

Mémoire

de la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma



et de

l'Union des artistes



Dans le cadre de la

**CONSULTATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE
CANADIENNE SUR LA COPRODUCTION AUDIOVISUELLE
RÉGIE PAR DES TRAITÉS**

MARS 2011

Présentation

La SARTEC est un syndicat professionnel regroupant plus de 1 250 membres œuvrant dans le secteur audiovisuel. Reconnue en vertu des lois provinciale (1989) et fédérale (1996) sur le statut de l'artiste, la SARTEC est signataire d'ententes collectives avec l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ), la SRC, le Groupe TVA, l'ONF, Télé-Québec, TFO et TV5. La SARTEC est membre de l'Affiliation internationale des guildes d'auteurs (IAWG) et de la Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (CISAC).

L'UDA est un syndicat professionnel représentant les artistes œuvrant en français, partout au Canada, soit plus de 7 500 membres actifs et 4 350 membres stagiaires. L'UDA a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes. Elle gère aujourd'hui près d'une cinquantaine d'ententes collectives dans les secteurs des annonces commerciales, du cinéma, du disque, du doublage, de la scène et de la télévision. L'UDA est membre de la Fédération internationale des acteurs (FIA) et du Conseil québécois des ressources humaines en culture (CQRHC).

Introduction

Diverses propositions ont été faites par le passé pour modifier la politique canadienne sur la coproduction internationale. Règle générale, si la plupart des intervenants du secteur audiovisuel ont considéré la coproduction comme un instrument de politique publique pertinent, les positions ont nettement différé quant aux objectifs qui devaient être poursuivis.

En fait, la coproduction, comme plusieurs politiques publiques dans le secteur audiovisuel, a souvent semblé tiraillée entre deux ensembles d'objectifs parfois complémentaires, parfois conflictuels : les objectifs culturels et industriels.

Le document de consultation situe d'ailleurs carrément la coproduction « à l'intersection des démarches d'ordre culturel et économique visant à soutenir le secteur audiovisuel ». Car, si la coproduction « constitue principalement un instrument économique pour augmenter la capacité du secteur en attirant des investissements étrangers, elle se trouve en fin de compte à s'appuyer sur le soutien aux productions canadiennes pour optimiser les investissements et contribuer à apporter autant des avantages économiques que culturels aux Canadiens. »

Malheureusement, tant dans l'objectif de la politique actuellement proposée qui est de « Positionner le Canada en tant que partenaire de choix pour la coproduction audiovisuelle » afin d'attirer des investissements étrangers, que dans les principes directeurs mis de l'avant pour l'atteindre (souplesse, ouverture, harmonisation des activités promotionnelles, simplification des procédures administratives), ou dans le traité type, les préoccupations culturelles ne sont que timidement évoquées et le plus souvent occultées voire évacuées.

Un tableau sommaire et imprécis

Or, il ne faut jamais oublier que les coproductions sont considérées comme canadiennes selon les règles du CRTC et admissibles à l'aide destinée au contenu canadien (aide financière directe et crédits d'impôt). Il ne s'agit pas ici de productions de services, mais de productions qui puisent à des fonds dits culturels et contribuent à respecter les quotas de diffusion d'œuvres nationales.

C'est pourquoi le gouvernement aurait dû s'attarder plus longuement sur l'impact culturel des accords de coproduction et des changements envisagés. Or, le document de consultation s'en tient le plus souvent à des généralités et dresse un tableau fort sommaire des avantages des coproductions et des problèmes rencontrés ces dernières années.

Que les coproductions aient totalisé entre 2000 et 2009 des budgets de 5,5 milliards de dollars dont 2,9 milliards recueillis par l'entremise de partenaires étrangers est certes impressionnant, mais il ne faut pas oublier qu'en contrepartie de l'investissement étranger dans nos productions, le Canada doit également investir dans des productions étrangères. À moyen terme, étant donné que les parties aux divers traités recherchent un équilibre général du financement des œuvres produites, celui obtenu par les productions canadiennes doit aussi se traduire par des investissements de même nature à l'étranger.

Et cet équilibre ne devrait-il pas aussi se refléter dans la proportion de coproductions majoritaires et minoritaires? À ce chapitre, il aurait également été intéressant d'évaluer les accords en fonction de cette donnée.

