

# **ASSURER L'AVENIR DU DROIT DE PRÊT PUBLIC**

## **Relever le défi de la légitimité : Considérations stratégiques**

Par Keith Kelly

Les conclusions et opinions émises dans ce rapport sont celles de son auteur, Keith Kelly, et ne reflètent pas nécessairement le point de vue et les politiques officielles de la Commission du droit de prêt public.

Mars 2007

Depuis la création de la Commission du droit de prêt public en 1986, ses membres et son personnel ont relevé de nombreux défis. Que l'on parle de la création de son programme, de l'émission de chèques aux auteurs, de l'obligation de faire face aux incertitudes relatives aux budgets et de son adaptation à la multiplication croissante des auteurs, la Commission a relevé tous ces défis avec confiance et imagination.

Un des plus grands enjeux auquel la Commission a dû faire face a été de devoir s'affirmer comme l'organisme responsable de l'un des plus importants programmes de soutien culturel au Canada. Logeant avec le Conseil des Arts du Canada depuis sa création, la Commission a maintenu un équilibre avec difficulté, affirmant à la fois son indépendance et élaborant un mode d'opération commun avec son établissement d'accueil.

Bien que, dans la situation politique actuelle, les notions de pérennité et d'habilitation soient jugées de façon fortement négative, la recherche de la stabilité et d'un mandat précis sur le plan juridique répond parfaitement aux crédos de la responsabilisation et de la transparence du nouveau gouvernement. C'est dans cette perspective que sont présentés les résultats des stratégies décrites dans le présent document.

Au cœur de cette recherche de validation, il y a le manque de clarté quant au statut de la Commission elle-même, et les fonds qu'elle remet aux auteurs. Bien qu'elle porte le nom officiel de Commission, la CDPP ne détient pas de statut juridique officiel. De plus, la loi canadienne ne fait mention nulle part de la notion de droit de prêt public. Ajoutons que la relation que la CDPP a établie avec le ministère du Patrimoine Canada et le Conseil des Arts du Canada est en continuelle redéfinition.

Ces éléments ont sans doute été préoccupants pour la Commission depuis un certain temps. Dès 1989, des efforts ont été déployés pour intégrer le droit de prêt public dans la législation relative au statut de l'artiste, alors en cours de rédaction. Si le ministre des Communications en poste à cette époque, l'honorable Marcel Masse, a soutenu qu'une loi régirait la Commission, elle n'a toutefois pas été adoptée. On y fait plutôt référence au droit des artistes de recevoir une somme pour l'utilisation publique de leur œuvre, dont leur prêt public.

La correspondance s'est poursuivie avec l'honorable Perrin Beatty, successeur de M. Masse, qui a écrit à la Commission en ces mots : « Le projet de *Loi sur le statut de l'artiste* ne va pas jusqu'à l'inscription dans la loi des programmes de soutien culturel. Néanmoins, j'espère que vous conviendrez que reconnaître l'importance pour les artistes d'une indemnisation pour le prêt public de leurs œuvres assure au Programme un fondement utile de politique » [traduction]

Bien que plusieurs aient considéré la *Loi sur le statut de l'artiste* comme une occasion ratée, d'autres ont réaffirmé leur volonté de trouver une base législative pour la Commission. En 1993, la Commission a décidé de rédiger l'ébauche d'une loi sur le droit de prêt public et cherché à obtenir l'appui de ses partenaires et de hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien.

Ce projet de loi a été jugé litigieux par les partenaires de la Commission et son élaboration a été interrompue pendant un certain temps. Le travail de la Commission a repris en 1997 dans le cadre de discussions avec la ministre alors en poste, l'honorable Sheila Copps, qui a indiqué que ce travail devrait se poursuivre dans un avenir rapproché.

Encouragée par la Ministre, la Commission a commencé à élaborer un texte législatif présentant en termes généraux la Commission comme un organisme constitué. Les discussions qui ont suivi avec les hauts fonctionnaires de Patrimoine Canada ont permis de déterminer les trois voies possibles pour résoudre cette question législative, à savoir une modification de la *Loi sur le droit d'auteur*, l'adoption d'une loi distincte ou la révision de l'actuelle *Loi sur le Conseil des Arts du Canada*.

À la fin de 1998, la ministre Copps s'est désintéressée du projet et a refusé de participer aux réunions convoquées avec les rédacteurs pour régler des questions législatives. Ses cadres supérieurs ont clairement fait savoir à la Commission qu'ils n'avaient plus d'intérêt envers l'élaboration du texte législatif et qu'il pourrait bien ne plus y en avoir pendant encore plusieurs années.

Par ailleurs, la Commission a pris d'autres moyens pour résoudre cette question fondamentale que constitue son identité. La secrétaire générale de la Commission a abordé la possibilité de l'intégration de la Commission à la Bibliothèque nationale du Canada, mais le bibliothécaire en chef en poste à l'époque semblait peu intéressé.

En 1999, la Commission a aussi cherché à obtenir une reconnaissance similaire dans le Budget principal des dépenses à celle donnée à la Commission canadienne pour l'UNESCO. La visibilité accordée à la Commission dans ce document gouvernemental crucial aurait donné au DPP un peu de reconnaissance comme sous-programme du Conseil des Arts du Canada. Or, cet effort a été contrecarré par les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor qui ont rappelé l'absence d'une autorité compétente pour le programme du DPP comme étant l'obstacle à ce titre. Il y a lieu de préciser que les activités de la Commission canadienne pour l'UNESCO sont régies par ses propres lois, bien qu'elles soient effectuées sous l'égide du Conseil des Arts du Canada. Par conséquent, la Commission n'étant pas régie par une loi ou une autorité distincte, il était impossible de lui attribuer un titre distinct dans le Budget principal des dépenses.

Nullement découragée, la Commission a discuté avec le ministère du Patrimoine canadien la possibilité de redéfinir la place du DPP dans son répertoire des programmes de soutien culturel. Les hauts fonctionnaires du Ministère se sont opposés à cette proposition, en raison de la vulnérabilité de tous les programmes de financement aux réductions budgétaires ou aux réaffectations de tout poste budgétaire en cours d'année.

