

La dynamique des entreprises culturelles du Québec et l'impact de l'aide fiscale à la production sur leur santé financière

Pierre Emmanuel Paradis
Économiste, président d'AppEco

Pierre Fortin
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal

Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Octobre 2014

Mandat

L'Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS), l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ), la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC), l'Union des artistes (UDA), la Guilde des musiciens et musiciennes du Québec (GMMQ) et la Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ) qui représentent plus de 25 000 artistes, artisans et créateurs culturels québécois nous ont confié le mandat d'analyser la dynamique propre aux entreprises culturelles du Québec et, tout particulièrement, l'impact de l'aide fiscale sur leur santé financière.

Cette analyse a été réalisée en toute indépendance, sans que ces associations la dirigent ou l'orientent de quelque façon que ce soit. Les constats et les opinions présentés dans ce rapport sont donc entièrement les nôtres.

* * *

Dans ce bref rapport, la production d'œuvres culturelles est observée et analysée sous l'angle économique. Plus spécifiquement :

- la perspective économique adoptée est celle de l'efficacité sociale. Dans cette optique, ce qui est recherché est de combler au mieux les besoins, désirs et ambitions individuels et collectifs au moyen de quantités limitées de ressources disponibles en temps et en argent.
- les objets étudiés sont les échanges de biens et services entre les individus et entre les groupes. On mesure et on analyse dans quel environnement ces échanges se concrétisent, quelles influences ils subissent, comment ils s'organisent sous la gouverne des parties qui y prennent part, et à quels résultats ils aboutissent.

Le rapport comprend quatre parties. La première identifie les caractéristiques distinctives de la culture dans une perspective économique. La deuxième trace le portrait d'ensemble de l'activité des industries culturelles du Québec. La troisième traite de l'impact de l'aide financière à la production culturelle (aide directe et aide fiscale) sur les entreprises et les travailleurs du secteur. En conclusion, la quatrième partie résume les constats et leur signification pour les politiques publiques qu'il est souhaitable d'adopter.

1. Les caractéristiques distinctives de la culture dans une perspective économique

En sociologie, on définit la culture comme l'ensemble des attitudes, des croyances et des valeurs qui sont communes à un ensemble d'individus, les identifient comme groupe et les lient entre eux. En économie, la culture s'exprime dans un ensemble d'industries qui regroupent de façon diverse les arts d'interprétation (théâtre, opéra, danse, musique, etc.), les arts visuels (peinture, sculpture, architecture, etc.), les sports-spectacles, les musées, les lieux historiques, les jeux de hasard et de loisirs, l'édition, le film, la vidéo, l'enregistrement sonore, la radiotélévision, les télécommunications, les bibliothèques, etc. Il s'agit alors, à proprement parler, de « production culturelle ». La production culturelle contribue à l'évolution de la culture, mais, bien entendu, la culture ratisse beaucoup plus large. Elle ne se réduit pas à la notion étroite de production culturelle.

Même lorsqu'on les considère du strict point de vue économique, les produits culturels sont foncièrement différents des produits de l'économie marchande classique. Certes, en surface, et comme nous allons le voir plus loin, l'activité économique du secteur culturel peut être décrite et analysée, comme celle des autres secteurs d'activité, par son organisation, son volume de production, sa « valeur ajoutée », son niveau d'emploi, son rythme d'investissement, etc.

Toutefois, si on y regarde de plus près, on constate immédiatement que les produits culturels ont des caractéristiques distinctives qui font que leur valeur véritable pour les individus et la société est considérablement sous-estimée par le prix qu'y attache l'économie marchande pure. Cette affirmation ne tient pas du rêve ou de l'idéologie, mais résulte des travaux de recherche de quelques-uns des plus grands économistes contemporains, tels Akerlof (Nobel 2001), Baumol, Coase (Nobel 1991), Frey, Morishima, Peacock, Putnam, Sen (Nobel 1998), Towse, Throsby.

Quelles sont ces caractéristiques ? Il y en a plusieurs¹. Les deux plus importantes pour notre propos sont, du point de vue de la consommation de culture, leur nature foncièrement interactive et, du point de vue de l'offre de culture, les importantes économies d'échelle qui caractérisent souvent leur production.

1.1 La nature interactive des produits culturels fait en sorte qu'ils procurent à la société des avantages qui vont bien au-delà de la somme des avantages individuels

Un trait distinctif de la culture est qu'elle est faite pour être partagée. C'est un bien public. L'utilisation de ses produits a souvent la propriété d'être non rivale et non exclusive. Non rivale : leur consommation par une personne ne les empêche aucunement d'être consommés par toute autre personne. Non exclusive : personne ne peut être empêché de les consommer.

¹ On peut en faire le tour en consultant le traité d'économie culturelle en deux volumes intitulé *Handbook of the Economics of Art and Culture*, sous la direction de V. Ginsburgh et D. Throsby, Elsevier, Amsterdam, 2006 et 2014.

Ce ne sont pas tous les produits culturels qui ont cette propriété. On peut penser, par exemple, à l'occupation d'un siège payant dans un amphithéâtre. Mais plusieurs ont cette propriété. Les grandes œuvres des arts visuels sont souvent accessibles à coût nul. La radiotélévision ou Internet donnent aussi un accès gratuit à une infinité de produits culturels. Ces derniers sont fréquemment diffusés gratuitement dans les établissements d'enseignement. Etc., etc. Mais l'effort considérable que les associations d'artistes, d'auteurs et d'artisans mettent à tenter de récupérer une partie des droits sur leurs œuvres constitue en lui-même une preuve incontestable que les avantages que procure la consommation de produits culturels à la société sont loin de recevoir une rémunération qui refléterait correctement leur valeur entière.

En somme, la culture appartient à l'ensemble de la société, et pas seulement aux individus qui déboursent un prix pour avoir accès à l'un ou l'autre de ses produits. L'économiste indien Amartya Sen insiste sur le fait que la culture exerce une influence déterminante sur l'éthique du travail, les comportements responsables, l'esprit d'entreprise, la confiance que nous mettons les uns dans les autres, la facilité à réaliser des échanges économiques, les normes éthiques, le désir de participer à la vie civique, la solidarité sociale, la formation des valeurs². Le philosophe québécois Charles Taylor, lui, a inventé l'expression « biens irréductiblement sociaux » pour désigner les produits culturels dont le caractère social est intrinsèque³.

On en revient ici à la définition sociologique donnée au départ à la culture : ce qui nous identifie comme société distincte et nous lie ensemble. Notre culture collective et son évolution à travers ses œuvres passées, présentes et futures définissent le Québec en tant que société et nous distinguent du reste du monde. Cela fait partie de ce que nous avons de plus précieux comme société.

On est bien loin ici de la dynamique standard d'une industrie en concurrence, avec ses producteurs et ses acheteurs atomisés et indépendants les uns des autres et ses marchés segmentés. Tout ce qui touche à la culture, y compris la fiscalité et les politiques économiques, doit être analysé et géré dans cette optique de bien collectif. Les entrées et les sorties d'argent ont une grande importance. Mais, en culture, il y a plus.

1.2 Dans les petites sociétés, en l'absence de financement public ou caritatif, les économies d'échelle compromettent la rentabilité d'une bonne partie de la production culturelle

La culture est souvent caractérisée par la présence d'importantes économies d'échelle dans la production. Par définition, il y a économie d'échelle lorsque le coût unitaire de production – le prix de revient – d'un bien diminue à mesure que le nombre d'unités produites augmente. Dans les industries culturelles, l'économie d'échelle se manifeste par un coût fixe de création élevé au départ, puis par des coûts de diffusion ou de reproduction très faibles ensuite. On en retrouve des

² A. Sen, « How does culture matter ? », dans V. Rao et M. Walton, *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford, Cal., 2004, chapitre 2.