Certes, il est indéniable que grâce aux traités de coproduction, l'industrie audiovisuelle obtient du financement étranger qui permet à des projets de se concrétiser, d'augmenter les budgets de production et d'embaucher des Canadiens. Tout comme il est vrai que des œuvres fort intéressantes ont pu ainsi voir le jour. Mais au-delà du cas par cas, la coproduction s'avère-t-elle un outil de politique publique si avantageux? Comment l'affirmer sans données précises? Devons-nous faire un acte de foi?

Au-delà des retombées économiques, les coproductions sont aussi présentées comme procurant « d'importants avantages culturels au Canada et à la population » puisqu'elles « créent du **contenu canadien** et visent à attirer un plus vaste public que les productions nationales, ce qui permet de diffuser du contenu canadien à l'échelle du pays et à l'étranger ».

Les coproductions régies par des traités sont considérées comme canadiennes, d'où l'affirmation « qu'elles créent du contenu canadien » mais parler de contenu canadien pour une coproduction minoritaire où la plupart des postes-clés sont occupés par des artistes et des créateurs du pays coproducteur demeure, en quelque sorte, une vue de l'esprit.

Quant à la recherche d'un plus vaste public, force est d'admettre que si certaines coproductions ont eu du succès ici comme à l'étranger, les exemples des ces

productions à gros budget qui n'ont su conquérir ni notre marché ni celui du pays coproducteur abondent également.

Et les succès touchent-ils plus la production anglophone qui a accès à plus de traités et plus de marchés? Quelle est la répartition linguistique des coproductions? Les francophones y trouvent-ils leur compte?

Les coproductions ont accès à des fonds « culturels ». Elles ont des budgets moyens de 7 millions de dollars comparativement à 1,6 million pour les productions nationales. Considérées comme canadiennes, elles peuvent remplacer les productions locales pour combler les quotas de contenu national des diffuseurs.

Avant d'assouplir les règles, d'ouvrir, par exemple, la porte à du personnel de pays tiers aux coproducteurs et de diluer encore davantage la nature canadienne du contenu produit, nous aurions pu nous attendre à des données précises sur la nature minoritaire ou majoritaire des coproductions, leur répartition linguistique, le nombre de productions en cinéma, en télévision, bref à un portrait mieux esquissé de la situation.

Malheureusement, le document de consultation ne sert qu'à mettre la table pour faire avaler des principes directeurs (souplesse, ouverture, simplification des procédures, etc.) dont il nous est difficile d'évaluer le bien-fondé.

Oui le ralentissement des activités de coproduction est réel. Certes, le Canada n'est plus un pays aussi attrayant pour bien des partenaires de longue date. Mais ne serait-il pas judicieux de bien identifier les avantages et désavantages des accords de coproduction, de s'assurer de corriger les problèmes actuels avant de s'empresse d'assouplir les règles et les procédures?

À ce chapitre, nous avons souligné, il y a quelques années, que le marché francophone ne trouvait pas nécessairement son compte avec les accords de coproduction. Or l'équation linguistique est totalement absente de l'analyse du ministère.

Un déséquilibre linguistique

Sur les 2,9 milliards de dollars recueillis à l'étranger voire sur la totalité des 5,5 milliards mentionnés, combien ont servi à des productions de langue française? Sur les 795 coproductions régies par des traités combien sont de langue française? Les marchés francophone et anglophone tirent-ils nécessairement les mêmes retombées des coproductions?

Distinguer les marchés et les secteurs nous semble d'autant plus nécessaire que nous avons pu constater par le passé que non seulement les francophones ne tiraient pas toujours avantage de la coproduction, mais qu'ils en subissaient parfois les inconvénients.

Certes, bien des pays signataires d'un traité de coproduction sont de langue anglaise ou d'une autre langue que le français. L'anglais s'impose alors le plus

souvent comme langue commune et le français est, en quelque sorte, désavantagé dès le départ.

Mais, il ne faut pas oublier que la France a longtemps été un partenaire privilégié du Canada en coproduction. Malheureusement, le traité avec la France n'a pas toujours contribué à valoriser la production de langue française et la tendance à produire en anglais a fait l'objet de discussions lors de plusieurs commissions mixtes.