### **Nuages à l'horizon de financement**

La toute dernière motivation à résoudre ce problème d'identité est venue d'un projet associé au vingtième anniversaire de la Commission en 2006. Après deux décennies de succès, la Commission a cru que le temps était venu de régler le vieux dossier du statut législatif du programme.

La décision du Conseil des Arts du Canada de ne pas accorder à la CDPP une partie de l'augmentation de son budget a rappelé la nécessité de protéger l'identité juridique distincte de la Commission. La logique expliquant la décision de ne pas accorder à la CDPP une partie du financement additionnel repose sur le fait que ces financements sont non récurrents et ne constituent pas un supplément au budget de base du Conseil. Voilà pourquoi le Cabinet a décidé que la CDPP ne recevrait aucune part de ces fonds. Si les programmes de subventions actuels du Conseil peuvent passer à une augmentation du financement bisannuel, puis voir retirer les fonds

supplémentaires à la clientèle du ministère, c'est toutefois bien plus difficile pour la CDPP, alors que 92 p. 100 de son budget sert à financer les auteurs.

Cette décision a aussi suscité des inquiétudes au sujet des fonds supplémentaires octroyés à la Commission à même une augmentation du financement budgétaire du Conseil, grâce aux fonds du programme *Un avenir en art*. Le financement destiné au budget total du programme *Un avenir en art* prendra fin en 2009-2010. Si le programme n'est pas renouvelé, le Conseil perdra l'augmentation de vingt-cinq millions de dollars qu'il a reçus du programme *Un avenir en art*, laquelle comprenait une partie accordée à la CDPP. La réduction du financement constituerait une source de difficultés considérables pour la Commission.

Tout d'abord, l'incertitude budgétaire est inévitable dans la situation actuelle au gouvernement fédéral. Le Conseil des Arts du Canada, bien qu'il soit régi par une loi, est vulnérable sur les deux fronts suivants :

- a) La *Loi sur le Conseil des Arts du Canada* prévoit que les activités du Conseil seront entièrement financées au moyen de la dotation initiale de cinquante millions de dollars. Aucune disposition particulière dans cette loi ne sous-entend que le gouvernement doit financer le Conseil. Bien que les gouvernements qui se sont succédés aient accordé un crédit parlementaire annuel au Conseil, il est possible qu'un gouvernement puisse retirer la totalité des fonds versés, et ce, sans se soustraire aux responsabilités que lui impose la *Loi*.
- b) Le gouvernement précédent a amorcé un examen continu des programmes, lequel est toujours en cours. Dans le contexte du processus budgétaire fédéral, le gouvernement s'est engagé à déterminer des dépenses fédérales annuelles totalisant un milliard de dollars qui seront réaffectées de façon à passer de priorités de niveau inférieur à des priorités de niveau supérieur. Ce processus exige que chacun des ministères fédéraux contribue au processus de réaffectation. Le Conseil des Arts du Canada, faisant partie des organismes du Portefeuille et des institutions chapeautées par le ministère du Patrimoine du Canada, est lui aussi visé par ce processus. Jusqu'à maintenant, le Ministère a allégé les répercussions de ce processus sur les organismes du Portefeuille en réduisant les dépenses liées à ses propres activités. Cependant, un jour peut-être, d'autres réductions imposées au Ministère feront en sorte que les organismes du Portefeuille aient à contribuer financièrement à l'objectif de la réaffectation fixé pour le PCH.

Par ailleurs, le plan Avantage Canada qu'a présenté le ministre des Finances, l'honorable James Flaherty, soulève davantage d'inquiétudes. Un des principaux éléments de ce plan est la réorientation des dépenses fédérales dans les secteurs de compétence fédérale. Cette réorientation pourrait nuire au secteur des arts et de la culture.

Les articles 91 et 92 de la Constitution du Canada répartissent les compétences fédérales et provinciales. En matière de délimitation des zones de responsabilité, alors que la radiodiffusion est définie comme un secteur d'activité de compétence fédérale, on ne mentionne pas le niveau de compétence gouvernementale ni dans le secteur général de la culture ni dans le secteur spécifique des arts.

Par conséquent, le plan Avantage Canada pourrait rouvrir le débat litigieux du « transfert des responsabilités », demandant aux provinces d'assumer la responsabilité de ces secteurs de dépenses fédérales qui constituent des secteurs de compétence exclusivement provinciale.

Ces difficultés éventuelles pointant à l'horizon, on peut comprendre que la CDPP recherche une certaine reconnaissance du rôle important qu'elle joue dans un grand nombre de programmes fédéraux d'aide à la culture. La première étape de la conception d'une stratégie consiste à comprendre les difficultés pour répondre adéquatement aux intérêts à long terme de la Commission et des auteurs.

### **Le contexte parlementaire actuel**

Le contexte parlementaire actuel constitue une importante partie des considérations stratégiques dont la Commission doit s'occuper dans sa démarche de reconnaissance du rôle crucial du programme de soutien culturel.

Le gouvernement actuel, comme son prédécesseur, est minoritaire. Cela a une incidence sur sa détermination et sa capacité à poursuivre énergiquement son programme politique. Bien qu'Avantage Canada constitue un plan général de financement pluriannuel pour le Canada, la situation de gouvernement minoritaire vient ralentir la mise en œuvre de nombreuses mesures.

Le budget fédéral de l'année 2007-2008 sera présenté le 19 mars 2007. Il s'agit d'un moment où le gouvernement est particulièrement vulnérable, puisqu'il peut être défait par une motion de censure sur le budget lui-même ou sur toute mesure qui y est reliée et qui est nécessaire afin d'y adjoindre des dispositions.

La possibilité du déclenchement d'une élection fédérale peut être considérée comme un bienfait doublé d'inconvénients pour les travaux de la Commission. D'un côté, une élection fédérale donne à la Commission l'occasion d'inscrire son dossier au programme de tous les partis politiques fédéraux. Dans ce cas, l'élection servirait mieux les intérêts de la Commission si elle avait lieu à l'automne 2007 ou au printemps 2008. Une élection déclenchée au printemps 2007 serait une occasion pour la Commission de tester ses messages et ses stratégies avec les partis politiques, mais en réalité il serait déraisonnable de s'attendre à un revirement de situation dans un si court délai.