³ C. Taylor, « Irreducibly social goods », dans Idem, *Philosophical Arguments*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1995, chapitre 7.

exemples dans le cinéma, la télévision, l'enregistrement sonore, la vidéo, l'édition, le multimédia. La majeure partie des œuvres culturelles diffusées à un grand nombre de personnes via les technologies numériques présentent cette caractéristique.

Un exemple peut aiguïser l'intuition⁴. Dans le cas d'un film, la première copie peut coûter jusqu'à 10 millions de dollars à produire, mais la deuxième ne coûte que le prix du disque numérique sur lequel on l'enregistre, soit moins d'un dollar. Par conséquent, la production du film ne peut être rentabilisée que si son marché cible est suffisamment grand. Avec ses 320 millions d'habitants, le marché américain permet de rentabiliser à peu près n'importe quel film sans aide financière gouvernementale. Mais avec seulement 35 millions ou 6,5 millions d'habitants, le marché canadien ou le marché québécois de langue française ne peuvent absorber sans subvention aucun film à caractère le moins identitaire, c'est-à-dire produit principalement pour la clientèle locale. Quel couple aurait été prêt à payer 70 dollars pour aller voir *Louis Cyr* dans une salle de cinéma, ou des montants tout aussi inabordables pour en acheter le disque numérique ou en louer le visionnement sur télévision ?

Avec une telle économie d'échelle, il est pratiquement impossible de rentabiliser la production cinématographique à caractère identitaire sans aide directe ou fiscale, fédérale ou provinciale. L'aide gouvernementale est une condition d'existence sine qua non de la production de film pour le marché local. Cette condition ne découle pas du tout de l'incompétence des producteurs. Elle est imposée par l'économie d'échelle qui caractérise le processus même de la production.

1.3 Ensemble, la nature de bien public de la culture et les économies d'échelle dans la production de nombre de produits culturels soulignent l'importance fondamentale du financement public et caritatif pour favoriser cette production, voire pour assurer son existence au départ.

En finance, la réalisation d'un projet comporte deux étapes principales. Tout d'abord, il faut estimer sa valeur économique de façon à déterminer si sa réalisation est rentable ou non. Ensuite, si le projet a passé le premier test, il faut identifier les sources possibles du financement de son exécution. Dans le cas des projets à caractère culturel, le constat quasi-universel est qu'il en existe un plus grand nombre qui sont pertinents au plan de la rentabilité sociale que ceux qui peuvent rencontrer les purs critères de rentabilité financière sans aide financière extérieure.

C'est pourquoi la culture est grandement financée par les gouvernements et les organismes à but non lucratif à travers le monde. La preuve empirique présentement disponible tend par ailleurs à démontrer que l'appui financier gouvernemental à la culture reçoit l'aval de l'opinion publique⁵. Pour l'avenir du Québec et de son identité distincte, il n'y a pas dix solutions possibles, mais seulement deux : ou bien nous continuons à appuyer collectivement notre culture avec des fonds publics et caritatifs, ou bien nous la regardons tranquillement disparaître. Il faut choisir.

⁴ Tiré de P. Fortin, « Payer 70 dollars pour voir un film québécois ? » *L'actualité*, 15 mars 2009, page 42.

⁵ D. Throsby, « Why should economists be interested in cultural policy ? » *Economic Record*, vol. 88, Supplément S1, juin 2012, pages 106-109.

2. Portrait d'ensemble de l'activité des industries culturelles du Québec

Nous allons maintenant tracer un portrait général de la production d'œuvres culturelles au Québec. Il sera fondé sur les faits saillants que nous jugeons les plus pertinents pour les besoins du présent rapport. Nous allons voir que l'activité de nos industries culturelles est fort importante en matière de production comme d'emploi, mais que leur rentabilité demeure fragile. Elle s'appuie depuis toujours sur diverses formes de financement complémentaire dont l'ampleur varie d'un secteur et d'une année à l'autre.

2.1 Classification et types d'activités

Nous utilisons le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), qui est commun aux organismes statistiques canadiens, américains et mexicains. Au sein de ce système, la production d'œuvres culturelles comprend deux groupes d'industries à deux chiffres : le 51 (Industrie de l'information et industrie culturelle) et le 71 (Arts, spectacles et loisirs).

- *51 - Industrie de l'information et industrie culturelle* : ce secteur comprend les établissements dont l'activité principale consiste à produire et à distribuer des produits d'information et des produits culturels. Les principales composantes de ce secteur sont l'édition, les industries du film et de l'enregistrement sonore, la radiodiffusion et la télédiffusion, les télécommunications, et les industries de traitement et d'hébergement de données.
- *71 - Arts, spectacles et loisirs* : ce secteur comprend les établissements dont l'activité principale consiste à exploiter des installations ou à fournir des services en matière de culture, de divertissement et de loisirs. Ils assurent la production et la promotion de spectacles, d'activités ou d'expositions destinés au grand public ; ils fournissent les compétences artistiques, créatrices et techniques nécessaires à la production de spectacles et de produits artistiques ; ils préservent et exposent des objets et des sites présentant un intérêt historique, culturel ou éducatif ; et ils exploitent des installations ou assurent des services qui permettent à la clientèle de participer à des activités sportives ou récréatives ou de s'adonner à des passe-temps ou à des loisirs.

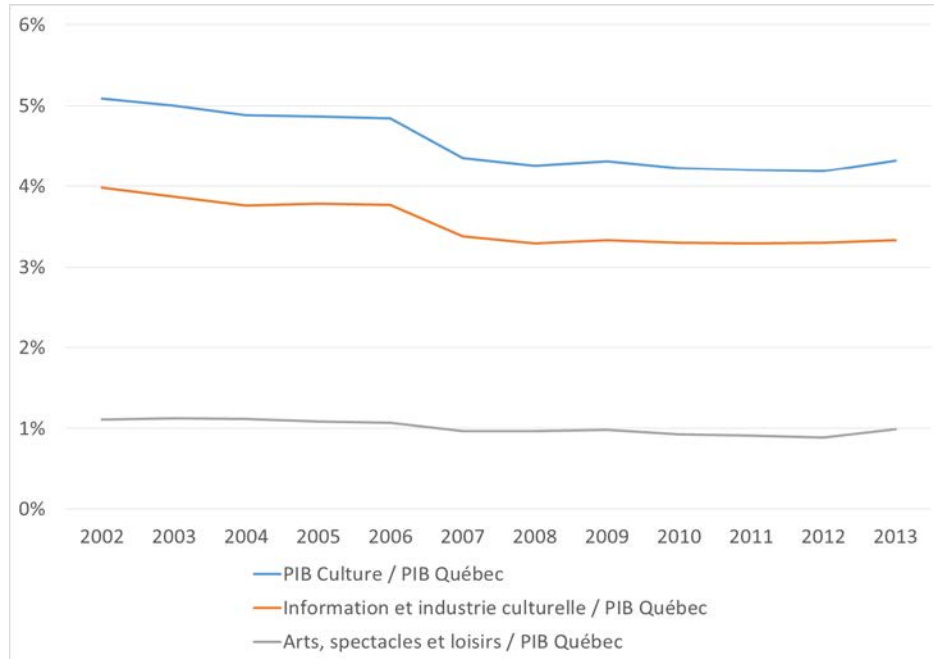
Certaines des statistiques présentées ci-après présentent le total de ces deux industries, d'autres les décrivent séparément, et d'autres, enfin, portent sur des sous-secteurs.

