'entrevue distinct pour chaque groupe. Tous les informateurs clés ont eu la possibilité de prendre connaissance du guide d'entrevue à l'avance et de répondre aux questions en français ou en anglais. La majorité des entrevues ont été réalisées par téléphone.

2.3 Sondage auprès des artistes

Nous avons effectué un sondage par la poste auprès des artistes professionnels indépendants qui sont membres d'associations d'artistes accréditées et non accréditées. Patrimoine canadien a compilé une liste initiale de 36 associations et a envoyé à chacune une lettre expliquant l'objet du sondage et invitant ses membres à

²Même si nous avons invité les associations d'artistes accréditées et non accréditées à participer au processus d'entrevue, seulement deux associations non accréditées ont accepté l'invitation. Une association accréditée est une association qui a obtenu le droit exclusif, en vertu de la *Loi sur le statut de l'artiste*, de représenter un secteur artistique aux fins de la négociation d'une convention collective avec les producteurs relevant de la compétence fédérale.



participer. La lettre demandait aussi aux associations d'artistes de fournir leurs listes de membres à PRA aux fins du sondage.

PRA a fait un suivi de cette lettre en s'adressant par téléphone à chaque association. Par suite de ces appels, 31 des 36 associations ciblées ont accepté de participer au sondage. Sur ce nombre, 11 étaient prêtes à nous fournir leurs listes de membres et les 20 autres ont accepté de distribuer le questionnaire du sondage à un échantillon de leurs membres, en notre nom.

En fonction du nombre de membres de chaque association et de son statut (accréditée ou non accréditée), de même que sur la base d'un échantillon total de 1 000, nous avons déterminé le nombre de questionnaires à distribuer à chaque association selon la formule suivante :

- ▶ Associations non accréditées, 15 questionnaires chacune.
- ▶ Associations accréditées comptant moins de 1 000 membres, 25 questionnaires chacune.
- ▶ Associations accréditées comptant entre 1 000 et 10 000 membres, 50 questionnaires chacune.
- ▶ Associations accréditées comptant plus de 10 000 membres, un peu plus de 90 questionnaires chacune, pour constituer l'échantillon total de 1 000.

Nous avons sélectionné un échantillon aléatoire des membres des 11 associations qui nous avaient fourni des listes, nous avons posté à chacun une trousse contenant le questionnaire du sondage, une lettre de présentation et une enveloppe-retour affranchie portant notre adresse. Dans le cas des 20 autres associations (celles qui souhaitaient distribuer les questionnaires elles-mêmes), nous avons préparé le nombre pertinent de trousse de sondage et nous les avons envoyées aux associations visées en leur demandant de les distribuer à un échantillon aléatoire de leurs membres.

De plus, nous avons invité toutes les associations à informer leurs membres que s'ils ne recevaient pas le questionnaire de sondage par la poste et qu'ils souhaitaient participer, ils pourraient en commander une copie en se rendant sur le site Web de PRA.

Toutes les personnes visées par le sondage ont reçu le questionnaire en français et en anglais. Les personnes qui ont commandé le questionnaire sur le site Web de PRA ont pu l'obtenir dans la langue de leur choix.



Il faut souligner que les 15 questionnaires envoyés à une association non accréditée pour distribution à ses membres ont été retournés à PRA à cause d'une erreur dans l'adresse postale. PRA a téléphoné aux bureaux de l'association et a laissé un message demandant que cette dernière entre en contact avec nous si elle voulait participer au sondage. Cependant, cet appel n'a pas eu de suite.

Quelque 985 questionnaires (plutôt que 1 000) ont d'abord été distribués aux artistes, soit directement par PRA ou par l'intermédiaire de l'association d'artistes. De plus, nous avons reçu six demandes de questionnaires à notre site Web. Au total, 991 questionnaires ont été distribués aux artistes et nous avons reçu 296 questionnaires remplis, pour un taux de réponse de 29,9 %. Il se pourrait que certaines personnes visées par le sondage aient eu l'impression qu'elles ne connaissaient pas suffisamment la *Loi* pour répondre aux questions.

Le tableau 1 de la page suivante énumère les associations qui ont participé au sondage, leur effectif, le nombre de questionnaires alloués à chacune, le nombre de questionnaires reçus par chacune et le taux de réponse de chacune.

Les principaux résultats du sondage effectué auprès des artistes ont été incorporés au présent rapport. Il faut souligner qu'une grande partie des répondants ont omis de répondre à certaines questions ou ont indiqué ne pas avoir d'opinion. C'est notamment le cas des questions touchant les effets de la *Loi* ainsi que ses points forts et ses points faibles. Même si l'on peut trouver les résultats détaillés du sondage auprès des artistes à l'appendice D, volume II, le rapport final traite des questions auxquelles la majorité des répondants ont été en mesure de répondre — c'est-à-dire principalement les questions touchant la pertinence de la *Loi*.



Tableau 1 : Sondage auprès des artistes — répartition des questionnaires et taux de réponse				
Association	Effectif total	Questionnaires distribués	Questionnaires remplis	Taux de réponse
Associations accréditées				
Association of Canadian Television and Radio Artists	18 000	93	17	18,3 %
American Federation of Musicians of the United States and Canada	16 000	92	22	23,9 %
Union des artistes ¹	6 000	51	16	31,4 %
Canadian Actors' Equity Association	5 000	50	19	38,0 %
Guilde des musiciens du Québec	3 500	50	0	0 %
Canadian Artists' Representation/Le Front des artistes canadiens	4 000	50	17	34,0 %
Writers' Guild of Canada	1 600	50	20	40,0 %
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec	1 600	50	24	48,0 %
The Writers' Union of Canada	1 400	50	31	62,0 %
Union des écrivaines et des écrivains québécois	1 200	50	19	38,0 %
Société des auteurs de radio, télévision et cinéma	850	25	6	24,0 %
Conseil des métiers d'art du Québec	700	25	1	4,0 %
The Canadian Association of Photographers and Illustrators in Communications/L'Association canadienne de photographes et illustrateurs en communication	500	25	5	20,0 %
Periodical Writers' Association of Canada	500	25	8	32,0 %
Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec	400	25	10	40,0 %
Playwrights' Union of Canada	400	25	8	32,0 %
Associated Designers of Canada ² /Association des designers canadiens	165	30	9	30,0 %
Association des professionnels des arts de la scène du Québec	160	25	12	48,0 %
Association québécoise des auteurs dramatiques	150	25	14	56,0 %
Société professionnelle des auteurs et des compositeurs québécois	147	25	8	32,0 %
Associations non accréditées				
Fight Directors Canada	1 000	15	4	26,7 %
Association des professionnelles de la vidéo du Québec	900	15	0	0 %
Writers' Guild of Alberta	720	15	5	33,3 %
Association of Canadian Film Craftspeople (BC)/Association des artisans du film canadien (C.-B.)	600	15	1	6,7 %
League of Canadian Poets	300	15	6	40,0 %
Centre des auteurs dramatiques	200	15	7	46,7 %
Writers' Federation of New Brunswick	174	15	4	26,7 %
Association des journalistes indépendants du Québec	150	15	0	0 %
Literary Translators' Association of Canada	100	15	1	6,7 %
Canadian Alliance of Dance Artists (Ont.)	50	15	2	13,3 %
Total	66 466	991	296	29,9 %

¹ Un questionnaire a été demandé par l'intermédiaire du site Web; cependant, il n'a pas été retourné.

² Cinq questionnaires ont été demandés par l'intermédiaire du site Web; deux ont été retournés.



2.3.1 Sondage auprès des producteurs

PRA a effectué un sondage auprès des producteurs fédéraux soumis à l'application de la *Loi*. Patrimoine canadien a ciblé 27 producteurs fédéraux en vue du sondage. PRA a posté des questionnaires à ces 27 producteurs et a demandé aux répondants de nous retourner leurs questionnaires remplis dans une enveloppe-retour affranchie portant notre adresse ou par télécopieur, sans frais. Nous avons demandé aux personnes ayant reçu le questionnaire qui estimaient qu'un autre membre de l'organisation était mieux à même de répondre de retourner le questionnaire non rempli à PRA, en nous indiquant le nom de cette autre personne. Nous invitons ensuite cette dernière à participer au sondage.

Douze des vingt-sept questionnaires ont été retournés à PRA. Trois d'entre eux n'avaient pas été remplis; sur l'un d'eux, on indiquait que le questionnaire ne s'appliquait pas à l'organisation³. Ces quatre questionnaires ont été exclus de l'analyse. Donc, la taille totale de l'échantillon était de huit, soit un en français et sept en anglais.