D'un autre côté, il faut noter que l'honorable Bev Oda, ministre actuelle du Patrimoine canadien, a souvent souligné que les artistes et les créateurs constituent sa priorité en matière de financement fédéral. La Ministre ne s'est pas officiellement prononcée sur la valeur ou l'avenir du Droit de prêt public, mais sa volonté de prioriser les artistes et les créateurs est assez encourageante à ce sujet.

### **Le rôle du comité permanent du Patrimoine canadien**

L'autre élément important dans le contexte parlementaire actuel est le comité permanent au sein du Patrimoine canadien. Le comité permanent joue un rôle important dans les discussions au sujet des politiques culturelles fédérales, en revoyant le Budget principal des dépenses pour le ministère du Patrimoine canadien et les organismes du Portefeuille.

Lorsqu'un gouvernement est majoritaire, le travail du comité permanent peut influencer grandement la forme que prennent la politique et les priorités relatives aux arts et à la culture dans le cadre général des activités gouvernementales.

Les membres actuels du comité permanent forment une équipe intéressante de vétérans, notamment Charlie Angus, porte-parole des néo-démocrates en matière de culture et son vis-à-vis du Bloc Québécois, Maka Koto, également porte-parole en matière de culture pour son parti. Nommée récemment porte-parole de l'opposition en matière de culture du Parti libéral, Tina Keeper est membre de l'ACTRA et a joué dans la série télévisée *Au nord du 60<sup>e</sup> parallèle*. Jim Abbot, secrétaire parlementaire du ministre du Patrimoine canadien, est aussi un vétéran dans le secteur des arts et de la culture, ayant déjà été porte-parole de l'opposition en matière de culture pour le Parti réformiste.

Bien que le comité permanent soit préoccupé par le bilan du mandat de la CBC, entreprise qui le tiendra occupé jusqu'à juin 2007, moment où ses membres espèrent émettre un rapport, il devra également établir l'examen du Budget principal des dépenses et peut-être aussi régler le différend actuel au sujet du Fonds canadien de télévision. Néanmoins, les critiques culturels et les membres du comité permanent de tous les partis politiques constituent un chemin d'accès efficace à l'élaboration de la politique de chacun des partis.

Étant donné la rumeur d'une élection qui circule dans tout le parlement, chacun des partis politiques a commencé à élaborer la plate-forme électorale qu'il veut présenter aux citoyens. En effet, la Commission a l'occasion d'amorcer sa collaboration avec les membres du comité permanent lors d'un test initial sur la notoriété et leur compréhension actuelles de la CDPP auprès des parlementaires chargés de régler les questions relatives à l'importance de la politique des arts et de la culture.

Il est à noter que chacun des partis politique nomme un responsable de l'élaboration de la plate-forme électorale parmi ses membres. Dans le cas des libéraux, Stéphane Dion a demandé à Bob Rae de coordonner ce travail. Les trois autres partis politiques doivent encore choisir les membres de leur équipe plate-forme électorale.

La Commission pourrait au moins prévoir une réunion ou envoyer un document d'information à ces personnes clés pour amorcer un échange à long terme sur la Commission et la meilleure manière possible d'assurer l'avenir de ce programme de soutien culturel. Une telle approche doit faire l'objet d'un consensus parmi les acteurs principaux de la Commission afin de veiller à la cohérence et à la logique de l'ensemble des messages transmis aux partis politiques.

Or, certains hauts fonctionnaires de ministère découragent ces efforts. En effet, ils sont convaincus que le meilleur moyen pour la Commission de servir ses propres intérêts, c'est de continuer à offrir un programme et un service efficaces aux auteurs. Ajoutons qu'ils sont d'avis qu'accorder une importance indue à la Commission peut miner la stabilité du DPP. En raison des nombreux efforts que fait la Commission pour assurer son statut juridique, il est possible que, pour les membres, le risque en vaille la peine.

Notons qu'une liste des membres du comité permanent est jointe au présent rapport.

## **La Loi fédérale sur la responsabilité**

La Commission souhaitera aussi s'assurer que toute activité touchant les hauts fonctionnaires élus et les cadres supérieurs (sous-ministres adjoints et postes supérieurs) est conforme aux exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

La *Loi fédérale sur la responsabilité* est un document volumineux adopté par le Parlement en décembre 2006. Cette loi autorise l'enregistrement de toute communication avec le gouvernement, qu'elle ait été ou non amorcée par le gouvernement ou par un tiers. Ainsi, si le comité permanent demande à une personne ou à une organisation de faire une présentation ou de présenter un avis, les règles s'appliquant à cette personne ou à cette organisation sont les mêmes que pour toute demande d'information transmise aux parlementaires ou aux fonctionnaires.

La version préliminaire des règlements permettant d'interpréter les dispositions législatives est en cours de rédaction, signifiant que la plupart des éléments de cette loi ne sont pas en vigueur. On a joint au présent rapport une analyse de l'état de la *Loi fédérale sur la responsabilité* par le cabinet juridique Gowlings pour consultation.

Néanmoins, une fois la *Loi* adoptée, il sera important pour la Commission de déterminer comment ses dispositions peuvent toucher toute campagne soutenue qui vise à assurer la pérennité du droit de prêt public comme programme de soutien culturel.

Par conséquent, cela peut signifier que le secrétaire général et tout membre de la Commission dont le rôle est de constituer des délégations aux hauts fonctionnaires et aux parlementaires doivent s'inscrire comme lobbyistes et présenter des rapports périodiques au Secrétariat des lobbyistes à propos de toutes les réunions tenues. Il est important de noter que le Secrétaire général de la Commission, comme tous les autres employés du Conseil des Arts du Canada, n'a pas le statut de fonctionnaire. Le poste de Secrétaire général fait donc partie des disciplines régies par la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Pour des raisons législatives, les hauts fonctionnaires sont définis comme sous-ministres adjoints, sous-ministres de même que ministres, secrétaires et ministres de l'État.

## **Positionner le DPP dans le discours sur la politique publique**

Bien que la politique publique et le climat politique ne soient pas des meilleurs actuellement pour demander la prolongation des programmes offerts ou de droits, il est important de reconnaître les atouts essentiels que la CDPP peut acquérir dans sa démarche en vue d'obtenir reconnaissance et sécurité.