2.2 Évolution de la production

La courbe supérieure de la figure 1 montre que, globalement, depuis une décennie, la valeur de la production des deux groupes d'industries culturelles a progressé plus lentement que la valeur totale de la production de toutes les industries au Québec. En 2013, leur production combinée représentait 4,3 % du produit intérieur brut (PIB) du Québec, alors qu'elle dépassait 5 % dix ans plus tôt. Les deux courbes inférieures indiquent que l'apport du groupe 51 (Information et industrie culturelle) équivaut à plus des trois quarts du PIB de l'ensemble des industries

culturelles. Les deux groupes ont perdu du terrain par rapport au PIB total du Québec depuis 2002.

Figure 1. Valeur de la production des secteurs culturels en pourcentage du PIB total du Québec, années 2002 à 2013



Source : Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 379-0028.

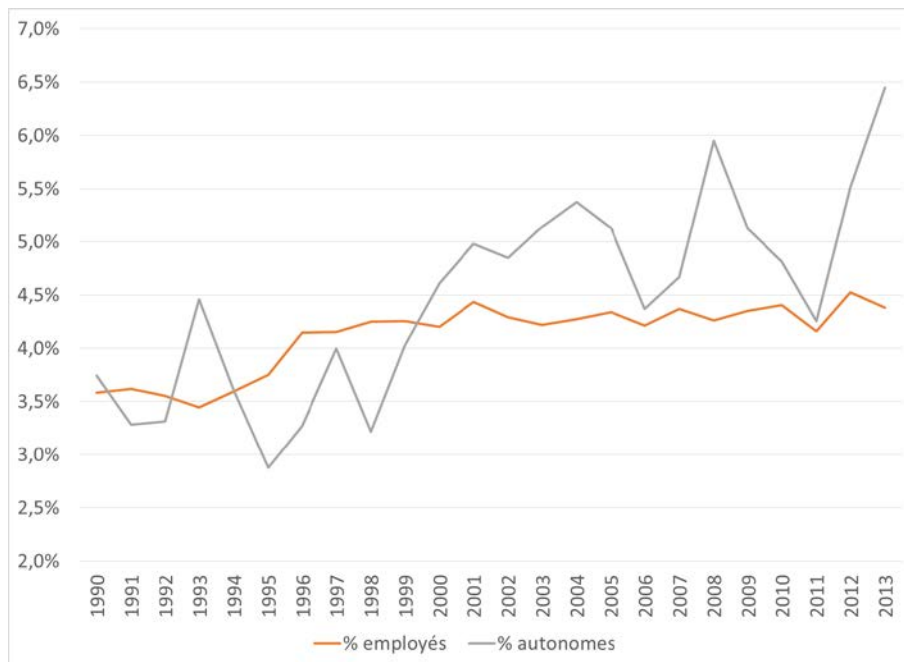
2.3 Évolution de l'emploi

En 2013, selon l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, les deux groupes d'industries culturelles du Québec (groupes SCIAN 51 et 71) comptaient 153 000 salariés et 34 700 travailleurs autonomes. La figure 2 montre que le pourcentage de tous les salariés du Québec qui sont employés dans les industries culturelles a progressé depuis 25 ans. Il est passé de 3,6 % en 1990 à 4,4 % en 2013. La figure 2 révèle également que le pourcentage de tous les travailleurs autonomes du Québec qui œuvrent dans les industries culturelles a augmenté un peu plus rapidement en tendance, passant d'une moyenne de 3,7 % en 1990-1994 à une moyenne de 5,2 % en 2009-2013. Par conséquent, la proportion des travailleurs culturels qui sont des autonomes a crû depuis 20 ans, passant de 14,2 % en 1990-1994 à 16,2 % en 2009-2013. Comme on pouvait s'y attendre, les changements annuels de l'emploi autonome ont affiché beaucoup plus de variabilité que ceux de l'emploi salarié.

Selon l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de Statistique Canada, l'emploi de l'ensemble des industries du Québec a progressé de 14 % de 2001 à 2013. Pour comparer, le tableau 1 scrute les niveaux d'emploi de divers sous-secteurs des industries culturelles au cours de cette période. On constate que la disparité entre les deux groupes majeurs est très prononcée. L'emploi a stagné dans le groupe 51 (Industrie de l'information et industrie culturelle), tandis qu'il a crû de 30 % dans le groupe 71 (Arts, spectacles et loisirs). Il y a eu une hausse d'emploi

dans la moyenne québécoise du côté des arts d'interprétation (19 %), et des hausses substantielles dans les établissements du patrimoine (29 %) et dans le divertissement (35 %). L'édition a enregistré une hausse d'emploi de 15 %. Le film, l'enregistrement sonore et la radiotélévision ont accusé des reculs.

Figure 2. Emploi des salariés et des travailleurs autonomes des industries culturelles en pourcentage de l'emploi correspondant pour l'ensemble des industries du Québec de 1990 à 2013



Source : Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 282-0022.

Tableau 1. Emploi dans divers sous-secteurs des industries culturelles du Québec en 2001 et en 2013

	2001	2013	Variation
Ensemble des industries du Québec	3 059 149	3 474 011	+13,6 %
Industrie de l'information et industrie culturelle [51], incluant :	77 172	76 013	-1,5 %
Édition (sauf par Internet) [511]	20 324	23 372	15,0 %
Industries du film et de l'enregistrement sonore [512]	10 884	9 499	-12,7 %
Radiotélévision (sauf par Internet) [515]	11 545	11 172	-3,2 %
Traitement de données, hébergement de données et services connexes [518]	1 733	1 620	-6,5 %
Arts, spectacles et loisirs [71], incluant :	45 379	59 362	+30,8 %
Arts d'interprétation, sports-spectacles et activités connexes [711]	10 696	12 755	+19,3 %
Établissements du patrimoine [712]	4 881	6 303	+29,1 %
Divertissement, loisirs et jeux de hasard et loteries [713]	29 803	40 304	+35,2 %

Source : Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 281-0024.

2.4 Évolution de la rémunération

La figure 3 montre que, depuis 15 ans, la rémunération hebdomadaire des salariés dans les industries culturelles (groupes 51 et 71) ne s'est guère écartée de celle de l'ensemble des salariés du Québec. Il y a eu des hauts et des bas, mais le rapport des rémunérations entre la culture et l'ensemble a fluctué dans un intervalle de plus ou moins 5 %, qu'on utilise comme mesure la moyenne ou la médiane des salaires hebdomadaires.

Figure 3. Rémunération hebdomadaire moyenne et médiane dans les industries culturelles en pourcentage de l'ensemble du Québec



Source : Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 282-0072.

2.5 Évolution de la consommation de culture

Le tableau 2 indique que, depuis 2008, la demande culturelle a varié beaucoup selon les produits. Par exemple, le nombre d'abonnés des services de câblodistribution a augmenté de 2 % par année, tandis que des baisses ont été enregistrées dans les ventes de vidéogrammes (-3,6 %), les entrées dans les cinémas (-1,3 %) et le nombre de projections (-0,3 %). Du côté des arts de la scène, le nombre de représentations est en hausse, mais les assistances sont en baisse. Les ventes de livres et d'enregistrements audio ont reculé. Enfin, les visiteurs de musées et d'autres lieux d'exposition sont plus nombreux, mais les achats d'œuvres d'art (-4 %) ont sensiblement régressé.