Le taux de réponse au sondage était de 29,6 %, un peu moins que prévu. On nous a dit que certains des producteurs ciblés par Patrimoine canadien avaient décidé de ne pas retourner le questionnaire parce qu'ils étaient membres d'une association de producteurs qui avait déjà participé à la recherche dans le cadre du processus d'entrevue. Le représentant de l'association que nous avons rencontré lors d'une entrevue informelle a donné un aperçu du point de vue des membres de l'association avant l'entrevue et il s'est exprimé au nom de toute l'organisation. Quinze des producteurs de notre échantillon faisaient partie de cette association.

On trouvera les résultats détaillés du sondage auprès des producteurs à l'appendice D, volume II. Étant donné la petite taille de l'échantillon, il faut interpréter ces résultats avec circonspection.

3.0 Contexte de l'adoption de la *Loi sur le statut de l'artiste*

³L'organisation de ce répondant ne faisait pas partie des catégories de producteurs fédéraux énumérées dans le questionnaire.



À son entrée en vigueur en 1995, la *Loi sur le statut de l'artiste* avait pour objet de montrer la détermination du gouvernement fédéral à améliorer les conditions de travail et la situation économique des artistes. La *Loi* visait à corriger ce que l'on considérait comme une reconnaissance insuffisante des artistes canadiens, de leur travail et de leurs conditions de vie, comparativement aux autres travailleurs. On savait depuis un certain temps que les artistes professionnels se retrouvaient parmi les citoyens les plus instruits mais les moins bien rémunérés du pays. De plus, en nombre disproportionné, les artistes effectuaient du travail à temps partiel ou du travail saisonnier et avaient le statut de travailleurs indépendants. Par conséquent, de nombreux artistes ne profitaient pas de la même sécurité d'emploi et des mêmes avantages que les autres travailleurs. Au cours des décennies précédant l'adoption de la *Loi*, de fortes pressions exercées par les milieux culturels de même que diverses commissions et divers groupes de travail gouvernementaux avaient contribué à donner beaucoup de visibilité aux arts et à la situation économique des artistes professionnels. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la Commission Massey-Lévesque), publié en 1951, était le premier à reconnaître que les artistes étaient incapables de vivre uniquement du produit de la vente de leurs œuvres et proposait comme solution possible un revenu minimum de subsistance⁴. Plus de vingt ans plus tard, le gouvernement fédéral rendait public, dans le « Rapport Disney », le premier portrait complet des difficultés économiques vécues par les artistes canadiens. Le rapport recommandait un double statut pour les artistes, soit le statut de travailleur indépendant à des fins fiscales, mais aussi l'accès à des programmes comme l'assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada⁵.

Même si le gouvernement fédéral n'a pas donné suite au Rapport Disney, le Canada a signé la recommandation de l'UNESCO sur le statut de l'artiste (la Convention de Belgrade) en 1980. Peu après, le Canada créait le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (le Comité Applebaum-Hébert) qui devait non seulement examiner le statut de l'artiste, mais aussi effectuer un examen complet de l'ensemble des institutions et de la politique culturelles du Canada. Dans leur rapport présenté en 1982, les commissaires

⁴Danielle Cliche, « Status of the Artist or of Arts Organizations? A Brief Discussion on the Canadian Status of the Artist Act ». *Canadian Journal of Communications* 21 (2) (1996).

⁵Cliche, *ibid.*



notaient que malgré des décennies de pressions de la part de la communauté artistique et malgré la contribution extraordinaire des artistes à la vie canadienne, leurs conditions de vie n'avaient pratiquement pas changé :

Beaucoup, sinon la plupart de ces professionnels, peuvent, en raison de leur revenu, être considérés comme des travailleurs pauvres hautement spécialisés⁶.

Quelques années plus tard, un autre groupe de travail a été créé spécifiquement dans le but de faire enquête sur les conditions de vie et les conditions de travail des artistes canadiens, et de formuler des recommandations qui pourraient déboucher sur l'amélioration de ces conditions. En 1986, le Groupe de travail sur le statut de l'artiste rendait public le résultat de ses enquêtes (le rapport Siren-Gélinas). Parmi ses recommandations, le Rapport proposait des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'offrir une meilleure sécurité financière aux artistes (y compris des exonérations d'impôt et l'étalement du revenu), des modifications aux règles sur le droit d'auteur et l'adoption d'une loi reconnaissant les organisations représentant les artistes professionnels indépendants à titre d'agents de négociation collective⁷.

Un an après la publication du Rapport Siren-Gélinas, le gouvernement du Québec adoptait la *Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*. Cette loi était la première à accorder des droits de négociation collective aux associations d'artistes professionnels indépendants (dans ce cas, ceux qui travaillent dans les domaines du théâtre, de l'opéra, de la musique, de la danse, des spectacles, du cinéma et de l'enregistrement sonore). En 1988, la province a adopté une loi semblable s'appliquant aux artistes créant des œuvres dans les domaines des arts visuels, des arts et métiers et de la littérature.

⁶Rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, 1982, p. 4.

⁷Il faut souligner que certaines associations d'artistes, comme la American Federation of Musicians of the United States and Canada, ont réussi à établir et à négocier des accords-cadres avec de nombreux producteurs. Cependant, tous ces accords ont été établis de bonne foi et n'étaient pas reconnus par les tribunaux. De plus, parce que les négociations et les ententes contractuelles passées par les associations d'artistes indépendants ne relevaient pas du *Code canadien du travail*, les associations d'artistes pouvaient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites en vertu de la *Loi sur la concurrence*, pour complot en vue de réduire les prix.



En novembre 1989, le Comité permanent des communications et de la culture a créé le Sous-comité sur le statut de l'artiste et lui a donné le mandat de passer en revue les rapports précédents sur les questions relatives au statut de l'artiste. Dans son rapport, présenté en février 1990, le Sous-comité a formulé 11 recommandations, y compris l'adoption d'une loi sur le statut de l'artiste qui entraînerait la reconnaissance du statut professionnel des artistes et donnerait aux associations accréditées représentant les artistes indépendants travaillant dans des secteurs de compétence fédérale le droit à la négociation collective. Le Sous-comité recommandait aussi que la loi proposée aborde d'autres questions, notamment la présomption du statut de travailleur autonome des artistes à des fins fiscales, l'accès à l'assurance-emploi, une indemnisation pour usage gratuit des œuvres artistiques dans les bibliothèques, une protection contre la faillite et le droit de verser une partie du revenu artistique dans un « compte d'artistes » à l'égard duquel l'impôt à payer serait reporté.

Le gouvernement fédéral a répondu au rapport du Comité permanent en mai 1990⁸. Il s'engageait à adopter une loi sur le statut de l'artiste qui donnerait aux artistes le droit de créer des associations et de négocier des conditions de travail minimales. Il s'engageait aussi à donner suite à certaines des autres recommandations du Comité permanent au moyen de mesures administratives et de modifications des lois existantes. Parmi les questions que le gouvernement proposait d'aborder à l'extérieur du champ d'application de la nouvelle loi, on note la protection contre la faillite, les déductions fiscales pour les dépenses assumées dans le cadre du travail de l'artiste et le traitement fiscal des dons d'œuvres à des organismes de bienfaisance par des artistes en arts visuels.

Le projet de loi sur le statut de l'artiste qui a été déposé à la Chambre des communes en décembre 1990 n'était donc pas aussi complet que le Comité permanent l'avait recommandé. Il se composait de deux parties principales. La partie I comprenait un énoncé de principe général concernant le statut de l'artiste et prévoyait la création du Conseil canadien du statut de l'artiste; la partie II établissait le cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux. La *Loi sur le statut de l'artiste* a reçu la sanction royale en juin 1992. La proclamation de la partie I

⁸Gouvernement du Canada, *Réponse du Gouvernement au Rapport du Comité permanent des communications et de la culture sur le statut de l'artiste*, mai 1990.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada¹²

remonte à mai 1993 et la partie II est entrée en vigueur en mai 1995.



4.0 Résultats

Dans le présent chapitre, nous exposons les résultats globaux de toutes les méthodes de collecte des données utilisées dans la recherche. Nous présentons les résultats selon les questions et problèmes figurant dans le cadre d'évaluation (appendice A).

4.1 Pertinence

Le sondage que nous avons effectué au cours de l'évaluation nous indique que presque tous les répondants sont d'avis que la situation qui a amené le gouvernement fédéral à adopter la *Loi sur le statut d'artiste* existe encore. En effet, pratiquement tous les informateurs clés conviennent que la situation socio-économique et les conditions de travail des artistes indépendants n'ont pas beaucoup changé depuis 1995, même si certains nuançaient leurs remarques en déclarant qu'ils ne disposaient pas de données pour étayer leur opinion⁹. Les artistes avec lesquels nous sommes entrés en contact ont exprimé une opinion semblable. Plus de la moitié (52 %) des répondants au sondage estiment que les conditions de travail et que la situation économique des artistes indépendants ne se sont pas améliorées depuis 1995, et presque tous (93 %) jugent que la majorité des artistes indépendants du Canada ne sont pas en mesure de gagner leur vie, à moins de compléter leurs activités artistiques par du travail non artistique.