Selon le point de vue des fonctionnaires occupant des postes clés, la CDPP répond à un objectif de la politique culturelle énoncé dans la *Loi sur le statut de l'artiste*, à savoir le paragraphe

2. e) l'importance pour les artistes de recevoir une indemnisation pour l'utilisation, et notamment le prêt public, de leurs œuvres.

La CDPP constitue le seul programme fédéral qui accorde cette reconnaissance par le gouvernement du Canada en vertu de la loi. Bien que la *Loi sur le droit d'auteur* régisse le paiement de l'utilisation

publique de l'œuvre d'un artiste ou d'un créateur, c'est l'utilisateur qui doit payer l'artiste, son agent ou le groupe auquel il appartient. <sup>1</sup>Il semble que la CDPP se trouve dans une position unique, et qu'elle constitue le seul instrument avec lequel le gouvernement fédéral serait en mesure de réviser le paragraphe 2 e) de la *Loi sur le statut de l'artiste*.

Outre la ferme assise de sa politique publique, la CDPP est fière des deux évaluations de programme qui ont confirmé l'efficacité de l'administration des fonds publics et la grande importance que les écrivains accordent au droit de prêt public.

En effet, l'évaluation de l'année 2003 cite également le sondage mené auprès des bénéficiaires en 2002, qui indiquait que 73 p. 100 des répondants estimaient que la CDPP « avait contribué à accroître la reconnaissance publique des auteurs canadiens dans une certaine mesure ou une large mesure ». Cet élément de reconnaissance publique constitue une autre dimension très positive dans le débat de fond sur l'avenir de la CDPP.

Du point de vue du positionnement dans le climat politique actuel, il s'agit d'éléments clés dans la recherche d'une reconnaissance et d'une sécurité politiques accrues.

L'autre ressource cruciale pour la Commission est le pouvoir des bénéficiaires vivant dans toutes les régions du pays. Comme la Commission l'a déjà fait dans le passé, elle pourrait rédiger une lettre ciblée et une campagne de promotion soulignant les messages clés qui ressortiront au moment de la planification stratégique. Cette mesure ferait partie d'un plan de communication à volets multiples, dont on parlera plus loin dans le présent document.

### **Examiner les options clés**

Le cadre donné au travail de la Commission visant à fonder un comité permanent ayant été établi, il est maintenant pertinent de prendre en considération les principales options permettant d'acquérir le statut législatif recherché.

---

<sup>1</sup> Les efforts de reproduction du modèle du droit de prêt public pour gérer le droit d'exposition sont nuls dans la communauté muséale. Ce droit, conjugué aux révisions de la *Loi sur le droit d'auteur* en 1988, exige que les musées et les musées d'art compensent financièrement les artistes pour toute exposition publique de leur œuvre dans leurs établissements. Il permet aussi à l'artiste d'avoir voix au chapitre au sujet de la présentation de son œuvre dans cet établissement.

La communauté muséale a fait savoir que ce droit constitue un fardeau inacceptable au plan financier et au plan administratif pour les établissements visés. L'Association des musées canadiens a indiqué que la Commission du droit de prêt public représentait un modèle plus acceptable pour l'exercice de ce droit, les fonds étant octroyés par le ministère du Patrimoine canadien. Jusqu'à maintenant, cette proposition n'a pas été sérieusement considérée par le gouvernement.



**1) Confirmer le statut du programme de droit de prêt public**

Dans le document du Conseil du Trésor, qui a permis la création de la CDPP, il était clair que le Ministre et les fonctionnaires désiraient que la Commission soit une entité juridique distincte.

Partie E des Remarques dans les notes du document :

« Une fois le Programme établi, la Commission considérera l'option de devenir une corporation privée à but non lucratif ayant l'autorisation du gouvernement fédéral de recevoir des dons déductibles d'impôt. Dans ces conditions, la Commission conclurait une entente avec le Conseil des Arts du Canada en ce qui concerne la gestion du Programme et des fonds apparentés ainsi que les mesures à prendre pour assurer l'imputabilité au Conseil des Arts. Jusqu'à ce que cette option soit en application, la Commission utilisera les services administratifs du Conseil des Arts pour la gestion du Programme. »

Ce document décrit aussi les attributions de la Commission et du comité exécutif, mais omet de présenter le statut juridique conféré à la CDPP. Cette situation a déjà causé des difficultés, tout spécialement dans les relations avec le ministère du Patrimoine canadien et le Conseil des Arts du Canada.

Les ententes administratives conclues entre le Conseil des Arts du Canada et la Commission ne confèrent pas de statut juridique à la CDPP. Elles correspondent simplement aux réflexions initiales du Conseil du Trésor au moment de la création du programme. Vingt-et-un ans après la création de la Commission, le temps est peut-être venu de réexaminer la question de son statut juridique.

Un simple déplacement du centre de responsabilité de la CDPP, alors que son statut juridique actuel est ambigu, n'affecterait pratiquement pas la position qu'elle occupe. L'établissement d'une relation avec Bibliothèque et Archives Canada, ou encore avec le ministère du Patrimoine Canadien, semble en outre une solution peu efficace pour atteindre un degré important de reconnaissance ou de stabilité.

D'une part, l'établissement d'une relation avec le ministère du Patrimoine canadien augmenterait la quantité des tâches administratives exécutées par le Secrétariat en plus d'exposer le budget de la Commission à des réaffectations internes et à des réductions périodiques de dépenses que connaît tout ministère. Il faudrait de plus défendre les besoins de la Commission dans la complexité des priorités que le ministère décrit dans son document sur la planification et les priorités annuelles.

D'autre part, l'établissement d'une relation avec Bibliothèque et Archives Canada ne permettrait pas forcément régler le problème que constitue le statut juridique pour la Commission. La situation serait semblable à sa relation avec le Conseil des Arts du Canada, mais avec les différents acteurs et priorités de l'organisme d'accueil.

Par conséquent, la meilleure solution consiste à acquérir un statut juridique pour le droit de prêt public et pour la Commission elle-même. Explorons certaines options.