La SARTEC et l'UDA ont clairement démontré en 2005 dans une étude conjointe¹ sur les séries jeunesse que la presque totalité des coproductions franco-canadiennes en animation avait à l'époque été écrite **en français en France**, mais **en anglais au Canada**. Dans un secteur culturel largement financé par l'État, des productions issues d'un accord avec notre principal partenaire de la francophonie n'avaient pas permis aux auteurs francophones d'ici de travailler dans leur langue ni même aux comédiens puisque plusieurs de ces œuvres étaient doublées à l'étranger.

Selon les données alors fournies par le ministère du Patrimoine, le financement canadien des coproductions des séries d'animation avec tous les pays coproducteurs s'était élevé de 1994 à 2004 à 746 millions de dollars, mais n'avait donné **aucune production écrite en français ici**.

Un simple survol de la liste des coproductions officielles pour la télévision en jeunesse et animation de 2004 à 2010 figurant sur le site de Téléfilm Canada (recommandations finales), nous permet de constater que la situation ne s'est que très légèrement améliorée depuis.

Sur les quelque soixante productions jeunesse/animation issues de l'accord Canada-France, la très grande majorité sont des productions majoritaires françaises et, par conséquent, écrites principalement en France, même si nos auteurs ont collaboré à l'écriture dans une dizaine de ces coproductions.

Environ 10 productions sur 60 sont des coproductions majoritaires canadiennes. Une seule de ces dernières est de langue française et a été écrite en partie au Canada et en partie en France. La majorité des coproductions majoritaires canadiennes sont de langue anglaise ou dites bilingues et ont été écrites en anglais au Canada et, le cas échéant, en français en France.

En télévision /dramatiques, toujours à partir de la liste² de Téléfilm Canada, les résultats ne sont pas plus reluisants. Sur les 7 coproductions Canada-France, trois sont des majoritaires canadiennes. Parmi ces sept coproductions, quatre sont de langue française (3 œuvres uniques et une minisérie de 4 épisodes), trois de langue

¹ SARTEC et UDA, *Séries jeunesse et animation : le jeune public francophone dépossédé de sa culture et privé de ses artistes*. Février 2005, 32p.

² Liste des coproductions officielles télévision /dramatiques de 2004 à 2010 (recommandations finales)

anglaise ou « bilingues », mais totalisent 74 épisodes. Une seule de ces coproductions avait un scénariste francophone d'ici.

Même en englobant les coproductions Canada-France-Royaume-Uni, au nombre de sept également, nous arrivons au même constat. Les séries sont coproduites en anglais et les œuvres uniques en français. Aucun scénariste d'ici n'y figure.

En télévision, ce bref survol de deux catégories importantes nous permet de constater que les accords de coproduction même avec la France font peu de place aux coproductions majoritaires et aux œuvres francophones d'ici. Imaginons alors la situation des accords de coproduction avec les autres pays.

En cinéma, les longs métrages de langue française issus des accords de coproduction sont certes plus nombreux et la situation fort différente. Ainsi, selon les données de Téléfilm³, la grande majorité des quelque 35 coproductions avec la France sont de langue française et le tiers sont des coproductions majoritaires canadiennes écrites ici. Le portrait du long métrage est donc plus heureux, mais étant donné l'importance des budgets accessibles en langue anglaise, la tendance à vouloir tourner en anglais risque sans doute de s'accroître également même en cinéma.

Quoi qu'il en soit, à la lumière de ces quelques données, nous ne pouvons pas considérer que la production de langue française profite d'une part importante des retombées économiques alléguées.

Les coproductions régies par des traités sont présentées comme « un élément clé de la trousse d'outils de la politique pour l'industrie audiovisuelle canadienne » trousse qui y est qualifiée de « bien équilibrée » puisqu'elle comporte « des instruments axés sur la culture et d'autres centrés surtout sur l'aspect économique » (nos soulignés).

Pourtant, ces coproductions, dont les francophones profitent peu, particulièrement en télévision, puisent dans les ressources de l'État et contribuent à accroître le déséquilibre linguistique du secteur audiovisuel.