Les opinions sur la pertinence de la *Loi* varient selon les intérêts divers des groupes visés. Presque tous les répondants (93 %) estiment que des mesures visant à améliorer la situation économique des artistes indépendants sont nécessaires au Canada et les trois quarts d'entre eux croient que des mesures visant spécifiquement à améliorer les relations de travail entre les associations d'artistes et les producteurs s'imposent. De même, la plupart des informateurs clés ont confirmé la valeur et la pertinence de la *Loi*, tant en ce qui concerne les énoncés de principe importants de la partie I que le cadre juridique établi par la partie II à l'égard de l'encadrement de la négociation collective entre associations d'artistes professionnels indépendants et producteurs fédéraux. Cependant, un petit nombre de producteurs et de représentants d'associations de producteurs ont exprimé un point de vue dissident. Ils estiment que la *Loi* n'est pas nécessaire, principalement parce que les conventions collectives étaient déjà la

⁹D'ici la diffusion des données du recensement de 2001, les données du recensement de 1996 nous fournissent les chiffres les plus à jour sur le revenu des artistes.



norme dans les industries qu'ils représentent avant la mise en œuvre de la *Loi*.

4.1.1 Limites de la *Loi*

Même si les informateurs clés et les artistes approuvent fortement la *Loi sur le statut de l'artiste*, ils s'entendent pour dire que la *Loi*, en elle-même, ne réussit pas à modifier de manière significative la situation socio-économique des artistes. La présente étude a fait ressortir deux grandes limites de la *Loi* :

► ***La Loi ne s'applique qu'aux producteurs relevant de la compétence fédérale.***

Les informateurs clés estiment que le champ d'application limité de la partie II de la *Loi* est le principal facteur qui restreint sa capacité de modifier la situation socio-économique des artistes. Même si la majorité de la production artistique et culturelle s'effectue à l'extérieur du champ d'application de la loi fédérale, aucune des provinces et aucun des territoires, à l'exception du Québec, n'a adopté de lois semblables¹⁰. Le TCRPAP lui-même, dans son dernier rapport de rendement, soulignait que comparativement à tout le travail qui s'effectue dans le secteur culturel au Canada, la quantité de travail offerte aux artistes indépendants et aux producteurs dans leur secteur de compétence est modeste¹¹. Les artistes indépendants qui œuvrent dans le secteur culturel le font donc, pour l'essentiel, en l'absence des droits à la négociation collective que leur offre la *Loi*. Bon nombre des personnes interrogées ont déclaré être en faveur de l'adoption de lois complémentaires semblables au niveau provincial.

► ***La Loi ne traite que de relations de travail.***

La seconde lacune que l'on perçoit dans la *Loi* tient au fait qu'elle se limite à une déclaration de principe générale et à l'établissement d'un cadre juridique touchant la négociation collective. La plupart des informateurs clés estiment que d'autres mesures, en plus de celles que prévoit la *Loi*, doivent être mises en œuvre pour que la situation économique des artistes indépendants s'améliore; les trois

¹⁰La Saskatchewan vient de déposer un projet de loi sur le statut de l'artiste; il fera l'objet d'un débat à l'assemblée législative de la province.

¹¹TCRPAP, *Rapport sur le rendement*, pour la période terminée le 31 mars 2001, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 2001.



quarts des artistes visés par le sondage ont exprimé une opinion semblable. Les informateurs clés et certains artistes ont recommandé l'adoption d'un certain nombre d'autres mesures afin de réaliser cet objectif, y compris l'étalement du revenu, l'exemption de l'impôt sur une partie du revenu tiré des droits d'auteur de même que l'accès à l'assurance-emploi et à d'autres avantages sociaux. Quelques informateurs clés ont critiqué le gouvernement fédéral car ils estiment qu'il n'a pas réussi, à ce jour, à adopter une politique globale et cohérente à l'égard des artistes. Ils soutiennent que même si la partie I de la *Loi* contient des énoncés de principe importants, peu de mesures concrètes ont été adoptées pour mettre ces derniers en pratique.

Les répondants au sondage effectué auprès des artistes considèrent que d'autres types de mesures sont au moins aussi importants que le droit juridique à la négociation collective établi par la *Loi*. De fait, ils ont jugé que le droit légal à la négociation collective était la moins importante d'une série de 10 mesures existantes et éventuelles visant l'amélioration de la situation économique des artistes; ils ont accordé beaucoup plus d'importance à des mesures comme la déduction du revenu des frais professionnels, la protection des droits d'auteur et l'étalement du revenu. Les quatre mesures potentielles que les répondants étaient invités à évaluer (étalement du revenu, exemptions d'impôt, protection contre la faillite des producteurs et accès à l'assurance-emploi et à d'autres programmes sociaux) étaient jugées plus importantes que le droit légal à la convention collective. Voir les détails au tableau 2.



Tableau 2 : Évaluation par les artistes des mesures visant à améliorer la situation économique des artistes	
Mesure	Très important/ important (n=296)
Mesures existantes	
Déductions pour frais professionnels en vertu de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	95 %
Protection des droits économiques des créateurs (droit d'auteur)	92 %
Subvention à la création et à la production d'œuvres ainsi qu'aux tournées versée par les conseils des arts et les ministères	87 %
Programme de paiements aux auteurs canadiens pour leurs livres admissibles catalogués dans les bibliothèques canadiennes (droit du prêt public)	79 %
Rémunération pour présentation publique d'œuvres d'art (droit d'exposition)	76 %
Droit légal à la négociation collective	69 %
Mesures éventuelles	
Étalement du revenu	88 %
Exonération d'impôt pour les paiements afférents aux droits d'auteur	81 %
Protection contre la faillite d'un producteur	78 %
Accès à l'assurance-emploi et à d'autres programmes sociaux	77 %

Le champ d'application de la *Loi* et sa limitation aux relations de travail sont considérés, de loin, comme les obstacles les plus importants qui empêchent la *Loi* d'améliorer le statut socio-économique des artistes; cependant, les informateurs clés ont aussi relevé deux autres contraintes. Premièrement, les dispositions de la partie II ne s'appliquent pas aux tiers. Or, les informateurs clés ont souligné que la sous-traitance est de plus en plus répandue dans la production artistique et culturelle, notamment chez les producteurs fédéraux. Deuxièmement, les informateurs clés ont déclaré que les artistes qui ne sont pas membres d'associations accréditées ne peuvent tirer parti de l'application de la *Loi*¹².

Malgré ces réserves, nous devons rappeler qu'à l'exception de certains producteurs, le milieu appuie fortement la *Loi*. En effet, on considère généralement qu'elle constitue un moyen nécessaire, quoique non suffisant, d'améliorer la situation socio-économique des artistes. De plus, on accorde une très grande valeur au fait que la *Loi* jette les bases légales de négociations collectives qui étaient auparavant volontaires, sans fondement juridique et, du moins en théorie, pouvaient être contestées en vertu de la *Loi sur la concurrence*.

¹²Soulignons que les associations d'artistes sont accréditées afin de représenter des secteurs artistiques, non seulement leurs membres.



4.2 Mise en œuvre

4.2.1 Partie I — Dispositions générales

La partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste* (« Dispositions générales ») reconnaît l'importance de la contribution des artistes à la vie culturelle, sociale, économique et politique du Canada; elle établit une politique sur le statut professionnel de l'artiste fondée sur le droit des artistes et des producteurs de s'exprimer et de s'associer librement, le droit des associations représentant des artistes d'être reconnues sur le plan juridique et d'œuvrer au bien-être professionnel et socio-économique de leurs membres, de même que le droit des artistes de bénéficier de mécanismes de consultation officiels et d'y exprimer leurs vues sur leur statut professionnel ainsi que sur toutes les autres questions les concernant.

4.2.2 Conseil canadien du statut de l'artiste

La partie I constitue aussi le Conseil canadien du statut de l'artiste (ci-après appelé CCSA), dont voici la mission :

- ▶ *conseiller et informer le ministre du Patrimoine canadien afin qu'il puisse prendre les meilleures décisions possible concernant les artistes au Canada;*
- ▶ *promouvoir et soutenir le statut professionnel des artistes au Canada;*
- ▶ *maintenir avec les associations représentant les artistes des contacts étroits, dans les diverses disciplines et partout au Canada, afin de bien comprendre les besoins des artistes et de proposer des solutions adéquates;*
- ▶ *proposer, notamment à la suite d'études et de travaux de recherche, des mesures susceptibles d'améliorer les conditions de vie professionnelle des artistes;*
- ▶ *effectuer toute étude que le ministre du Patrimoine canadien peut lui demander.*

La *Loi* prévoyait que le CCSA se compose de 7 à 12 membres nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du



ministre des Communications¹³. Les membres devaient être nommés à temps partiel.