## 2) *Révisions de la Loi sur le droit d'auteur*

La *Loi sur le droit d'auteur* comporte la description la mieux détaillée de la notion d'indemnisation pour l'utilisation publique de l'œuvre d'un artiste ou d'un créateur, ou encore d'un titulaire de droits d'auteur. À partir des dispositions de cette loi, un grand nombre d'artistes et de créateurs, et de titulaires de droits d'auteur peuvent profiter des droits économiques et moraux inhérents à leurs œuvres.

La *Loi sur le droit d'auteur* est constamment modifiée car le Parlement cherche à régler les questions relatives au changement technologique et aux possibilités qu'il assure dans le commerce international et aux engagements qu'il exige en matière de propriété intellectuelle.

Comme nos collègues européens l'ont découvert au cours des travaux visant à faire connaître la Directive 92/100/CEE qui exige que tous les États membres élaborent un texte législatif concernant le droit de prêt public, l'inclusion du droit de prêt public dans la législation relative au droit d'auteur n'est pas une panacée.

Alors que cette Directive européenne avait pour objet d'éliminer les « *différences (...) de nature à créer des entraves aux échanges, à provoquer des distorsions de concurrence et à nuire à la réalisation et au bon fonctionnement du marché intérieur* », l'approche que chacun des États membres a adoptée pour la mise en œuvre de cette directive diffère grandement de l'un à l'autre.

Cependant, la façon dont chacun des États membres a présenté cette directive varie peu. Certains États l'ont intégrée à la législation sur le droit d'auteur, alors que d'autres ont élaboré la législation touchant les subventions et les compensations offertes aux artistes. Certains de ces États ont élaboré une loi distincte de la législation sur le droit d'auteur.

La création d'une loi distincte de celle du droit d'auteur avait pour but d'éviter le traitement de réciprocité en utilisant le droit de prêt public comme moyen de promotion et de protection de la culture et de la langue nationales.

Depuis, cette utilisation a été discréditée par les tribunaux; si celle-ci ressemble à un avantage relevant du droit d'auteur, la cour de justice de l'Union européenne insiste pour que tous les écrivains de la communauté bénéficient obligatoirement du traitement de réciprocité.

Les dispositions du droit d'auteur font l'objet de règles de réciprocité. Si la CDPP était inscrite dans la législation relative au droit d'auteur, le Canada se verrait dans l'obligation de compenser tous les auteurs des États signataires de la Convention de Berne pour l'utilisation publique de leurs œuvres. Ce type d'obligation serait coûteux sur les plans financier et politique pour tout gouvernement qui a pris un tel engagement.

Comme nous l'avons vu en Suède, l'argument en faveur de la défense de la culture nationale a été réfuté par les tribunaux européens, et il aurait certainement un dénouement semblable dans le système juridique canadien.

En effet, une stratégie analogue adoptée par le Canada risquerait d'avoir le même destin.

Bien que cette voie semble intéressante au niveau de la reconnaissance et de la sécurité, l'inclusion du droit de prêt public dans la législation relative au droit d'auteur n'est pas une option envisageable.

### 3) ***Incorporer la CDDP comme organisme à but non lucratif***

Le statut juridique le plus facile à obtenir pour la Commission est peut-être sa constitution en organisme à but non lucratif. Si cette décision ne constituait pas complètement une assise sécuritaire pour le DPP, elle apporterait toutefois une certaine légitimité au statut de la Commission. Ce processus est assez simple et abordable, et redorerait le blason de la légitimité de la Commission dans ses relations avec les autres organismes.

Le président du Conseil du Trésor a chargé un groupe d'experts indépendant pour faire l'examen de l'administration des subventions et des contributions du gouvernement fédéral. Ce groupe d'experts a fait paraître son rapport en février dernier et il souligne l'importance des organismes à but non lucratif pour la prestation de services gouvernementaux et l'atteinte des objectifs de cette politique.

Dans son rapport, le groupe d'experts indépendant a formulé les quatre propositions générales suivantes pour le gouvernement :

- 1) **Respecter les bénéficiaires** – Ce sont les partenaires d'un projet public commun. Les programmes de subventions et de contributions devraient être axés sur les citoyens. Ils devraient être accessibles, faciles à comprendre et conviviaux.
- 2) **Simplifier radicalement le système de rapport et de reddition de comptes** – Celui-ci doit tenir compte des circonstances et des capacités des bénéficiaires ainsi que des besoins réels du gouvernement et du Parlement.
- 3) **Encourager l'innovation** – L'objectif des programmes de subventions et de contributions n'est pas d'enrayer les erreurs mais d'obtenir des résultats, de là la nécessité de recourir à un système de gestion des risques et de rapport sur le rendement souple.
- 4) **Organiser l'information** – Il faut qu'elle profite à la fois aux bénéficiaires et aux gestionnaires de programmes.

Le Groupe d'experts indépendants recommande également le financement pluriannuel et le financement des frais principaux des organismes à but non lucratif qui reçoivent souvent des subventions ou des contributions pour les activités à financer. Aussi, la Commission pourrait affirmer que comme entité constituée en société dont les activités répondent à un objectif de politique publique, comme le décrit la *Loi sur le statut de l'artiste*, elle devrait bénéficier d'un engagement pluriannuel du gouvernement en matière de ressources financières et humaines.

De plus, le statut d'organisation constituée en société peut simplifier les négociations avec des organismes tels que le Conseil des Arts du Canada. En tant qu'organisme doté de droits et de responsabilités juridiques, la Commission peut entretenir divers types de relations avec ses partenaires.

Le statut d'incorporation permettrait à la Commission de jouer fortement en sa faveur dans ses relations avec le gouvernement et les établissements indépendants qui se conforment aux quatre principes décrits dans le rapport du Groupe d'experts indépendants.

Soulignons qu'elle a obtenu des résultats admirables pour la conception, l'administration et la prestation répondant aux objectifs du programme. Grâce à la constitution en société, la Commission accepte officiellement les responsabilités en matière de fiducie pour le DPP et peut faire la démonstration de sa compétence sur les plans juridique et administratif.

La constitution en société n'est pas une panacée, mais elle permet à la Commission de se rapprocher du modèle de la soumission présentée au Conseil du Trésor créé en 1986.

Ainsi, la constitution en société doit être une étape à envisager, et non une réponse visant à assurer entièrement la pérennité de la CDPP.