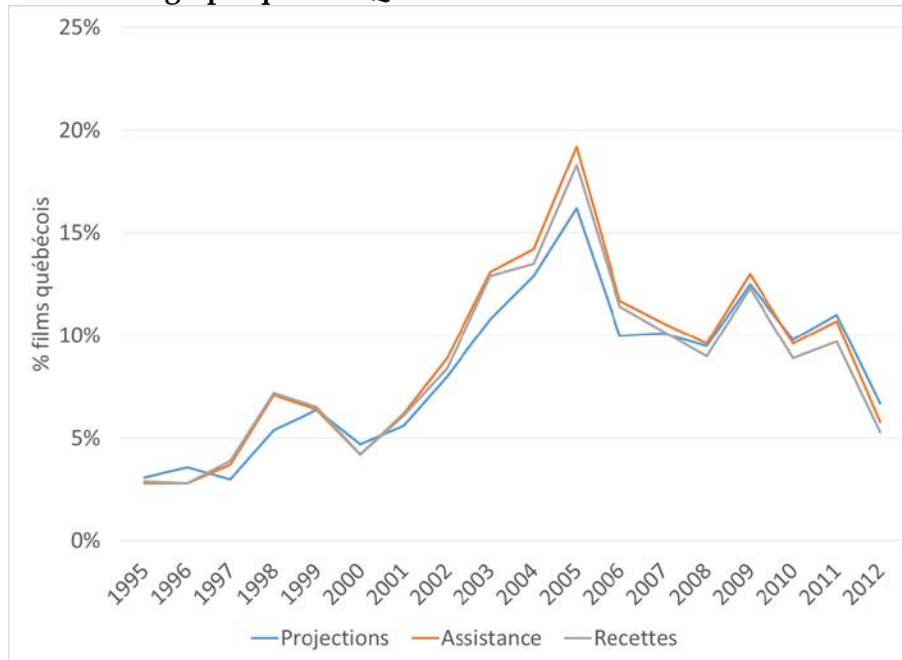
Tableau 2. Variation annuelle moyenne de la demande de divers produits culturels au Québec depuis 2008

	Variation par année depuis 2008
Arts de la scène	
Représentations payantes, n [2013]	0,7%
Assistance aux représentations payantes, n [2013]	-1,0%
Musées et arts visuels	
Entrées dans les institutions muséales, n [2013]	2,5%
Achats d'oeuvres d'art - établissements et musées, \$ courants [2011]	-4,0%
Livres et lecture	
Usagers inscrits aux bibliothèques, n [2011]	0,8%
Ventes finales de livres neufs, \$ courants [2013]	-1,6%
Cinéma et télévision	
Projections dans les cinémas et ciné-parcs, n [2013]	-0,3%
Assistance dans les cinémas et ciné-parcs, n [2013]	-1,3%
Ventes de vidéogrammes, n [2013]	-3,6%
Abonnés services de base - câblodistribution, n [2012]	2,0%
Nombre d'enregistrements audio vendus, n équivalent d'albums [2013]	-1,2%

Sources : Institut de la statistique du Québec ; Observatoire de la culture et des communications du Québec.

La figure 4 montre l'évolution de la part des films québécois dans le total des projections, des assistances et des recettes. Cette part s'est accrue de façon marquée entre 1995 et 2005, puis s'est repliée depuis.

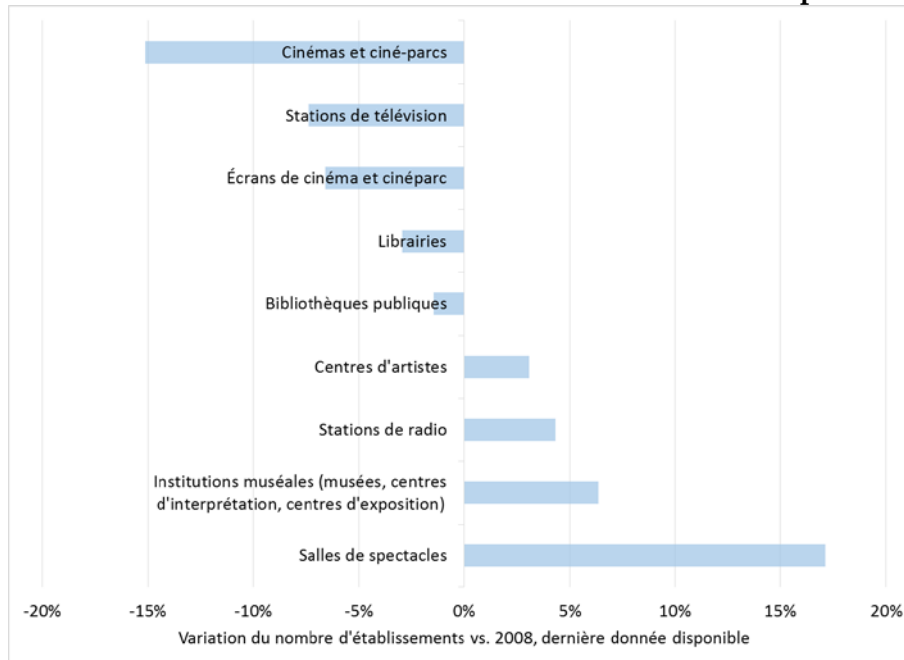
Figure 4. Évolution de la part des films québécois dans les résultats d'exploitation des établissements cinématographiques du Québec de 1995 à 2012



Sources : Institut de la statistique du Québec ; Observatoire de la culture et des communications du Québec.

La figure 5 renseigne sur les tendances observées depuis 2008 dans le nombre d'établissements où se consomme la culture. Bien évidemment, ce nombre a varié en fonction de la demande pour les produits culturels et de divers changements dans l'organisation de l'industrie. Par exemple, on a ouvert de nouveaux grands cinémas, mais fermé plusieurs petites salles. Au total, les cinémas et cinéparcs, les stations de télévision et, dans une moindre mesure, les bibliothèques et les librairies sont moins nombreux aujourd'hui qu'en 2008. En contrepartie, des musées et centres d'exposition ont vu le jour et, surtout, les nouvelles salles de spectacles se sont multipliées, notamment dans les banlieues.

Figure 5. Évolution cumulative du nombre d'établissements culturels depuis 2008



Note : Les variations totales sont calculées pour la période 2008-2012, à l'exception des stations de radio et de télévision [2008-2010], des centres d'artistes et des bibliothèques publiques [2008-2011].

Sources : Institut de la statistique du Québec ; Observatoire de la culture et des communications du Québec.