En effet, ces dernières années, le gouvernement fédéral a eu tendance à privilégier les instruments d'intervention plus industriels (dans lesquels on classe généralement les crédits d'impôt et les accords de coproduction) plutôt que les différents programmes d'aide directe où l'attribution des fonds tient compte de la langue. Or, ces modes de financement dits « neutres » semblent mieux servir la production de langue anglaise que celle de langue française.

Les crédits d'impôt fédéraux, contrairement à ceux du Québec, ne comportant aucun incitatif à produire en français, les accords de coproduction favorisant l'anglais et les fonds dits culturels étant gelés depuis plusieurs années, il y a fort à parier que

³ Liste des coproductions officielles long métrage /fiction de 2004 à 2010 (recommandations finales)

malgré ses succès d'auditoire et malgré son « rendement culturel » la production de langue française, qui, financièrement parlant, est déjà le parent pauvre du secteur audiovisuel, le demeurera pour longtemps.

Sans compter les impacts négatifs sur notre système de radiodiffusion francophone. Considérées comme 100 % canadiennes, les coproductions de langue anglaise diffusées doublées sur les canaux francophones se voient octroyer aux fins des quotas de contenu canadien le même crédit de temps que les productions dites locales, même lorsque le doublage a été fait à l'étranger.

Les productions locales de langue française subissent donc une forte concurrence des coproductions sur nos propres ondes.

Dans ce contexte, difficile donc de trouver des avantages économiques ou culturels à la coproduction si certaines mesures ne sont pas prises.

Développer un pôle de production francophone

Les coproductions de langue anglaise sont relativement faciles à établir, nombre de pays ayant cette langue en commun. Dans ce contexte, il nous semblerait à-propos que pour maintenir un certain équilibre linguistique, le gouvernement privilégie le développement d'un pôle francophone de production fort.

À l'origine, les accords de coproduction avec la France visaient justement à développer ce pôle francophone. Cela semble avoir été oublié et la tendance à produire en anglais s'est avérée dominante, du moins en télévision. Il faudrait recentrer cet accord vers le français et étendre cette approche avec tous les pays de la Francophonie.

Le gouvernement doit profiter de la révision de sa politique de coproduction pour corriger le déséquilibre de la production de langue française et réaffirmer que les interventions dans le champ culturel doivent aussi être évaluées en fonction de leur rendement culturel.

Le Canada est un pays officiellement bilingue. Nous croyons que les accords de coproduction doivent refléter cette réalité culturelle et contribuer à son épanouissement. À moins de vouloir occulter la réalité francophone, le Canada se doit de valoriser l'expression artistique francophone dans ses accords avec les autres pays francophones.

Nous recommandons donc que la politique canadienne sur la coproduction contribue au développement dans la francophonie d'un pôle de production favorisant la production écrite et jouée en français.

Des changements pas toujours appropriés

Quant aux différents changements mis de l'avant dans le cadre de cette consultation, nous voyons d'un bon œil les nouvelles dispositions en matière de

doublage, mais nous nous opposons fortement à celles relatives aux postes-clés, qui contribueront à diluer davantage le contenu canadien des œuvres produites au détriment des artistes et créateurs d'ici.

Le doublage

Les mesures relatives au doublage n'étaient pas requises dans tous les traités. L'absence d'obligations à cet égard nous apparaissait une lacune importante étant donné l'existence au pays d'une industrie du doublage performante. Préciser dans les traités que tous les services de doublage seront fournis à l'intérieur du territoire de l'une des parties au traité nous apparaît être une précision bienvenue.

Toutefois, il est également prévu de confier le doublage à une tierce partie à la coproduction, tout comme il est mentionné que les autorités administratives peuvent permettre que les services de doublage soient fournis par des pays qui ne sont pas partie au traité lorsqu'il est démontré que la capacité nécessaire n'est pas disponible à l'intérieur des parties au traité ou d'une tierce partie à la coproduction.

Nous considérons comme essentiel que le doublage des coproductions régies par les traités soit fait par **un des pays coproducteurs**. Les seules exceptions permises devraient viser des productions dont la langue ne peut être doublée dans les pays coproducteurs.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les émissions canadiennes (incluant les coproductions officielles) de langue anglaise doublées à l'étranger se voient octroyer le même crédit de temps que celles doublées ici. Les traités doivent contribuer à corriger pareille aberration.