En février 1991, le gouvernement fédéral annonçait la création d'un conseil provisoire, par suite du dépôt du projet de loi sur le statut de l'artiste devant la Chambre des communes en décembre de l'année précédente. En avril 1991, le ministre des Communications a nommé au CCSA 12 artistes professionnels à temps plein, représentant diverses disciplines artistiques et régions du pays¹⁴. La composition du conseil temporaire devait être confirmée par le gouverneur en conseil lors de l'adoption de la *Loi*.

Au cours des années qui ont suivi leur nomination (provisoire), les membres du CCSA ont rencontré et consulté la communauté artistique, rédigé des mémoires et accompli des activités connexes. Cependant, leur nomination officielle par le gouverneur en conseil n'a pas eu lieu. Au moment de la mise en œuvre de la *Loi*, en mai 1995, un nouveau gouvernement avait déjà entrepris la tâche de rationaliser le nombre de comités et de conseils consultatifs et de personnes nommés par le gouverneur en conseil dont il était responsable. Dans le cadre de cette réforme, les membres du CCSA, au lieu d'être nommés par le gouverneur en conseil, ce qui exige l'autorisation du Cabinet, auraient été nommés directement par le ministre du Patrimoine canadien. Le projet de loi omnibus portant sur cette question mourut au Feuilleton. Par la suite, le gouvernement fédéral a tout simplement continué à renouveler le contrat des membres à la fin mars de chaque année. Finalement, on a laissé expirer le mandat des membres, et le CCSA a cessé ses activités en 1996, environ un an après la mise en œuvre de la *Loi*. La question des nominations n'a jamais été réglée.

Étant donné le contexte économique de l'époque, il était difficile au début et au milieu des années 1990 d'établir et de faire fonctionner de nouveaux organismes consultatifs, y compris le CCSA. La constitution du CCSA en structure formelle était jugée contraire à d'autres priorités fédérales; plus précisément, elle contredisait la volonté du gouvernement fédéral de ne pas créer de nouvelles structures et d'éviter les chevauchements et les dédoublements entre celles qui existaient déjà. De plus, on jugeait que le mandat du

¹³Le ministre des Communications a depuis lors été remplacé par le ministre du Patrimoine canadien.

¹⁴Ministère des Communications, *Marcel Masse nomme les membres du Conseil canadien du statut de l'artiste*, communiqué de presse, le 9 avril 1991.



CCSA était assez semblable à celui d'organisations existantes, particulièrement la Conférence canadienne des arts et le Conseil des arts du Canada. En fait, on envisagea la possibilité de fusionner le CCSA et l'un de ces organismes. Les avantages possibles de cette fusion auraient été la diminution des apparences de chevauchement entre le mandat du CCSA et des deux autres organismes, une plus grande indépendance du CCSA à l'égard du Ministre et une redistribution des fonds.

Les informateurs clés qui ont formulé des commentaires sur le CCSA (ils étaient très peu nombreux) ont proposé plusieurs explications de sa disparition hâtive. D'abord, ils ont dit que les artistes professionnels à temps plein qui faisaient partie du CCSA n'avaient ni le temps ni l'expertise (malgré leurs très bonnes intentions) de traiter de questions qui avaient essentiellement un caractère stratégique et bureaucratique. Par conséquent, le CCSA s'était appuyé énormément sur les fonctionnaires de Patrimoine canadien pour formuler ses recommandations. À cet égard, certains ont dit douté que Patrimoine canadien ait fourni au CCSA le leadership et l'orientation dont il aurait eu besoin pour fonctionner efficacement; certains informateurs clés ont sévèrement critiqué le gouvernement fédéral pour avoir laissé le CCSA disparaître.

Les informateurs clés ont relevé trois options possibles à l'égard du CCSA :

- ▶ nommer un nouveau conseil, dont la composition serait plus variée (représentants des associations d'artistes de même que du gouvernement et des responsables de l'élaboration de la politique) et qui aurait un lien direct avec le Ministre;
- ▶ céder la mission et les fonctions du CCSA à un organisme existant; certains ont mentionné que la Conférence canadienne des arts avait exprimé le désir d'assumer le rôle du CCSA;
- ▶ réviser la *Loi* afin d'éliminer entièrement les dispositions relatives au CCSA, puisque le gouvernement fédéral finance déjà plusieurs organismes du domaine des arts qui jouent un rôle consultatif assez semblable à celui qui lui était attribué.



4.2.3 Partie II — Relations professionnelles

La partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* établit un cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les artistes indépendants et les producteurs relevant de la compétence fédérale. La *Loi* accorde des droits à la négociation collective à plusieurs catégories d'artistes :

- ▶ **auteurs** d'œuvres artistiques, littéraires, dramatiques ou musicales au sens de la *Loi sur le droit d'auteur* (comme les écrivains, photographes et compositeurs de musique);
- ▶ **réalisateurs** chargés de la réalisation générale d'œuvres audiovisuelles;
- ▶ **interprètes** (comédiens, musiciens, chanteurs et danseurs);
- ▶ **autres professionnels** qui participent à la création et se retrouvent dans une catégorie professionnelle visée par règlement.

Le *Règlement sur les catégories professionnelles*, qui est entré en vigueur en avril 1999, décrit les catégories professionnelles supplémentaires admissibles en vertu de la *Loi*. Selon le *Règlement*, sont admissibles les professions dont l'exercice contribue directement à la conception de la production et consiste à effectuer une ou plusieurs des activités suivantes :

- ▶ catégorie 1 — conception de l'image, de l'éclairage et du son;
- ▶ catégorie 2 — conception de costumes, coiffures et maquillages;
- ▶ catégorie 3 — scénographie;
- ▶ catégorie 4 — arrangements et orchestration;
- ▶ catégorie 5 — recherche aux fins de productions audiovisuelles, montage et enchaînement.

En ce qui concerne les producteurs fédéraux, la *Loi* s'applique aux radiodiffuseurs dont les activités sont réglementées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, aux ministères et ministères d'État fédéraux et à la majorité des organismes du gouvernement fédéral et des sociétés d'État fédérales.



4.2.4 Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs

La *Loi sur le statut de l'artiste* constitue un conseil de relations de travail, soit le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP) chargé d'administrer les dispositions de la partie II relatives à la négociation collective. Ayant le mandat d'encourager des relations professionnelles constructives entre artistes, en tant qu'entrepreneurs indépendants, et producteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral, le TCRPAP a une triple responsabilité :

- ▶ définir les secteurs d'activités culturelles de compétence fédérale dans lesquels la négociation collective peut s'exercer;
- ▶ accréditer les associations d'artistes qui représentent ces secteurs;
- ▶ statuer sur les plaintes de pratiques déloyales présentées par les artistes, les associations d'artistes ou de producteurs, et prescrire les redressements pertinents.

Le TCRPAP est composé d'un président, d'un vice-président et de deux à quatre membres à temps plein ou à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre du Travail, en consultation avec le ministre du Patrimoine canadien. Le mandat du président est d'au plus sept ans; il est de cinq ans pour le vice-président et les membres à temps plein, et de trois ans pour les autres membres. Le TCRPAP compte actuellement à son emploi 11 personnes. Il fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail.

Les informateurs clés qui ont commenté l'organisation et le mode de fonctionnement du TCRPAP reconnaissent généralement qu'elles lui permettent d'assumer les responsabilités que lui attribue la *Loi*. Selon eux, le TCRPAP a en grande partie assumé sa fonction principale, soit accréditer les associations d'artistes aux fins de la négociation collective avec les producteurs fédéraux, mais il a joué un rôle moins actif à l'égard d'autres aspects de son mandat, notamment l'examen des cas de défaut de négocier de bonne foi et les plaintes de pratiques déloyales.

Depuis qu'il a commencé à exercer ses activités en 1995, le TCRPAP a défini 23 secteurs dans lesquels pouvait se dérouler la négociation collective sous les auspices de la *Loi* et a accrédité 21 associations d'artistes (deux associations sont accréditées pour



représenter deux secteurs). L'essentiel des activités d'accréditation du TCRPAP s'est déroulé au cours de ses trois premières années d'existence. Depuis le 31 décembre 1998, seulement trois nouvelles accréditations ont été accordées.