2.6 Évolution des dépenses de l'administration publique québécoise au titre de la culture

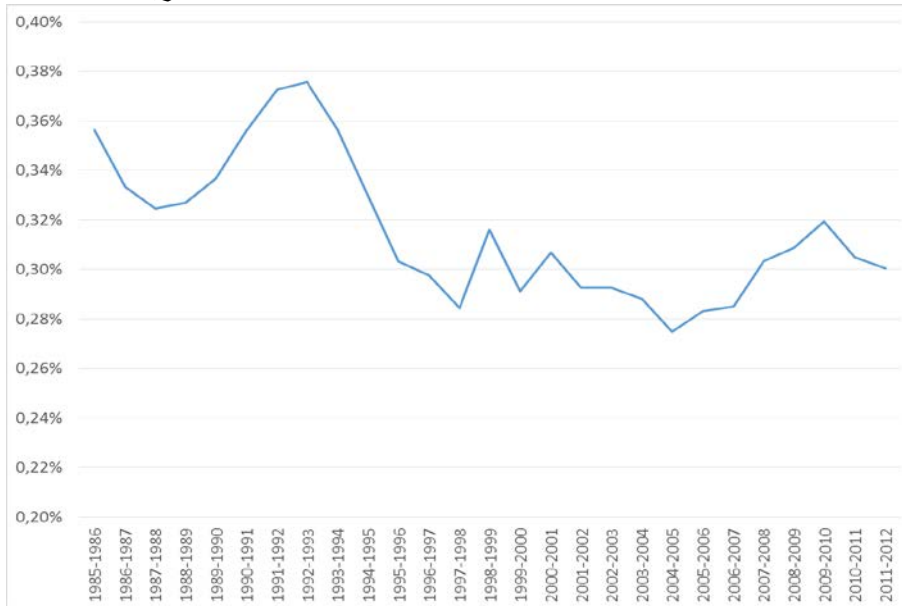
La figure 6 trace l'évolution des dépenses de l'administration publique québécoise au titre de la culture depuis 1985. On constate qu'après avoir sensiblement diminué dans la première moitié des années 1990, elles se sont maintenues à environ 0,3 % du PIB québécois depuis 15 ans.

Toutefois, la figure 7 révèle que cette stabilité du financement global cache des différences notables d'évolution d'un sous-secteur de l'activité culturelle à l'autre. Certains segments, tels que le livre et le patrimoine, ont bénéficié d'aide accrue avec les années, alors que d'autres, comme la radiotélévision et l'enregistrement sonore en reçoivent moins qu'avant. Le financement en provenance de l'administration québécoise a parfois varié beaucoup, comme dans le cas de l'enregistrement sonore, mais a parfois été plutôt stable, comme dans celui des arts de la scène.

Quant au financement venant du gouvernement fédéral, il représentait 0,47 % du PIB québécois en 2009-2010, soit la dernière année pour laquelle cette donnée est disponible. Si on ajoute à ce dernier chiffre le financement de l'administration publique québécoise équivalant à 0,3 % du PIB, **on obtient un financement public total d'environ 0,75 % du PIB pour la culture**. Il serait intéressant de comparer l'effort public en faveur de la culture au Québec avec celui qu'on observe dans les autres provinces canadiennes et dans les autres pays. Malheureusement, les comparaisons interprovinciales et internationales sont peu fiables en ce domaine, principalement

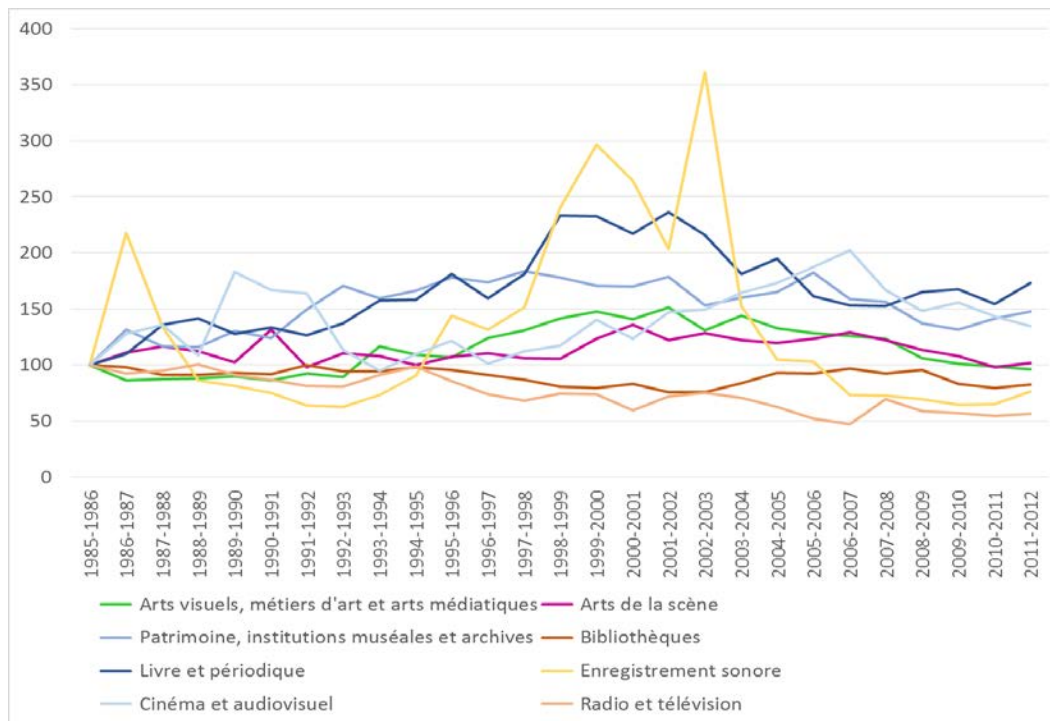
en raison des méthodes différentes de calcul de l'aide financière gouvernementale d'une province ou d'un pays à l'autre.

Figure 6. Dépenses de l'administration publique québécoise au titre de la culture en pourcentage du PIB du Québec



Sources : Institut de la statistique du Québec ; Observatoire de la culture et des communications du Québec ; Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 384-0038.

Figure 7. Évolution du financement de l'administration publique québécoise accordé aux diverses industries culturelles depuis 1985-1986 (en millions de dollars)



Sources : Institut de la statistique du Québec ; Observatoire de la culture et des communications du Québec.

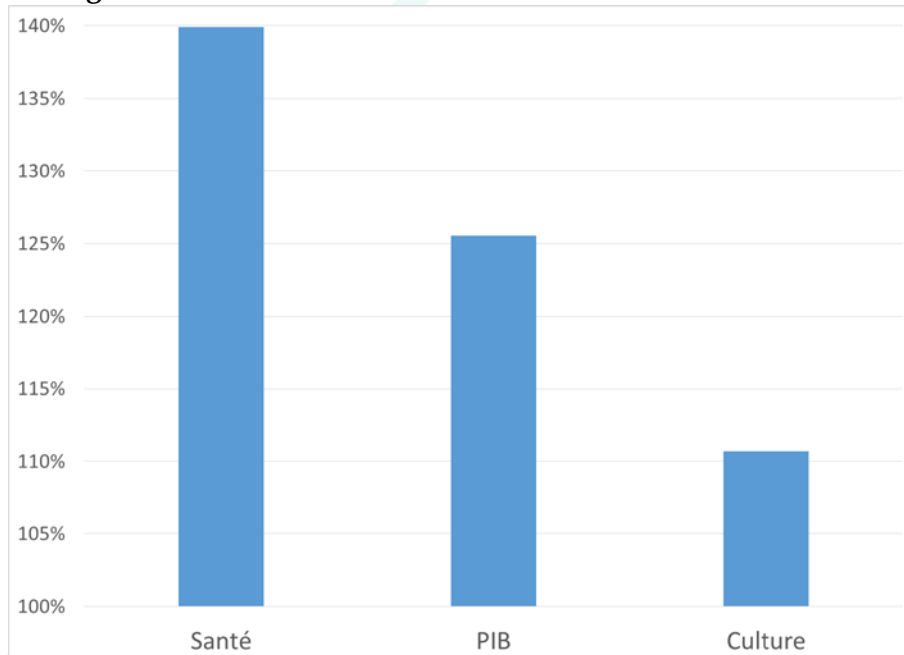
Dans quelle mesure les dépenses du gouvernement du Québec dans le domaine de la culture ont-elles contribué à son déséquilibre budgétaire actuel ? La figure 6 a donné une réponse à cette question qui est globale et claire. Comme les dépenses gouvernementales en culture n'ont pas augmenté plus rapidement que le PIB, on peut conclure sans risque d'erreur que le secteur de la culture n'a pas contribué à ce déséquilibre. Cette conclusion découle du fait qu'en gros les revenus autonomes du gouvernement augmentent proportionnellement au PIB. Par conséquent, si ses dépenses gouvernementales en culture ont suivi la trajectoire du PIB, elles n'ont pas eu tendance à augmenter plus vite que les revenus autonomes et n'ont joué aucun rôle dans l'ouverture d'un écart entre la croissance des revenus et des dépenses du gouvernement.