#### **4) *Devenir une autorité responsable d'un programme distincte***

La Commission a tenté d'obtenir un poste distinct dans le Budget principal des dépenses, pour ainsi corroborer l'affectation budgétaire octroyée à la Commission du droit de prêt public. Ces efforts visaient à faire reconnaître la CDPP comme distincte dans le crédit parlementaire affecté au Conseil. C'est le cas de la Commission canadienne pour l'UNESCO, qui se voit octroyer un crédit distinct dans le Budget principal des dépenses affecté au Conseil des Arts du Canada.

Le Conseil du Trésor a cependant refusé cette requête du fait que, contrairement à la Commission canadienne pour l'UNESCO, la CDPP ne détient pas de statut juridique. Dans les efforts visant à résoudre la question du statut juridique de la Commission, il n'est pas sûr que le Programme du droit de prêt public serait complètement à l'abri des réductions de dépenses ou d'autres modifications imposées par le Conseil ou tout autre ministère, établissement, organisme avec lesquels la Commission peut s'associer.

Essentiellement, pour acquérir une autorité responsable distincte pour un programme existant, le ministère du Patrimoine canadien doit d'abord présenter une soumission au Conseil du Trésor comme s'il s'agissait de créer un nouveau programme. Le Conseil du Trésor élaborerait les modalités en vertu desquelles ce programme serait géré, dont un cadre de responsabilisation et d'autres conditions jugées pertinentes pour l'administration des fonds publics.

Rappelons que la durée maximale d'un programme est de cinq ans. Pour obtenir un renouvellement de cinq ans, le ministère doit d'abord se charger de faire le bilan du programme pour savoir si les objectifs de la soumission initiale au Conseil du Trésor ont été atteints. Le renouvellement ne se fait pas automatiquement et le processus d'évaluation est long et complexe.

Néanmoins, si la Commission devait être constituée en société et négocier un financement pluriannuel de base auprès du ministère du Patrimoine canadien, il serait judicieux qu'elle en discute avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor afin de déterminer si la constitution en société et l'entente pluriannuelle seraient suffisantes pour justifier l'ajout d'un poste distinct dans le Budget principal des dépenses affecté au Conseil des Arts du Canada.

Or, rien n'assure que la création d'une autorité distincte permettra à la Commission de répondre à son mandat premier.

### **5) *La Commission du droit de prêt public, un organisme quasi judiciaire***

De temps à autre, le gouvernement fédéral doit créer des organismes quasi judiciaires pour administrer une disposition juridique qu'il est chargé de faire appliquer. Dans le domaine culturel, ces organismes comprennent la Commission du droit d'auteur du Canada, le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes producteurs, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Les dispositions autorisant la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels constituée par la *Loi sur l'Exportation et l'importation de biens culturels* sont jointes au présent rapport pour consultation ultérieure.

L'activité de ces organismes est menée dans un cadre où le niveau d'autonomie est élevé, et la reconnaissance que la loi leur procure, dans le Budget principal des dépenses, interdit toute modification sans la supervision et le consentement du Parlement.

En 2007, le Conseil canadien des chefs d'entreprises a fait publier un document de travail intitulé *Du bronze à l'or*. Ce document de travail dresse la liste des défis que constituent la productivité et l'innovation accrue dans l'économie canadienne. De plus, il approuve une proposition mise de l'avant visant à ce que le gouvernement fédéral suive l'exemple du Québec qui a autorisé l'exemption des impôts sur le revenu pour les redevances des titulaires de droits d'auteur.

Le ministère du Patrimoine canadien a présenté cette proposition à plusieurs reprises dans le contexte de l'amélioration du statut socioéconomique des artistes et des créateurs du Canada et des titulaires de droits d'auteur.

Si le gouvernement devait adopter l'ajout de cette exemption dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est possible qu'avec l'élargissement raisonnable de cette notion il résulte un crédit d'impôt remboursable pour le droit de prêt public.

Pour réaliser cet objectif, la Commission collaborerait avec le ministère du Patrimoine canadien à la rédaction du document exigé par le Cabinet et des soumissions au Conseil du Trésor. Ces documents présenteraient l'estimation des coûts pour le Conseil du Trésor en fait de crédits d'impôts et de dépenses de fonctionnement pour la Commission. Ces documents devraient tenir compte du taux de participation et de toute dépense de fonctionnement supplémentaire associée au statut quasi judiciaire. La décision de réviser la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait alors laissée aux soins du Cabinet, et celle de modifier les dépenses de fonctionnement, aux soins du Conseil du Trésor.

Si la loi était ainsi modifiée, la Commission du droit de prêt public pourrait se faire reconnaître comme l'organisme administratif chargé de surveiller le crédit d'impôt accordé aux auteurs, lequel constituerait leur paiement dans le cadre du programme. La Commission pourrait ainsi demander que ses règlements servent de modèle à l'élaboration de tout règlement, une fois les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il y a lieu de penser que le gouvernement du Canada cherche la possibilité de nommer des fonctionnaires fédéraux à la barre de la Commission, lesquels viendraient s'ajouter aux membres actuels. Toutefois, une telle nomination ne pourrait avoir d'incidence réelle sur le statut indépendant de la Commission en tant qu'organisme quasi judiciaire.

La Commission aurait la responsabilité d'établir et de vérifier les conditions d'admissibilité relatives aux auteurs inscrits, de calculer le taux de référence sans égard à la méthode adoptée, et d'émettre un certificat de crédit d'impôt que l'auteur inclurait dans sa déclaration annuelle de revenus du gouvernement fédéral.

Après avoir rempli et transmis sa déclaration, l'auteur recevrait une remise sur le montant apparaissant sur le certificat de crédit d'impôt émis par la Commission.

Une telle approche permettrait d'éviter les nombreuses difficultés que posent l'inclusion dans la *Loi sur le droit d'auteur* ou la création d'une autorité distincte responsable du programme du droit de prêt public. L'autorité de la Commission serait établie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* lui conférant un statut juridique et la reconnaissance législative recherchée.

Il est possible que la Commission s'interroge sur les conséquences d'un tel arrangement sur sa relation harmonieuse avec les auteurs. Or, pour dire vrai, elles seraient minimales.