Association	Date de l'accréditation*
Société des auteurs de radio, télévision et cinéma	30 janvier 1996
Union des écrivaines et écrivains québécois	2 février 1996
Canadian Actors' Equity Association	25 avril 1996
Association québécoise des auteurs dramatiques	26 avril 1996
Canadian Association of Photographers and Illustrators in Communications	26 avril 1996
Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec	17 mai 1996
Periodical Writers' Association of Canada	4 juin 1996
Writers' Guild of Canada	25 juin 1996
Association of Canadian Television and Radio Artists	25 juin 1996
Union des artistes (professionnels des arts et de la scène)	29 août 1996
Playwrights' Union of Canada	13 décembre 1996
American Federation of Musicians of the United States and Canada	16 janvier 1997
Guilde des musiciens du Québec	16 janvier 1997
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec	15 avril 1997
Conseil des métiers d'art du Québec	4 juin 1997
Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec	30 décembre 1997
Union des artistes (metteurs en scène)	24 juillet 1998
The Writers' Union of Canada	17 novembre 1998
Canadian Artists' Representation	31 décembre 1998
Editors' Association of Canada	27 septembre 2001
Associated Designers of Canada	4 janvier 2002
Association des professionnels des arts de la scène du Québec	4 janvier 2002

*Soulignons que, depuis lors, certaines accréditations ont été modifiées. On peut trouver une description des accréditations au site Web du TCRPAP, dans la section « Registre des accréditations » : capprt-tcrpap.ic.gc.ca/decisions/registreaccre/index.html.

Le TCRPAP avait reçu six plaintes au 31 mars 2001; quatre d'entre elles ont été retirées ou réglées sans qu'une audience ait été nécessaire. Quelques informateurs clés estiment que le TCRPAP sera probablement saisi d'un plus grand nombre de plaintes à l'avenir, car les associations accréditées négocient de plus en plus avec les producteurs. Selon eux, il devra aussi probablement intervenir afin de réviser les accréditations existantes et d'accréditer les associations qui représentent les secteurs nouveaux. Cependant, un plus grand nombre estiment que la structure du TCRPAP est peut-être trop complexe, compte tenu du travail qu'il a à effectuer;



ils ont suggéré que ses fonctions soient confiées à un conseil des relations de travail existant, comme le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

L'idée d'une fusion administrative entre le TCRPAP et le CCRI n'est pas nouvelle. En fait, au cours des audiences du Comité permanent concernant le projet de loi sur le statut de l'artiste, beaucoup de discussions ont porté sur la structure qui devait être chargée de l'administration de la partie II de la *Loi*. On se demandait si le Conseil canadien des relations du travail (CCRT)¹⁵ ou un conseil nouveau, entièrement indépendant, devait s'en charger. La décision de créer un conseil indépendant a été prise dans le but précis de tenir compte de la situation et des caractéristiques particulières des travailleurs indépendants¹⁶.

L'option d'une fusion du TCRPAP et d'autres organismes et tribunaux administratifs fédéraux dans le domaine du travail a été reprise dans un document de 1998¹⁷. Le document recommandait la fusion du CCRT, de la Commission des relations de travail dans la fonction publique et du TCRPAP en un seul organisme présidé par une seule personne, mais comportant des divisions séparées qui auraient assumé la responsabilité des tâches prévues par le *Code canadien du travail*, partie I, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et la *Loi sur le statut de l'artiste*. Parmi les avantages escomptés de cette fusion, le document citait l'utilisation plus efficace du personnel spécialisé, une plus grande cohérence des décisions touchant les relations de travail, un meilleur service à la clientèle grâce à un point d'accès unique et à un délai d'exécution plus court, et une réduction des coûts oscillant entre 3 millions et 4 millions de dollars par année. Les auteurs du document de travail laissaient entendre que l'on pouvait prévoir une certaine opposition de la part de la communauté artistique, mais estimaient que les inquiétudes pouvaient être apaisées par l'assurance que le personnel du TCRPAP serait muté au sein du nouvel organisme.

De même, les informateurs clés qui favorisaient la fusion du TCRPAP et du CCRI ont souligné que ce changement ne serait pas

¹⁵Maintenant le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

¹⁶Lorraine Farkas, « Self-employed Workers and Collective Bargaining », *Workplace Gazette* 2 (2) (été 1999).

¹⁷*Consolidation of Federal Labour Boards: Considerations and Recommendation*, document de travail, mars 1998.



bien accepté par la communauté artistique, qui estime que le TCRPAP connaît mieux les préoccupations des artistes et y est donc plus sensible que les autres organismes du domaine des relations de travail. Les informateurs clés ont souligné qu'un transfert des fonctions du TCRPAP au CCRI pourrait être envisagé uniquement si une formation spécialisée était fournie au personnel du CCRI ou si ce dernier embauchait le personnel du TCRPAP.

4.2.5 Dispositions et procédures administratives

Les dispositions et procédures administratives énoncées dans la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* sont jugées différemment par les associations d'artistes, selon la taille de ces dernières et leur expérience de la négociation collective. De façon générale, plus une association est grande, mieux elle est établie et plus elle a l'expérience des négociations collectives, plus elle considère que les dispositions et procédures sont relativement simples, ou, à tout le moins, pas plus lourdes que celles que ces associations retrouvent ailleurs. Les associations plus petites et celles qui ne sont pas habituées à la négociation collective considèrent que ces dispositions et procédures sont plus lourdes.

Demande d'accréditation

La plupart des associations accréditées dont nous avons interrogé des représentants, à l'exception de celles du Québec, ont déclaré que le processus de demande exigeait beaucoup de temps et/ou de ressources financières, et les détournait de leurs autres activités et responsabilités. L'opinion différente des associations du Québec s'explique peut-être par leur expérience du processus d'accréditation en vertu de la loi québécoise.

Presque toutes les associations accréditées ont déclaré que le processus d'accréditation était relativement simple. Dans la plupart des cas, les associations d'artistes ont eu recours aux services d'un avocat; celles qui ne l'ont pas fait ont eu tendance à juger le processus plus complexe. Cependant, ces associations ont souligné que le TCRPAP s'est montré très serviable tout au long du processus de demande d'accréditation.

Avis de négociation

Environ la moitié des associations d'artistes accréditées interrogées ont souligné qu'elles avaient transmis des avis de négociation à des producteurs fédéraux depuis leur accréditation et, pour la plupart, les personnes interrogées considèrent que le processus de transmission



des avis de négociation est relativement simple. Plusieurs raisons expliquent que certaines associations n'aient pas encore utilisé ce recours, entre autres : manque de ressources financières et autres pour permettre d'entreprendre une négociation; négociation fructueuse d'accords-cadres avec des producteurs fédéraux (auquel cas il n'y a pas eu lieu d'envoyer un avis de négociation); et accréditation en voie ou sur le point d'être révisée.

Négociations

Environ la moitié des représentants d'associations accréditées interrogés ont déclaré avoir entamé des négociations avec des producteurs fédéraux depuis l'accréditation; de ce nombre, environ la moitié ont mentionné avoir négocié un nouvel accord-cadre (plusieurs d'entre eux ont renégocié des accords existants). Les associations d'artistes s'entendent généralement pour dire que le processus de négociation est habituellement difficile et coûteux, et qu'il exige beaucoup de temps. Dans la plupart des cas, les associations d'artistes ont retenu les services d'un avocat pour négocier en leur nom.

À l'heure actuelle, le TCRPAP n'a aucun pouvoir à l'égard des négociations qui peuvent être entreprises après l'accréditation ni sur les résultats de ces négociations. Néanmoins, des négociations fructueuses font partie des résultats attendus du régime qu'il administre; en fait, une des mesures du rendement du TCRPAP consiste à s'assurer que toutes les associations d'artistes accréditées ont négocié au moins un accord-cadre dans les cinq ans de l'accréditation. Cependant, cet objectif n'a pas été tout à fait atteint. Dans son rapport sur le rendement pour 2000-2001, le TCRPAP indique qu'au 31 mars 2001, sur les 15 associations ayant obtenu leur accréditation 5 ans auparavant, 7 avaient négocié en tout 10 premières conventions collectives. Trois autres avaient transmis un avis de négociation à au moins un producteur, mais n'avaient pas encore négocié d'accord, alors que cinq associations n'avaient pas encore envoyé d'avis de négociation¹⁸.

Selon les informateurs clés, la *Loi* présente deux lacunes importantes qui entravent les négociations :

- ▶ ***La Loi oblige les producteurs fédéraux à négocier de bonne foi, mais non à signer une première convention.*** Par

¹⁸On trouvera une liste complète des avis de négociation et des accords-cadres au site Web du TCRPAP à www.capprt-terpap.ic.gc.ca .



conséquent, selon des informateurs clés, les producteurs ont souvent recours à des processus de médiation qui peuvent s'étaler sur des années, contournant ainsi dans les faits l'esprit de la *Loi*. Les informateurs clés ont déclaré être en faveur de l'incorporation à la *Loi* d'une disposition garantissant la signature de la première convention collective à l'intérieur d'un certain délai et le recours obligatoire à l'arbitrage si les parties sont incapables de s'entendre pendant cette période. De nombreux informateurs clés ont souligné que tant le *Code canadien du travail* que la loi québécoise sur le statut de l'artiste contiennent une telle disposition. Cependant, il faut souligner qu'aucun producteur ne figure parmi les personnes ayant formulé cette recommandation.