La figure 8 pousse l'analyse un peu plus loin en comparant l'expansion des dépenses de programmes du Fonds général du gouvernement au titre de la culture avec ses dépenses de programmes en santé et services sociaux (service de la dette exclu)⁶. **On constate que, de l'exercice 2006-2007 à l'exercice 2013-2014, les dépenses en culture ont augmenté de 11 %, le PIB de 26 %,**

⁶ Il serait plus juste de baser cette comparaison sur les dépenses consolidées en culture et en santé. Malheureusement, le ministère des Finances n'a pas publié les données historiques des dépenses consolidées par secteur pour les années antérieures à 2013-2014. Les dépenses de programmes recouvrent les trois quarts des dépenses consolidées. Notre perception est cependant que les conclusions auxquelles la figure 8 nous permet d'arriver seraient qualitativement les mêmes si les dépenses consolidées pouvaient être utilisées au lieu des seules dépenses de programmes.

et les dépenses de santé et services sociaux de 40 %. On y voit la confirmation du fait que l'évolution des dépenses de programmes du gouvernement de 2006-2007 à 2013-2014 en est une de croissance très inégale selon les secteurs. Explosive en santé, la croissance a été lente en culture. Loin de contribuer à accentuer le déséquilibre budgétaire, la culture l'a empêché d'être encore plus prononcé.

Figure 8. Croissance cumulative de l'économie (PIB) et des dépenses de programmes du gouvernement du Québec (service de la dette exclu) en santé et en culture de 2006-2007 à 2013-2014 (en pourcentage)



Sources : Statistique Canada ; Institut de la statistique du Québec ; Conseil du trésor du Québec.

3. Impacts de l'aide financière gouvernementale sur les entreprises et les travailleurs

Au Québec comme dans les autres petites sociétés, l'aide financière gouvernementale a considérablement aidé jusqu'ici le développement des entreprises culturelles. Toutefois, leur situation demeure précaire. Dans cette dernière section du rapport, nous allons présenter nos observations, d'une part, sur le degré de vulnérabilité des entreprises culturelles aux variations de l'aide fiscale sous la forme de crédits d'impôt à la production et, d'autre part, sur la précarité des travailleurs de la culture.

3.1 Impact des variations de crédits d'impôt sur les entreprises culturelles

Les crédits d'impôt accordés aux entreprises culturelles ont un impact positif sur la valeur des productions réalisées. Le cinéma et la télévision sont deux exemples révélateurs. Dans ces deux types d'entreprises, les économies d'échelle sont importantes. Il y a également des écarts significatifs entre l'occurrence et la durée des périodes de paiement des coûts et d'encaissement des revenus. Les périodes de paiement des coûts sont brèves et concentrées lors de la création et du tournage, tandis que les périodes d'encaissement des revenus sont longues et peuvent s'étaler sur plusieurs années, après la livraison du produit et selon la séquence des fenêtres de diffusion.

Par conséquent, en cinéma et télévision, le financement des productions, y compris la portion fournie par les crédits d'impôt, est un enjeu permanent, puisqu'il est nécessaire pour entreprendre immédiatement des projets dont les retombées s'échelonnent sur une longue période. Le tableau 3 donne un aperçu de la structure moyenne de financement des productions cinématographiques et télévisuelles au Québec en 2013-2014. Les productions cinématographiques sont plus coûteuses et moins nombreuses que les productions télévisuelles. Elles font appel à l'étranger pour le tiers de leur financement, tandis que, dans le cas de la télévision, le financement est presque entièrement canadien. En contrepartie, la télévision a beaucoup plus recours au financement privé canadien que le cinéma. En production cinéma, presque la moitié des fonds (47 %) proviennent d'un financement public canadien; en production télévision, le tiers seulement (35 %) est de cette nature.

Tableau 3. Structure moyenne de financement des productions en cinéma et télévision au Québec en 2013-2014

	Cinéma	Télévision
Nombre de productions	45	219
Coût moyen par production	4 415 817 \$	1 722 998 \$
Répartition du financement		
Financement canadien	68,0 %	99,2 %
Crédit d'impôt Québec	13,7 %	18,1 %
Crédit d'impôt fédéral	2,7 %	10,7 %
Autres financements publics (ex. SODEC, Téléfilm, ONF)	30,9 %	6,5 %
Autres financements privés	20,7 %	63,9 %
Financement étranger (co-productions)	32,0 %	0,8 %
Financement total	100,0 %	100,0 %

Source : Institut de la statistique du Québec ; Société de développement des entreprises culturelles.

Si une partie du financement recherché n'est pas obtenue, trois possibilités s'offrent au producteur : essayer d'augmenter le financement en provenance d'autres sources ; poursuivre le projet en abaissant les coûts de production, ce qui signifie diminuer la quantité de ressources employées et la qualité de la production ; ou abandonner le projet. Quelle que soit l'option choisie par le producteur, la conséquence d'un défaut initial de financement sera une diminution de la valeur globale de la production. Le PIB et l'emploi de l'industrie vont diminuer.

Dans son Budget 2014-2015 de juin dernier, le gouvernement du Québec a annoncé des réductions de divers crédits d'impôt remboursables, dont ceux relatifs à la production de titres multimédias, ainsi qu'à la production cinématographique et télévisuelle. L'impact de ces réductions à venir a été quantifié dans deux mémoires présentés à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

L'Association québécoise de production médiatique (AQPM) a estimé que, pour les productions assujetties au crédit d'impôt du Québec, l'impact serait une diminution de la valeur des productions de 5,7 % pour le cinéma et de 8,5 % pour la télévision. Les pertes d'emplois à temps complet associées se chiffraient à 643, dont 544 en télévision.

De son côté, le Quebec English-Language Production Council (QEPC) a interrogé divers dirigeants d'entreprises de production audiovisuelle sur la question. Les baisses d'activité qu'ils estiment sont de 10 à 20 % pour la télévision française, de 25 à 35 % pour la télévision anglaise, de 15 à 25 % pour les films français, de 25 à 55 % pour les films anglais, de 40 à 65 % pour les services de production au Québec, et de 40 à 80 % pour les services de production à l'étranger.

Bien entendu, l'évolution appréhendée des deux secteurs sera simultanément influencée par d'autres facteurs, notamment par le contexte industriel difficile chez les diffuseurs publics.