Les postes-clés

Les divers changements proposés à cet égard ne constituent en rien des propositions nouvelles puisqu'ils reprennent des demandes récurrentes de certains producteurs pour plus de souplesse. Pour les postes-clés, l'ouverture aux ressortissants d'un pays tiers est ici un euphémisme signifiant admettre des talents américains. Depuis longtemps, l'ajout de talents américains est perçu par certains comme une panacée pour augmenter les recettes au guichet. Cette illusion n'est pas nouvelle et ne repose sur rien de concret. D'une part, parce que les budgets de la plupart des coproductions ne permettent pas d'avoir accès à ces quelques rares vedettes dont la seule présence attire le public et « garantit » presque le succès d'une œuvre. D'autre part, parce qu'aucune étude ou analyse de marché ne vient étayer le succès escompté. Sans doute l'ajout de vedettes américaines, même secondaires, facilite-t-il le montage financier des productions, mais cela signifie-t-il pour autant que la pénétration des marchés en sera accrue et que la rentabilité économique des œuvres en sera assurée? Les expériences passées ne l'ont pas démontré.

Mais les changements proposés vont ici plus loin que de permettre l'ajout de certaines vedettes américaines. Alors que l'ancienne version faisait en sorte que tous les employés de création, les techniciens⁴ et les autres employés de la production devaient être des citoyens canadiens ou des pays coproducteurs, la nouvelle version n'oblige plus à ce que les techniciens « créatifs » et autres employés soient issus des pays coproducteurs et ouvre la porte toute grande à la participation du personnel de pays tiers.

Difficile de comprendre en quoi le nouveau libellé contribuera à l'embauche de Canadiens. Comment justifier cette ouverture qui permet que les techniciens et autres employés de la production ne soient pas des citoyens des pays coproducteurs? Les impôts des Canadiens serviront-ils à financer des emplois concurrents à ceux exercés par nos concitoyens dans des pays qui ne sont pas partie au traité?

Comment accepter également pareil affaiblissement des exigences en matière de personnel créatif? Alors que la participation d'artistes de pays tiers était soumise à l'approbation des autorités administratives, la nouvelle version du traité type permet non seulement le recours aux comédiens de pays tiers, mais aussi aux réalisateurs et aux scénaristes. Comment peut-on prétendre créer du contenu canadien en augmentant la présence américaine dans les divers postes-clés de création? Le contenu canadien se définira-t-il désormais uniquement par la provenance des taxes qui vont servir à faire un contenu de plus en plus américanisé?

Il y a quelques années, le ministère du Patrimoine avait maladroitement exigé que pour bénéficier de l'aide du Fonds canadien, les œuvres répondent non seulement aux règles de pointage, mais soient aussi distinctement canadiennes afin d'éviter que les productions canadiennes ne soient créées que pour plaire à un auditoire américain. Désormais, le ministère semble vouloir favoriser l'américanisation des œuvres et ne se préoccuper que de savoir si « le nouveau traité type offre (...) toute la latitude voulue (...) pour ce qui est des postes de création et des niveaux de dépenses ».

À ce jour, les traités étaient considérés comme des outils de politique publique créés pour soutenir la production cinématographique et télévisuelle canadienne. Difficile d'atteindre cet objectif en ouvrant ces coproductions au talent américain qui occupe pourtant avec les productions américaines une place hégémonique sur nos grands et petits écrans.

À notre avis, les possibilités actuelles offertes par les coproductions sont déjà fort suffisantes pour permettre lorsque nécessaire l'ajout de personnel de pays tiers. Dans le contexte où les coproductions sont considérées comme canadiennes à 100 %, tout ce qui aurait pour effet de diluer encore davantage le caractère culturel des œuvres et d'américaniser les productions devrait être écarté. Nous recommandons donc le maintien de l'ancienne version des traités.

⁴ L'embauche de techniciens de pays tiers était cependant possible dans la mesure où elle se limitait à des techniciens occupant des postes non créatifs.