- ▶ ***La Loi ne contient aucun mécanisme incitant les producteurs fédéraux à établir des associations aux fins de la négociation collective.*** La *Loi* contient une disposition autorisant les producteurs fédéraux à créer des associations mais, pour la plupart, ces derniers ont choisi de ne pas s'en prévaloir. Par conséquent, les associations d'artistes doivent transmettre des avis de négociation à chaque producteur, avec lequel elles doivent négocier séparément, ce qui exige beaucoup de temps et d'argent et peut représenter un fardeau particulièrement lourd pour les petites associations. Certains ministères et organismes fédéraux estiment aussi que les arrangements actuels sont inutilement complexes et ont recommandé la création d'une seule autorité en matière de négociation pour les représenter. De fait, beaucoup d'associations d'artistes, de représentants du gouvernement de même que ces producteurs favorisent la création d'un organisme unique et central de négociation pour tous les ministères fédéraux.

De l'avis de nombreux informateurs clés, réviser la *Loi* afin d'y inclure une disposition sur la négociation d'un premier contrat et l'arbitrage de même qu'une disposition encourageant les producteurs à créer des associations, faciliterait la négociation d'accords-cadres et permettrait à la *Loi* de mieux atteindre ses objectifs.

Autres procédures et dispositions

Quelques informateurs clés ont suggéré d'autres changements aux dispositions administratives de la *Loi*. Plusieurs ont suggéré une révision de l'article 46 afin que le droit d'user de moyens de pression à l'égard de la signature d'une première convention collective soit lié à la date de transmission de l'avis de négociation plutôt qu'à la date de l'accréditation car la disposition, telle que



rédigée, permet aux associations d'artistes, du moins en théorie, d'utiliser des moyens de pression sans avoir envoyé un avis de négociation. De plus, quelques informateurs clés ont recommandé une révision de la *Loi*, permettant de saisir le TCRPAP de toute question afin d'obtenir une décision ou une déclaration sans engager de procédure. Dans sa forme actuelle, la *Loi* restreint les questions que le TCRPAP peut aborder de cette façon — article 30, paragraphe 33(5), articles 41, 47 et 48.

4.2.6 Clarté et interprétation

La majorité des personnes interrogées au sujet de la clarté de la *Loi sur le statut de l'artiste* soit croient qu'elle a été rédigée clairement, qu'elle ne présente aucune ambiguïté et qu'elle n'a pas fait l'objet d'interprétations contradictoires, soit n'avaient pas de commentaires à formuler à ce sujet. Cependant, deux grandes inquiétudes concernant la clarté de la *Loi* et son interprétation par le TCRPAP sont ressorties de notre évaluation.

- ▶ ***La définition du terme « artiste » aux fins de l'application de la Loi n'est pas claire.*** Certains informateurs clés ont critiqué le TCRPAP à cause de ce qu'ils considèrent comme une définition trop large du terme « artiste ». Selon ce raisonnement, le TCRPAP est allé trop loin en assimilant certains travailleurs culturels à des artistes, de sorte que le terme englobe maintenant ce qu'ils considèrent comme des aspects non artistiques du processus de création. Cependant, d'autres estiment que le TCRPAP a fait preuve d'une belle ouverture d'esprit dans son interprétation large de ce terme. Selon eux, puisque la production artistique résulte d'un processus de collaboration, il est tout à fait légitime que le terme « artiste » désigne un vaste éventail de travailleurs culturels. Dans le même ordre d'idées, certains informateurs clés ont soutenu que le *Règlement sur les catégories professionnelles* pris en vertu de la *Loi* n'englobe pas certaines des fonctions artistiques qui devraient être abordées par la *Loi*; pour cette raison, ils estiment qu'il devrait être révisé. Plus particulièrement, les représentants de certaines associations d'artistes estiment que le TCRPAP a erré en accordant les éditeurs comme « coauteurs ». Ces associations estiment qu'ils devraient être accrédités en tant qu'*éditeurs*. Cependant, cela n'est pas possible en vertu du *Règlement* actuel.
- ▶ ***La portée et le contenu pertinents des accords-cadres ne sont pas clairs, particulièrement en ce qui concerne les droits d'auteur.*** La définition d'accord-cadre à l'article 5 de la *Loi* concerne un « accord écrit conclu entre un producteur et une



association d'artistes et comportant des dispositions relatives aux conditions minimales pour les prestations de services des artistes et à des questions connexes ». Au cours des dernières années, certains désaccords ont surgi quant à la signification du terme « questions connexes » et au fait de savoir, en particulier, s'il comprend le droit d'auteur. Dans un contexte plus large, un petit nombre d'informateurs clés de même que certains répondants au sondage auprès des producteurs ont déclaré que quelques décisions du TCRPAP ont provoqué une certaine incertitude quant à savoir quelle loi régit les droits d'auteur et l'établissement des redevances payables pour l'utilisation d'œuvres visées par des droits d'auteur. Cette question est abordée de façon plus détaillée ci-dessous.

4.2.7 Possibilités de chevauchements avec le champ d'application de la *Loi sur le droit d'auteur*

Les inquiétudes concernant les chevauchements entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la *Loi sur le droit d'auteur* ont été mentionnées dans le cadre de plusieurs demandes d'accréditation soumises au TCRPAP, mais ont été véritablement à l'avant-plan en 1998, alors que The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets ont déposé conjointement une demande d'accréditation visant à représenter les « auteurs d'œuvres littéraires » à des fins de négociation de conventions collectives. Patrimoine canadien et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui avaient obtenu le statut d'intervenants lors des audiences d'accréditation, ont soutenu que le secteur proposé était défini de façon trop large. Plus précisément, il était défini de façon à permettre à l'association d'artistes de négocier à l'égard d'œuvres littéraires *existantes*.

Les intervenants ont soutenu que la *Loi* est essentiellement une loi sur les négociations relatives au travail qui établit le cadre de la négociation collective touchant les *services* des artistes, et que, par ailleurs, la *Loi sur le droit d'auteur* est essentiellement une loi touchant des *biens*. Les intervenants ont soutenu que la paternité des œuvres met en cause à la fois un élément professionnel (le talent créatif à la source de l'œuvre originale) et un élément patrimonial (le produit final) et ont fait remarquer que le TCRPAP, dans les décisions rendues jusqu'à ce moment, n'avait pas clairement précisé les champs d'application respectifs de la *Loi sur le statut de l'artiste* et de la *Loi sur le droit d'auteur*. Ils pressaient le TCRPAP de se prononcer clairement sur la question en révisant la définition du secteur pour exclure les œuvres existantes.

Dans sa décision, le TCRPAP a refusé d'apporter la modification demandée. Il reconnaissait que la *Loi sur le statut de l'artiste* est



essentiellement une loi portant sur les relations relatives au travail mais a rejeté la conclusion selon laquelle cette constatation restreint les questions qui peuvent être négociées en vertu de la *Loi*¹⁹. Une requête du procureur général du Canada demandant à la Cour d'appel fédérale d'annuler la décision du TCRPAP concernant les œuvres existantes a par la suite été rejetée²⁰. Dans son jugement, la Cour fédérale soulignait qu'« *aucun élément de l'ordonnance d'accréditation n'indique la portée des négociations proprement dites ou ne permet de dire si les œuvres préexistantes peuvent être visées ou non* », et ajoutait que les pouvoirs du TCRPAP « *s'appliquent uniquement à l'accréditation relative à un secteur et ne lui permettent pas de restreindre ou d'élargir la portée des questions pouvant faire l'objet de négociations subséquentes*²¹.

Malgré la position de la Cour fédérale, la question reste entière du point de vue des parties intéressées (comme la Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada et certains ministères fédéraux). Ces parties soutiennent que l'interprétation actuelle place la *Loi sur le statut de l'artiste* en opposition directe avec les dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur*, qui prévoit que le seul recours du titulaire d'un droit d'auteur qui cherche à être indemnisé consiste à passer par une société de gestion de droits d'auteur dont les tarifs sont approuvés par la Commission sur le droit d'auteur²².

Cependant, la plupart des personnes interrogées ne voient pas de conflit, réel ou potentiel, entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la *Loi sur le droit d'auteur*. La majorité des personnes interrogées estiment que les deux lois abordent deux aspects bien différents de la

¹⁹Décision n° 28 du Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs. Demande d'accréditation déposée par The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets, 17 novembre 1998.