Suivant ce modèle, la Commission pourrait :

- fixer les critères d'admissibilité de la prestation du droit de prêt public;
- traiter directement de tout sujet concernant l'administration du programme et du droit de prêt public avec les auteurs;
- correspondre avec les auteurs tous les ans pour leur transmettre leur certificat de crédit d'impôt;
- faire contribuer les auteurs aux efforts supplémentaires pour ajuster le montant de la prestation, s'il y a lieu, ou de l'augmenter, si possible;
- jouir de la reconnaissance juridique de l'existence et du rôle de la Commission et du programme.

Que devraient faire les auteurs? Les auteurs qui sont inscrits au programme pourraient :

- pouvoir communiquer avec le personnel de la Commission pour obtenir de l'aide sur toute question ou mieux comprendre le programme;
- recevoir leur certificat de crédit d'impôt de la Commission tous les ans;
- recevoir leur prestation annuelle en un seul versement, mais peut-être un mois ou deux après la date à laquelle ils la reçoivent actuellement;
- ne pas être contraints de payer d'impôts sur la prestation du droit de prêt public en raison de l'exemption appliquée au droit d'auteur et au revenu résiduel de l'impôt fédéral sur le revenu.

La Commission devrait s'assurer qu'elle maintient la souplesse nécessaire à la gestion du Programme de droit de prêt public avec une grande autonomie. Cette autonomie est très chère aux auteurs.

Il ne s'agit pas d'une solution rapide. En effet, la Commission aurait à élaborer et à mettre en œuvre un plan de communication, et à travailler de concert avec les organismes qui cherchent une exemption d'impôt fédéral sur le revenu pour toute redevance ou revenu résiduel. Il lui faudrait

acquérir la reconnaissance du droit de prêt public comme une dimension inhérente et essentielle dans la démarche de l'exemption d'impôt.

La prochaine élection fédérale peut se révéler une occasion rêvée pour expliquer et évaluer la viabilité de cette exemption sur le plan politique. L'approbation du Conseil canadien des chefs d'entreprise ne constitue qu'un facteur qui doit toutefois être renforcé et élargi pour autoriser la participation des équipes clés provenant d'autres secteurs que celui de la culture.

Les pourparlers initiaux avec le ministère du Patrimoine canadien ont été encourageants; cependant, cet encouragement se voit amoindri lorsqu'on comprend la complexité de la tâche.

## **Comment s'y prendre?**

### *Une marque de reconnaissance*

Pour réussir à obtenir la reconnaissance des aspirations de la CDPP pendant ou suivant une campagne électorale, toute mesure doit toucher une corde sensible chez les politiciens et les décideurs.

À partir des discussions tenues avec les fonctionnaires du gouvernement et le DPP lui-même, il semblerait que la Commission ait fortement concentré ses efforts sur le ministère du Patrimoine canadien et son ministre.

Voilà une stratégie logique qui a porté fruits pour la Commission, depuis son lancement jusqu'aux augmentations budgétaires périodiques du Conseil, et qui pourrait bien s'accompagner d'un poste ou montant distinct pour la CDPP. Cependant, pour atteindre ce projet ambitieux mis en place par la Commission elle-même, il reste encore beaucoup à faire.

La Commission doit prévoir investir des efforts considérables et durables dans ce travail visant à assurer que chacun des députés et des sénateurs comprennent la CDPP et son importance pour les auteurs et les citoyens canadiens. Ces derniers doivent être en mesure de juger que ce programme ne constitue pas simplement une prestation intangible parmi les nombreux programmes de financement du Conseil des Arts du Canada, mais plutôt un processus unique et rentable qui permet d'appuyer concrètement la culture canadienne.

La ministre actuelle du Patrimoine canadien a insisté maintes et maintes fois sur le fait que les artistes et les créateurs canadiens ont tout son appui, et qu'elle en fait sa priorité. Cependant, il semblerait que des mouvements comme la Coalition canadienne des arts ont soulevé que pareille tâche serait plus facilement réalisable si on doublait le budget affecté au Conseil des Arts du Canada. Voilà l'unique objectif de la Coalition, et pour l'atteindre, elle a élaboré une campagne active et ambitieuse pour cibler à la fois députés et sénateurs.

Le défi pour la CDPP c'est d'être considérée comme une forme d'appui distinct et unique aux auteurs, aux éditeurs et aux usagers du réseau des bibliothèques du Canada.

Comment y parvenir? Grâce à la CDPP, les auteurs de toutes les régions du Canada qui s'inscrivent au programme reçoivent une compensation tous les ans. Leur député les connaît-il? Savent-ils que la CDPP a des répercussions sur les personnes au niveau local dans leur district? La bibliothèque de

votre localité a-t-elle exprimé son appui au programme? Que disent les éditeurs canadiens aux parlementaires sur le programme?

Le Conseil des Arts du Canada a réalisé un programme de promotion auprès des parlementaires de 1999 à 2005. Chaque trimestre, le directeur du Conseil a fait parvenir une lettre accompagnée d'une liste des bénéficiaires de subventions pour chaque circonscription du Canada. Ces listes, ont été dressées en entrant les renseignements concernant les subventions approuvées par le conseil d'administration du Conseil des Arts dans un programme informatique qui permet de déterminer la circonscription de chacun des bénéficiaires de subventions. Dans le cas des Sénateurs, ils ont reçu une liste des bénéficiaires de subventions pour leur province.

Le programme de promotion auprès des parlementaires a permis de mieux les sensibiliser à la situation du Conseil et de comprendre les répercussions locales du financement du Conseil. Ce programme a été une occasion d'amoindrir l'hostilité des parlementaires à l'égard du Conseil dans leurs débats à la Chambre des communes, et leur a servi à bâtir des ponts avec le réseau des artistes locaux. Les députés écrivaient même souvent des lettres de félicitations aux bénéficiaires de subventions ou leur rendaient visite.

La CDPP devrait songer à élaborer un programme semblable comme moyen d'obtenir une plus grande marque de reconnaissance des parlementaires de toutes allégeances politiques. Le fonctionnement de ce programme est abordable, car il ne nécessite aucuns frais de poste pour la correspondance avec les parlementaires, et le logiciel peut être acheté ou mis à jour par l'unité informatique du Conseil pour un montant relativement modeste.