En même temps, il faut rappeler qu'en vertu de la nature interactive des produits culturels soulignée plus haut dans le présent rapport, le retrait partiel ou complet des productions touchées

affectera non seulement les résultats économiques des entreprises elles-mêmes (valeur ajoutée, emploi, achats d'intrants), mais affaiblira le développement et le rayonnement de la culture au Québec dans son ensemble.

3.2 Impact sur les travailleurs de la culture

Nous sommes fermement d'avis que la condition des travailleurs de la culture doit constituer une préoccupation primordiale du gouvernement dans la conjoncture actuelle.

Pour nombre d'entre eux, les limites de la précarité sont déjà atteintes. Nous avons déjà rapporté, au tableau 1, que, de 2001 à 2013 au Québec, l'emploi salarié a diminué de 13 % dans le film et l'enregistrement sonore et de 3 % dans la radiotélévision, et cela, dans un contexte où l'emploi salarié avait augmenté de 14 % dans l'ensemble de l'économie. Or, ces industries sont parmi celles qui sont les plus susceptibles d'être frappées par les réductions annoncées des crédits d'impôt. La pression exercée sur les travailleurs de ces industries par les mesures annoncées va donc s'ajouter à celles qu'ils ont déjà subies depuis une quinzaine d'années.

Pour l'ensemble des industries culturelles (groupes 51 et 71, toujours), trois indicateurs pointent vers une précarité croissante des travailleurs : la proportion d'entre eux qui se déclarent travailleurs autonomes plutôt que salariés est en augmentation; la proportion qui admettent occuper plus d'un emploi est également en hausse ; et ils sont plus nombreux que les autres travailleurs à occuper des emplois à temps partiel.

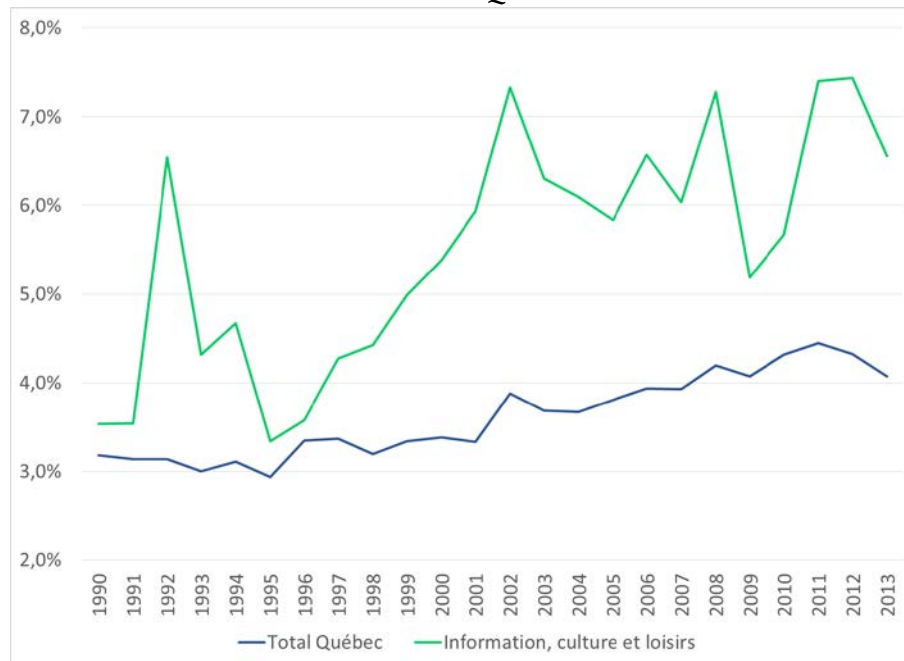
Tout d'abord, nous avons montré antérieurement au tableau 1 que le pourcentage des travailleurs de la culture qui se déclarent travailleurs autonomes plutôt que salariés a augmenté en tendance depuis le tournant du millénaire, étant passé de 14,5 % en 1998-2002 à 16,2 % en 2009-2013. Dans l'ensemble de l'économie, le pourcentage des autonomes est resté, au contraire, plutôt stable. Cela signifie qu'une plus grande proportion qu'autrefois des productions culturelles est maintenant réalisée par des travailleurs qui n'ont pas de lien d'emploi régulier avec le donneur d'ouvrage.

Ensuite, les travailleurs des industries culturelles sont deux fois plus nombreux qu'avant à occuper plus d'un emploi. La figure 9 révèle que le pourcentage de ceux qui sont dans cette situation est passé de 4,5 % au début des années 1990 à 5,0 % autour de l'an 2000, puis à 6,5 % au cours des 5 dernières années. Aujourd'hui, quelque 12 300 employés et travailleurs autonomes œuvrant dans les entreprises culturelles gagnent leur vie en occupant plus d'un emploi. Bien que la tendance à la hausse du phénomène de l'« occupation double » se soit aussi manifestée dans l'ensemble du Québec, comme l'indique la figure 9, c'est à un degré nettement moindre. Le pourcentage de tous les travailleurs québécois qui ont plusieurs emplois est passé de 3,2 % pendant les années 1990 à 4,1 % en 2013. Les travailleurs de la culture sont donc aujourd'hui 60 % plus nombreux que la moyenne à occuper plus d'un emploi ($6,5/4,1 = 1,59$).

Enfin, les travailleurs de la culture occupent plus souvent que les autres des emplois à temps partiel. En 2013, 24,5 % d'entre eux travaillaient moins que 30 heures par semaine, alors que c'était

le cas pour 19 % des autres travailleurs. Le temps partiel a augmenté dans l'ensemble de l'économie, mais la hausse a été plus forte parmi les travailleurs de la culture. En 2000, 20 % des culturels et 17 % des autres travailleurs occupaient des emplois à temps partiel.

Figure 9. Pourcentage des travailleurs qui occupaient plus d'un emploi dans les industries culturelles et dans l'ensemble des industries du Québec de 1990 à 2013



Source : Statistique Canada, *Banque de données CANSIM*, tableau 282-0031.

Cette précarité a été exacerbée par les changements récents au programme fédéral d'assurance-emploi, tout particulièrement dans le cas des techniciens de l'image et du son. Ce groupe de travailleurs dispose d'un degré élevé de qualifications et d'expérience, les rendant à la fois spécialisés, donc difficilement remplaçables, et peu enclins à travailler dans un autre domaine. De plus, ils sont à la pique et sur appel, passant d'une production à l'autre et œuvrant durant de très longues heures et plusieurs jours de suite pour de courtes périodes de tournage. L'assurance-emploi sert à soutenir le revenu de ces techniciens, au même titre que les crédits d'impôt et le financement public direct pour les producteurs. Les nouvelles restrictions à ce programme, qui sont entrées en vigueur en 2013, ont amplifié l'incertitude et la précarité de ces travailleurs. Plusieurs ont dû retirer leur épargne de retraite pour joindre les deux bouts. On peut dès lors anticiper que ces développements vont affaiblir le bassin existant de main-d'œuvre qualifiée en image et son et que cela diminuera du coup l'attrait du Québec pour les productions locales et internationales.

Un autre phénomène qui exacerbe la précarité des travailleurs dans les industries culturelles est le fait que plusieurs œuvres sont réalisées dans un mode dit « différé ». Selon ce mode de production, le paiement d'une certaine partie des coûts de production est reporté à plus tard – différé –, selon les résultats financiers découlant de la commercialisation de l'œuvre. Au total, plus de 200 productions – 15 % du total – ont fait l'objet d'un tel arrangement depuis 2001. Les

proportions de paiements futurs varient de 25 % à 50 % du total qui est dû aux travailleurs. Les travailleurs sont évidemment libres de s'engager ou non dans ce type d'arrangement. Néanmoins, le fait que de telles ententes soient répandues témoigne encore ici de la fragilité financière des entreprises culturelles et de la précarité du travail qui en résulte.