²⁰Le TCRPAP, l'Union des écrivaines et des écrivains québécois, la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada, la Writers' Guild of Canada et la Playwrights Union of Canada avaient tous le statut d'intervenants dans cette affaire.

²¹*Jugement de la Cour*, dossier n° A-750-98. Entre le Procureur général du Canada (demandeur) et The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets (défenderesses), 15 novembre 2000.

²²*Exposé des faits et du droit de l'intervenant : Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada (SOCAN)*. Dossier n° A-750-98. Entre le Procureur général du Canada (demandeur) et The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets (défenderesses).



production artistique²³. En fait, la *Loi sur le statut de l'artiste* est généralement considérée comme une loi bien particulière qui complète la *Loi sur le droit d'auteur*, le *Code canadien du travail* et la loi québécoise protégeant le statut de l'artiste.

4.2.8 Rôle des autres organismes

La présente évaluation n'a permis de déceler aucune controverse touchant les mandats et fonctions de Patrimoine canadien et de Développement des ressources humaines Canada. En ce qui concerne le Service fédéral de médiation et de conciliation (SFMC), qui offre les services de médiateurs nommés par le Ministre aux parties à des négociations collectives en vertu de la *Loi sur le statut de l'artiste*, les informateurs clés ont mentionné que l'on fait rarement appel à ce service. À ce jour, le SFMC n'a offert des services de médiation en vertu de la *Loi* que dans deux cas. Il a aussi effectué des activités de médiation préventive, en offrant notamment des services de négociation raisonnée et des ateliers sur la solution des problèmes.

Les informateurs clés estiment que le mandat et les fonctions du SFMC sont encore pertinents dans la mesure où l'organisme possède l'expertise requise pour offrir des services en matière de solution des différends. Cependant, certains ont rappelé qu'il n'existe pas dans la *Loi* elle-même de dispositions sur l'arbitrage ou la conciliation.

4.3 Effets

Les informateurs clés s'entendent pour dire que la *Loi sur le statut de l'artiste* a atteint son principal objectif, c'est-à-dire établir un cadre juridique pour la négociation collective entre les associations d'artistes et les producteurs fédéraux. Même si de telles négociations se pratiquaient déjà depuis des dizaines d'années avant la mise en œuvre de la *Loi*, elles se faisaient sur une base strictement volontaire, sans aucun fondement juridique. Par conséquent, la légalité de ces ententes et de ces relations de négociation pouvaient être contestées en vertu de la *Loi sur la concurrence*. C'est ce que la *Loi sur le statut de l'artiste* est venue corriger, en créant un cadre juridique pour la négociation collective qui n'existait pas auparavant.

À ce jour, c'est sur les associations d'artistes professionnels que la *Loi* a eu l'effet le plus significatif. Les représentants d'associations

²³Chaque partie a une opinion bien arrêtée sur cette question, mais il incombera aux tribunaux de trancher.



d'artistes accréditées que nous avons interviewés ont déclaré que l'accréditation confère aux organisations une légitimité et une crédibilité qu'elles n'auraient pas autrement. Les associations d'artistes apprécient beaucoup la *Loi*, notamment parce qu'elle leur a permis de parler aux employeurs d'une seule voix et d'exercer des pressions économiques. De nombreuses associations estiment qu'en l'absence de cette loi, leur capacité de défendre les intérêts de leurs membres serait sérieusement compromise. Dans l'ensemble, bon nombre d'informateurs clés sont d'avis que les associations d'artistes sont mieux organisées maintenant et qu'elles sont plus en mesure de travailler au nom de leurs membres qu'au moment de la mise en œuvre de la *Loi*.

Par ailleurs, à de très rares exceptions près, les associations d'artistes ont indiqué que la *Loi* a eu très peu d'effets jusqu'ici sur la situation socio-économique ainsi que sur les conditions de travail de leurs membres. En ce qui a trait aux opinions des artistes membres de ces associations, nombre de ceux que nous avons interviewés étaient incapables de répondre à des questions sur les effets de la *Loi*. En fait, même si 45 % des répondants avaient entendu parler de la *Loi sur la protection de l'artiste* avant de recevoir le questionnaire, ils étaient tout aussi nombreux à ne pas en avoir entendu parler. Donc, même si presque la moitié (47 %) des répondants estiment que la *Loi* n'a pas modifié leur propre situation socio-économique, le quart d'entre eux ne savaient pas ou n'ont pas répondu. De même, seulement un répondant sur six (17 %) estime que la *Loi* a amélioré la situation économique des artistes professionnels au Canada en général, mais près de la moitié d'entre eux ne le savaient pas ou n'ont pas répondu. Les résultats du sondage tendent à confirmer l'impression exprimée par les représentants de certaines associations d'artistes lors d'entrevues, à savoir que leurs membres, dans l'ensemble, ne sont pas au courant de l'existence ou du contenu de la *Loi*.

Les associations d'artistes ont offert trois grandes explications du peu d'effet de la *Loi* sur la situation socio-économique des artistes. D'abord, un grand nombre des associations les plus importantes et les mieux établies avaient déjà négocié volontairement des accords-cadres avec les producteurs fédéraux. Pour ces associations, la *Loi* a eu principalement pour effet de donner un statut juridique à ces accords volontaires. Ensuite, la plupart des associations plus petites et plus récentes n'ont pas encore négocié d'accord-cadre en vertu de la *Loi*. Enfin, et c'est peut-être le point le plus significatif, de nombreuses associations ont rappelé que la *Loi* ne peut avoir qu'un effet limité sur la situation socio-économique des artistes parce que la majorité de la production artistique et culturelle relève de la compétence des provinces.



Les producteurs, quant à eux, ont indiqué que la *Loi* a eu peu ou pas d'effets sur leurs organisations jusqu'à maintenant. Certains d'entre eux participaient à des négociations collectives avec les associations d'artistes sur une base volontaire avant la mise en œuvre de la *Loi*; d'autres ont souligné que les répercussions de la *Loi* ont été négligeables parce qu'ils n'emploient pas un grand nombre d'artistes indépendants. Toutefois, certains producteurs ont mentionné entretenir des inquiétudes au sujet de la *Loi* et de ses répercussions potentielles sur leurs organisations. On s'interrogeait sur la pertinence de la négociation collective pour les organismes tiers et sur les possibilités d'application de la *Loi* à certains secteurs artistiques (le secteur des arts visuels a été mentionné explicitement). On estimait aussi que la *Loi* ne permet pas une représentation ou une consultation adéquate des producteurs et que le TCRPAP, dans ses décisions, ne tient pas compte également des intérêts de tous les intéressés.

Par contre, il faut noter que plusieurs producteurs ont reconnu l'importance du cadre juridique que la *Loi* a établi pour la négociation collective et la clarification des rôles respectifs des associations d'artistes et des producteurs en matière de relations professionnelles. Ces idées ont été reprises par les associations d'artistes et les représentants du gouvernement, qui ont aussi loué le processus démocratique que la *Loi* a instauré, qui permet aux parties intéressées de conclure leurs propres ententes, de même que les normes qu'elle a établies en matière de rémunération, qui ont pour effet de stabiliser le marché du travail et de rendre son évolution plus prévisible.



5.0 Conclusions et recommandations

La *Loi sur le statut de l'artiste* est une loi unique dont la valeur et l'actualité ont été confirmées par les personnes dont nous avons recueilli l'opinion dans le cadre de la présente évaluation. On reconnaît sa valeur tant à cause des importantes dispositions générales de la partie I que du cadre juridique qu'elle établit dans la partie II pour régir les négociations collectives entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux. Cependant, les pouvoirs de la *Loi* en matière d'amélioration de la situation socio-économique des artistes indépendants sont limités par le fait qu'elle est restreinte aux producteurs fédéraux, qu'elle touche uniquement les relations de travail et qu'elle ne s'applique pas aux producteurs ayant reçu des contrats en sous-traitance des producteurs relevant de la compétence fédérale.

Il est tout aussi important de reconnaître que la *Loi*, et la négociation collective en particulier, ne sont pas également pertinentes ou facilement applicables pour toutes les catégories de travailleurs des arts et de la culture. En effet, la *Loi* s'applique mieux aux artistes qui travaillent dans des compagnies (comme des troupes de ballet et des orchestres symphoniques), mais moins bien à ceux qui, par la nature même de leur discipline, travaillent seuls (comme les romanciers et les artistes en arts visuels). De plus, de nombreux artistes ne se considèrent pas comme des « travailleurs » de la culture, mais plutôt comme des entrepreneurs cherchant à créer un actif qui peut être protégé par un droit d'auteur ou un droit de marque. Pour ces raisons, des initiatives débordant du cadre de la *Loi* pourraient profiter à un bassin plus nombreux et plus diversifié d'artistes. Pour modifier de manière significative la situation socio-économique des artistes, Patrimoine canadien pourrait examiner d'autres méthodes, dans le domaine des politiques et des programmes, y compris une augmentation des subventions et des commissions destinées aux œuvres originales. D'autres mesures éventuelles, comme l'étalement du revenu, la clarification des frais professionnels déductibles de l'impôt de même que l'accès à l'assurance-emploi et aux avantages sociaux exigeraient des consultations avec d'autres ministères et organismes, et l'intervention de ces derniers.