Lieux et services techniques

Ici, la nouvelle version du traité permet que les « services techniques soient fournis à l'intérieur du territoire d'un ou de plusieurs pays qui ne sont pas parties au traité dans la mesure où la valeur de ces services ne dépasse pas 25 % du budget total de la coproduction ».

Selon le document de consultation, l'un des avantages des coproductions est de permettre l'embauche de Canadiens. Il est certes normal que le personnel tout comme les services techniques soient partagés entre le Canada et les pays coproducteurs. Pourquoi permettre que les services techniques soient assurés par un pays tiers ? Certes, il est sans doute possible de réduire la facture en procédant ainsi, mais l'objectif de la politique ne doit pas être de réduire les frais de main d'œuvre au détriment des services nationaux.

Simplification des procédures administratives

Sans suggérer des modifications particulières, l'énoncé de principes stipule que : « Dans le contexte canadien, les exigences administratives actuelles peuvent parfois être rigides. Les principes directeurs chronophages et complexes pour la certification des coproductions régies par des traités au Canada sont perçus comme des obstacles aux affaires. La simplification des processus et des modes de prestation fait partie des objectifs clés du gouvernement. »

En théorie, la simplification des procédures administratives apparaît toujours souhaitable. Qui peut affirmer aimer la bureaucratie ou se prononcer contre l'allègement du fardeau administratif sans paraître inutilement tatillon?

Mais en pratique, il ne faut jamais oublier qu'il s'agit le plus souvent de l'attribution de fonds publics à des productions considérées comme canadiennes. En ce sens, il est normal que des contrôles existent et que l'attribution des fonds réponde à des objectifs de politique publique clairement définis.

Et si les procédures administratives apparaissent lourdes, faut-il rappeler que certaines sont consécutives à des abus et à l'utilisation inadéquate de fonds publics?

En ce sens, la simplification des procédures ne peut se faire qu'en s'assurant que cela ne nuira ni à la transparence de l'information ni aux nécessaires contrôles entourant l'usage de fonds publics.

Surveillance de la politique

Les mesures de rendement proposées pour évaluer la politique canadienne sur la coproduction apparaissent appropriées pour en évaluer l'efficacité économique. Il serait cependant souhaitable d'en évaluer également le rendement culturel.

Si les coproductions doivent contribuer à créer du contenu canadien, il serait conséquent d'analyser le contenu, lequel se définit d'abord par ses éléments artistiques et créatifs. Les indicateurs de rendement devraient donc permettre d'identifier la provenance du talent des différentes œuvres produites.

Il serait également intéressant de distinguer les coproductions majoritaires et minoritaires et d'avoir des informations précises sur la provenance de leur financement (aide directe, crédits d'impôt), les Canadiens employés, leurs fonctions, etc. Il faudrait également mesurer l'impact des coproductions sur la production et la diffusion des productions nationales locales.

Tout comme nous l'avons mentionné, la répartition linguistique (langue d'écriture et de tournage) des divers investissements nous apparaît être une donnée incontournable à l'évaluation du rendement des coproductions.

Enfin, en matière culturelle comme économique, les données obtenues devraient être publiées régulièrement par le ministère.

Conclusion

Les consultations en vue de réviser la politique canadienne en matière de coproduction ont été entreprises il y a fort longtemps. Nous nous serions attendus à ce que les nouvelles dispositions proposées s'appuient sur une démarche claire qui nous aurait permis de juger de l'efficacité actuelle des coproductions eu égard aux objectifs culturels et industriels du pays.

Malheureusement, l'exercice ne nous a pas informés adéquatement sur les retombées réelles des activités de coproduction et fut avare de renseignements sur la langue des coproductions, leur caractère minoritaire ou majoritaire voire sur leur impact sur la production nationale.

La politique proposée fait fi du point de vue culturel et met de l'avant des mesures qui favorisent l'américanisation de notre culture au détriment du contenu national.

Dans un pays officiellement bilingue, la nouvelle politique fait également fi des enjeux linguistiques en accentuant un mode d'intervention qui renforce surtout la capacité de production de contenu de langue anglaise.

Nous réitérons notre demande pour le développement d'un pôle de production francophone fort, tout comme nous rappelons notre vive opposition à l'ouverture des postes-clés et autres au personnel de pays tiers.