4. Conclusion

La culture est l'ensemble des valeurs et des comportements qui nous identifient comme groupe et nous lient ensemble. Elle se nourrit notamment des produits de diverses industries, regroupant les arts de la scène (théâtre, opéra, danse, musique), les arts visuels (peinture, sculpture, architecture), les sports-spectacles, les musées, les lieux historiques, les jeux de hasard et de loisirs, l'édition, le film, la vidéo, l'enregistrement sonore, la radiotélévision, les télécommunications, les bibliothèques, etc. Dans la première section du rapport, nous avons d'abord insisté sur le fait que, même d'un point de vue strictement économique, les produits de ces industries culturelles sont foncièrement différents des produits de l'économie marchande classique.

Au départ, nous avons souligné les caractéristiques distinctives des produits culturels qui font que leur valeur véritable pour les individus et la société est considérablement sous-estimée par le prix qu'y attache l'économie marchande pure. Les deux caractéristiques les plus importantes sont, du point de vue de la consommation de culture, leur nature foncièrement interactive et, du point de vue de l'offre de culture, les importantes économies d'échelle qui caractérisent souvent leur production.

Sur le premier point, l'interactivité, nous avons affirmé, au diapason de la recherche économique contemporaine, que la culture est un bien public. Elle appartient à l'ensemble de la société, et pas seulement aux individus qui déboursent un prix pour avoir accès à l'un ou l'autre de ses produits. Notre culture collective et son évolution à travers ses œuvres passées, présentes et futures définissent le Québec en tant que société et nous distinguent du reste du monde. Cela fait partie de ce que nous avons collectivement de plus précieux.

Sur le second point, les économies d'échelle, nous avons rappelé que plusieurs productions culturelles se caractérisent par un coût fixe de création élevé au départ, puis par des coûts de diffusion ou de reproduction très faibles ensuite. Il s'ensuit que la rentabilité de leur production est plus faible, et souvent inexistante, dans les marchés de petite taille que dans ceux de grande taille. Le Québec formant un petit marché, la majeure partie de sa production culturelle à caractère local disparaîtrait en l'absence d'aide financière gouvernementale. La nécessité de cette aide ne découle pas de l'incompétence des producteurs. Elle est imposée par la présence des économies d'échelle qui caractérisent la structure de la production et par la volonté des citoyens à aider la culture.

La deuxième section du rapport offre un portrait succinct de l'activité des industries culturelles du Québec. Nous avons trouvé qu'au plan de la production, le PIB culturel du Québec est en lent recul par rapport au reste de l'économie depuis une décennie environ. La part de l'emploi salarié culturel dans l'emploi salarié total du Québec est stationnaire depuis 2001. La proportion des travailleurs culturels qui sont des autonomes a augmenté en tendance. De 2001 à 2013, l'emploi a stagné dans des sous-secteurs comme le film et l'enregistrement sonore, mais il a crû de 30 % dans les établissements du patrimoine et le divertissement. En matière de rémunération, le rapport entre la culture et le reste du Québec est resté stable depuis 15 ans. La consommation de produits

culturels a varié beaucoup selon les années et les produits. Depuis cinq ans, les abonnements aux services de câblodistribution, les entrées dans les musées et la fréquentation des salles de spectacles en banlieue sont en hausse, mais la part des films québécois dans le total des projections, des assistances et des recettes est en baisse.

Quant à l'évolution des dépenses totales de l'administration publique québécoise au titre de la culture, leur rapport à la richesse collective s'est maintenu autour de 0,3 % depuis 15 ans. La radiotélévision et l'enregistrement sonore ont reçu moins de ce financement provincial, tandis que le livre et le patrimoine en ont obtenu plus. Si on ajoute le financement fédéral au financement provincial, le total semble tourner autour de 0,75 % du PIB. Nous avons enfin observé que, depuis 2006, les dépenses de programmes du gouvernement du Québec au titre de la culture ont augmenté cumulativement de 11 %, soit deux fois moins que le PIB (26 %) et quatre fois moins que les dépenses en santé et en services sociaux (40 %). De 2006 à 2013, la Santé a massivement contribué à l'expansion du déficit budgétaire gouvernemental, tandis que la Culture a, au contraire, contribué à l'atténuer.

Dans la troisième section, nous avons tout d'abord illustré l'importance des crédits d'impôt pour les productions cinématographiques et télévisuelles. Le financement initial de ces productions est crucial, parce que les périodes de paiement des coûts sont brèves et concentrées lors de la création et du tournage, tandis que les périodes d'encaissement des revenus peuvent s'étaler sur plusieurs années. Dans ces secteurs, un défaut de financement conduit inévitablement à une baisse du PIB et de l'emploi. En ce qui concerne les réductions de crédits d'impôt annoncées par le gouvernement du Québec, l'Association québécoise de la production médiatique a estimé que leur impact serait une diminution de la valeur des productions de 6 à 8 % et de l'emploi de 650 postes. Pour sa part, le Quebec English-language Production Council envisage des baisses d'activité de 10 à 25 % pour les productions de langue française et deux fois plus importantes pour celles de langue anglaise.

Nous avons enfin démontré que le degré de précarité de l'emploi des travailleurs de la culture est déjà très prononcé au Québec et que les mesures annoncées ne feront qu'y ajouter. De 2001 à 2013, l'emploi a déjà diminué de 13 % en niveau absolu dans le film et l'enregistrement sonore et de 3 % dans la radiotélévision. La précarité est croissante parce que la proportion des travailleurs de la culture qui se déclarent travailleurs autonomes plutôt que salariés est en augmentation, que la proportion qui admettent occuper plus d'un emploi est également en hausse, et qu'ils sont plus nombreux qu'avant à occuper des emplois à temps partiel. Plusieurs, notamment parmi les techniciens de l'image et du son, ont été durement frappés par les changements récents au programme fédéral d'assurance-emploi et par la progression du système de paiement en différé.

Trois conclusions principales découlent de nos observations dans ce rapport :

- 1) Ensemble, la nature de la culture en tant que bien public, et les économies d'échelle dans la production de nombre de produits culturels, soulignent l'importance fondamentale du financement public pour favoriser cette production, voire pour assurer son existence au départ.

2) Globalement, le PIB du secteur culturel du Québec est en lent recul par rapport au reste de l'économie depuis une décennie environ. La rentabilité des industries culturelles est fragile et la précarité de l'emploi des travailleurs de la culture est croissante. Les mesures annoncées par le gouvernement du Québec en matière de crédits d'impôt vont ajouter à cette fragilité des entreprises et à cette précarité de l'emploi. Des estimations d'impact disponibles, la plus conservatrice chiffre la perte d'emploi prévisible en culture à 650 postes.

3) La grande responsable de l'expansion du déficit budgétaire gouvernemental depuis 2009 est la croissance explosive des dépenses en santé et services sociaux. Les dépenses de programmes au titre de la Culture ont, au contraire, augmenté plus lentement que le PIB du Québec. En ce sens, la Culture a déjà commencé depuis longtemps à « faire sa part » pour aider à redresser les finances de l'État.