Néanmoins, plusieurs modifications à la *Loi* en amélioreraient le fonctionnement et clarifieraient son application. Sur le plan opérationnel, le Conseil canadien du statut de l'artiste a en fait cessé de fonctionner peu après la mise en œuvre de la *Loi* et son rôle consultatif est déjà rempli par d'autres organisations. Patrimoine canadien pourrait donc déterminer si les organisations ayant un mandat semblable pourraient jouer le rôle du Conseil, tout en



respectant l'intention de la partie I de la *Loi*. Quant au TCRPAP, il pourrait être indiqué de trouver des façons de rationaliser sa structure administrative et son mode de prestation de services, compte tenu de sa charge de travail peu élevée. Enfin, plusieurs modifications relativement simples de la procédure permettraient de clarifier la *Loi* et d'améliorer son application, y compris la négociation fructueuse d'accords-cadres.



Recommandations

1. **La *Loi sur le statut de l'artiste* est utile en ce qu'elle reconnaît l'importance des artistes au Canada et établit un cadre juridique régissant la négociation collective entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux. Le ministère du Patrimoine canadien pourrait explorer la possibilité d'établir d'autres politiques et programmes pour améliorer la situation économique des artistes indépendants.**
2. **Étant donné que le gouvernement fédéral subventionne des organismes voués aux arts qui défendent les intérêts des artistes canadiens et les conseillent, il faudrait examiner la possibilité que ces organismes assument le rôle du Conseil canadien du statut de l'artiste dans le respect de l'esprit de la partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste*.**
3. **Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait explorer des façons de rationaliser l'administration et la structure de prestation de services du Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs tout en faisant en sorte que ce dernier reste sensible aux préoccupations des artistes et de leurs associations professionnelles. Il faudrait envisager diverses options, du statu quo à la fusion du Tribunal avec un autre conseil ou tribunal fédéral des relations de travail.**
4. **La partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait comporter une disposition régissant la négociation et l'arbitrage de premiers contrats. Cette modification harmoniserait la *Loi* avec le *Code canadien du travail* et la loi provinciale sur le statut de l'artiste au Québec.**
5. **L'article 46 de la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait être modifié de manière à lier le droit d'exercer des moyens de pression, dans le cas de premières négociations, à la date de l'avis de négocier plutôt qu'à celle de l'accréditation, en conformité avec les pratiques courantes en matière de relations de travail.**
6. **Il faudrait explorer les mécanismes permettant de rationaliser le processus de négociation collective. Il y aurait**



lieu d'envisager la possibilité d'établir une autorité de négociation unique pour tous les ministères fédéraux.

- 7. Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait se pencher sur les modifications à apporter au *Règlement sur les catégories professionnelles* et sa définition des catégories de travailleurs culturels qui bénéficient de la protection de la *Loi sur le statut de l'artiste*.**
- 8. Patrimoine canadien pourrait explorer davantage et clarifier la relation entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la *Loi sur le droit d'auteur*.**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada³⁷



Réponse du gouvernement à l'Évaluation des dispositions et du fonctionnement de la *Loi sur le statut de l'artiste*

Contexte

Édictée en 1993 et entrée en vigueur en 1995, la *Loi sur le statut de l'artiste* reconnaît officiellement la contribution des artistes à la vie culturelle, sociale, économique et politique du Canada, et établit une politique sur le statut professionnel de l'artiste. Elle reconnaît également la liberté d'association et d'expression des artistes et des producteurs, ainsi que le droit des associations d'artistes d'être reconnues en droit par la loi et de promouvoir l'équilibre socio-économique de ceux qu'elles représentent. La *Loi sur le statut de l'artiste* comporte deux parties. La Partie I prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste, qui joue un rôle de consultation auprès du ministre du Patrimoine. La Partie II de la *Loi*, qui relève du ministre du Travail, instaure le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP) et établit un cadre juridique pour les relations professionnelles entre les artistes et les producteurs qui relèvent de la compétence fédérale.

Selon l'article 66 de la *Loi*, le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec le ministre du Travail, doit, dans la septième année après l'entrée en vigueur de la *Loi*, procéder à un examen de cette dernière et des conséquences de son application. Le ministre doit ensuite présenter à chaque chambre du Parlement un rapport comprenant un énoncé des modifications qu'il juge souhaitables.

Afin de satisfaire cette exigence de la *Loi*, le ministère du Patrimoine canadien (PCH), en collaboration avec le Programme du travail de Développement des ressources humaines Canada, a demandé à Prairie Research Associates de procéder à une évaluation de la *Loi*. Cette évaluation, terminée en juillet 2002, a pris la forme d'un examen de documents, d'entrevues avec 65 informateurs clés représentant des associations d'artistes, des producteurs fédéraux, le gouvernement et d'autres intéressés, et de deux sondages : l'un auprès d'environ 300 artistes et l'autre auprès de producteurs fédéraux qui sont assujettis à la Partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste*.

Conclusions générales

Dans l'ensemble, les évaluateurs concluent que tant l'énoncé de principe de la Partie I que le cadre juridique qui régit les négociations collectives sont importants et pertinents. Toutefois, ils observent également que l'impact de la *Loi* est limité du fait que celle-ci ne porte que sur les relations de travail qui relèvent de la compétence fédérale, alors que la plupart des activités artistiques sont de compétence provinciale. Cependant, à l'exception du Québec et, récemment, de la Saskatchewan, qui a adopté des mesures habilitantes, aucune province n'a édicté de législation visant à améliorer la situation socio-économique des artistes indépendants. Bien que les artistes et les informateurs clés appuient fortement la *Loi sur le statut de l'artiste*, ils s'entendent aussi pour dire que sa mise en vigueur n'a pas suffi à modifier la situation socio-économique des artistes de manière significative. Les évaluateurs ont recommandé que les



responsables de Patrimoine canadien, en plus d'apporter des modifications à la *Loi*, explorent la possibilité d'établir d'autres politiques et programmes pour améliorer la situation des artistes.

Le gouvernement annonce des investissements historiques dans les arts

En mai 2001, le premier ministre a annoncé les investissements les plus importants dans les arts depuis la création du Conseil des Arts du Canada. Par la suite, on a annoncé de nouveaux programmes de consolidation, d'appui aux infrastructures et à la diffusion des arts, de même que des fonds supplémentaires pour le Conseil des Arts. Ces sommes sont attribuées pour une période de trois ans. Voici les points saillants de ces investissements :

- 288 millions de dollars pour appuyer la croissance, le développement et la diversité des arts au pays, dont 75 millions pour le Conseil des Arts du Canada;
- 24 millions pour la conservation du patrimoine architectural du Canada;
- 108 millions pour la promotion de contenu canadien dans Internet et le développement de l'industrie des nouveaux médias;
- 56 millions pour l'industrie du livre et celui de l'enregistrement sonore;
- 32 millions pour le développement de nouveaux marchés pour les artistes canadiens et les industries culturelles.

Plan d'action proposé

Par l'entremise d'investissements supplémentaires dans les organismes et les équipements, et de l'accès accru des Canadiens et des Canadiennes aux créations artistiques, ces programmes nouveaux et améliorés auront des incidences directes sur les artistes. Le gouvernement reconnaît, toutefois, qu'il y a des aspects de la vie professionnelle des artistes que le seul financement de programmes ne peut traiter. Aborder les questions qui sont liées à la *Loi sur le statut de l'artiste* nous permettrait de faire en sorte que nos artistes, nos interprètes et nos institutions culturelles pourront continuer à offrir des productions de qualité, dans toutes les disciplines, au public canadien et étranger. Nos artistes, de toutes les cultures, expriment nos expériences et nos perspectives, remettent nos perceptions en question, enrichissent nos vies et bâtissent la créativité du Canada.

Les représentants du ministère du Patrimoine canadien et de Développement des ressources humaines Canada sont satisfaits de l'évaluation de la *Loi sur le statut de l'artiste* réalisée par la société Prairie Research Associates. Leur rapport présente une vision complète et équilibrée d'une loi qui est complexe.

Les responsables des deux ministères concernés ont pris note de ces recommandations et feront un travail de réflexion qui comprendra des consultations auprès de la communauté artistique et des autres ministères. Ce travail pourrait donner lieu à des propositions de modifications à la *Loi* et à la législation connexe.