La *Loi sur l'accès à l'information* autorise la divulgation publique du nom et de l'adresse du bénéficiaire d'une subvention. Cependant, si les adresses et les autres coordonnées du bénéficiaire d'une subvention figurent au dossier, il est obligatoire d'obtenir l'autorisation écrite de ce dernier pour pouvoir les divulguer. Il faut mentionner que le Conseil des Arts du Canada a ajouté une case à cocher par les personnes dans le formulaire de demande de subvention pour permettre la divulgation de ces renseignements aux parlementaires. Les personnes sont entièrement libres d'accepter ou de refuser cette demande.

Bien que la liste des auteurs diffusée aux parlementaires soit un bon départ, cela ne suffit pas. La CDPP devrait penser à la possibilité d'envoyer des délégations de la Commission rendre visite aux membres du comité permanent du Patrimoine canadien, et les porte-parole de l'opposition en matière de patrimoine culturel. Ces parlementaires ont une responsabilité spéciale de comprendre et de régler les litiges en matière de politique culturelle. Des réunions d'information ou des discussions périodiques avec eux seraient une très bonne manière pour qu'ils accordent une plus grande marque de reconnaissance à la CDPP en tant que programme de soutien culturel d'importance.

Il est aussi possible d'organiser une journée nationale de la CDPP où les auteurs inviteraient leur député à se joindre à eux lors d'un événement de promotion de l'alphabétisation. Cet événement pourrait avoir pour thème de fond l'accès public aux bibliothèques, ou bien l'augmentation de l'alphabétisation, ou encore l'intérêt des auteurs canadiens. La Commission pourrait également élaborer une campagne médiatique pour l'événement afin de souligner les avantages du droit de prêt public à la fois pour les auteurs et les bibliothèques, et faire connaître les projets d'alphabétisation continue.



### ***Création d'une coalition***

Pour atteindre ses objectifs, la Commission a besoin d'un élément essentiel : créer une grande coalition efficace et capable de soutenir activement la recherche d'une reconnaissance du droit de prêt public et l'exemption d'impôt sur les redevances de droits d'auteur et le revenu résiduel.

Actuellement, une grande coalition travaille dans l'unique but de faire doubler le budget du Conseil des Arts du Canada. Cette coalition est composée d'organismes voués aux arts qui seraient les principaux prestataires d'une telle augmentation des budgets qui leur sont affectés. Les politiciens et les responsables des politiques désapprouvent tout effort trop clairement axé sur l'avantage qu'en tire le principal intéressé.

Rappelons que le gouvernement actuel répète sans cesse combien les Canadiens tirent profit de tout ce qu'on leur propose. Il ne s'agit pas là d'une rhétorique. Il s'agit bien d'un des indicateurs que le gouvernement actuel utilise pour jauger quelle direction prendront les questions sur la politique ou sur le budget.

Les auteurs qui reçoivent des prestations de droit de prêt public constituent des acteurs importants dans cette équation et peuvent se révéler utiles pour mieux décrire la CDPP, afin qu'elle soit perçue comme un outil efficace pour la promotion des auteurs canadiens qui ont été encensés au pays et dans le monde. Les organismes comme la Chambre de commerce du Canada, la Fédération canadienne des municipalités et le Réseau des villes créatives peuvent collaborer aux mesures d'appui à la pérennité de la CDPP.

Si possible, la CDPP doit formuler un message cohérent qu'on utilisera systématiquement et qu'on répétera sans relâche durant toute campagne visant à plaider en faveur de sa pérennité. Ce message doit servir à montrer le front commun que forment les organisations phares représentées par la CDPP et l'appui des organisations représentant d'autres intérêts que la culture.

La documentation, les exemples de réussite, les objectifs d'alphabetisation et la capacité de jouer un rôle dans le quotidien des Canadiens font partie des constituants d'une présentation efficace à la fois pour les politiciens et les responsables de politiques. Outre sa gestion exemplaire des fonds publics, la CDPP peut se permettre de rappeler qu'avec relativement peu de fonds, elle réussit sans contredit à faire bénéficier les Canadiens d'une vaste gamme d'avantages.

### ***Les ambassadeurs***

Au fil des ans, la CDPP s'est entourée de défenseurs puissants qui sont prestataires du programme ou fonctionnaires qui admirent les réalisations de la Commission.

Une des précédentes secrétaires générales de la CDPP, en poste pendant de nombreuses années, fait remarquer que Michael Ignatieff fait partie de ces défenseurs, et qu'il pourrait figurer parmi une équipe jouant un rôle d'ambassadeur de la Commission et collaborer au travail pour obtenir la reconnaissance.

Les membres de la Commission pourraient eux aussi contribuer de façon importante à la compilation de cette liste d'ambassadeurs. Munis des messages de communications de la Commission, ces personnes seraient en mesure de les diffuser dans des lieux peu accessibles à tous.

Si un Michael Ignatieff se joint à Tina Keeper, Mauril Belanger et d'autres personnes du caucus du Parti libéral pour présenter avec conviction et énergie la proposition d'exempter d'impôt fédéral les redevances de droit d'auteur et le revenu résiduel et de conférer à la CDPP la responsabilité d'administrer la partie de l'exemption touchant le droit de prêt public, cette proposition devra être prise très au sérieux.

Nous pourrions certainement demander à la secrétaire générale dont nous parlions précédemment de reprendre du service pour mener à bien cette initiative. Bien qu'elle soit officiellement à la retraite, sa passion et son engagement envers la CDPP n'ont rien perdu de leur ardeur.

Les universitaires et les leaders des collectivités et de l'alphabétisation peuvent se joindre aux efforts des auteurs et des commissaires pour s'assurer que les propositions sont présentées avec justesse et respect aux politiciens et responsables de politiques. Voilà une nouvelle positive, et avec le nombre de voix que cela représente, il peut s'agir d'une proposition irrésistible aux yeux des politiciens qui cherchent à obtenir l'appui des Canadiens.

### **Conclusion**

Le présent rapport a présenté diverses options permettant à la Commission de poursuivre sa démarche visant à obtenir la reconnaissance souhaitée et à assurer sa pérennité comme programme de soutien culturel. Rien ne peut être accompli sans la solidarité et la ténacité, deux qualités que la Commission a démontrées depuis sa création.