

**Œuvres distinctives et innovatrices, perception du Canada à l'étranger,
pérennité de notre patrimoine audiovisuel et relance culturelle :**

L'importance de soutenir l'Office national du film

Document d'information en vue du budget 2022-2023

Mars 2022

Table des matières

PRÉSENTATION	3
SCFP	3
Syndicat général du cinéma et de la télévision, SCFP 4835	3
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1. L’ONF, un géant aux pieds d’argile	6
1.1 Remboursement du déménagement au détriment de la mission de l’ONF	7
1.2 Pressions inflationnistes et contexte technologique	8
2. L’ONF, parent pauvre des institutions culturelles canadiennes.....	9
2.1 Un patient sous respirateur artificiel	9
2.2 Attrition et précarisation des emplois.....	10
2.3 Promesses électorales non tenues, pandémie et relance culturelle.....	11
CONCLUSION	13

PRÉSENTATION

SCFP

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le plus grand syndicat canadien.

Il compte 700 000 membres dans tout le Canada et représente des travailleuses et travailleurs de la santé, de l'éducation, des municipalités, des bibliothèques, des universités, des services sociaux, des services publics, des transports, des services d'urgence, du transport aérien et des communications, dont environ la moitié des personnes employées par l'Office national du film (ci-après l'ONF ou l'Office).

Syndicat général du cinéma et de la télévision, SCFP 4835

Le Syndicat général du cinéma et de la télévision représente quelque 200 membres actifs d'un océan à l'autre – principalement au siège social de Montréal, mais également dans les installations de production de Vancouver, Edmonton, Toronto, Moncton et Halifax, ainsi que dans les bureaux satellites de St. John's et Winnipeg.

Ce sont ces travailleuses et travailleurs qui soutiennent les créateurs à l'origine d'œuvres documentaires, d'animation et interactives de l'ONF. Leur expertise, leur persévérance et leur dévouement constants contribuent au renouvellement de la renommée internationale de l'ONF – grâce à la recherche et au développement de nouvelles technologies de narration et à des moyens de diffusion permettant à l'institution de demeurer à l'avant-garde. Ils prennent en charge la conservation, la restauration et la mise en valeur de l'unique mémoire audiovisuelle canadienne, tout en assurant consciencieusement et rigoureusement la logistique et l'administration de l'ensemble des activités de l'ONF.

En raison d'un sous-financement chronique, les membres du SCFP 4835 portent plus que jamais à bout de bras le rôle crucial joué par l'ONF en matière d'innovation, tant dans la production que dans la distribution d'œuvres reflétant la culture et les valeurs canadiennes.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada augmente les autorisations parlementaires de l'Office national du film (65,6 millions de dollars en 2021-2022) d'au moins 10 millions de dollars par année à partir de l'année financière 2022-2023.

Que cette augmentation soit accordée pour au moins cinq ans et indexée au coût de la vie afin de donner plus de stabilité et de prévisibilité à notre producteur public, à ses artisans et aux créateurs qu'il soutient.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada prenne à sa charge les remboursements à venir des sommes consenties à l'Office national du film pour le déménagement de son siège social.

INTRODUCTION

Producteur et distributeur d'œuvres audiovisuelles, l'Office national du film est un laboratoire de création exceptionnel qui, depuis 1939, présente une vision canadienne du monde à travers des documentaires, des animations et, plus récemment, des œuvres interactives :

« L'Office national du film a le mandat de créer des œuvres audiovisuelles pertinentes et innovatrices qui font connaître le Canada et ses diverses perspectives au peuple canadien et au reste du monde¹. »

Le mandat confié à l'Office lui demande également de rendre sa production accessible au plus grand nombre – par diverses plateformes technologiques – et d'interagir avec les auditoires en plus de conserver au-delà de 13 000 titres faisant partie du patrimoine culturel canadien².

L'ONF fait plus que jamais rayonner le Canada et les valeurs canadiennes sur le plan international. Le nombre de ses créations visionnées à travers le monde a quintuplé depuis 2001, passant de 15 millions à près de 73 millions en 2018-2019, une portée qui se maintient³. Cette performance a été rendue possible grâce à la numérisation et aux efforts de diffusion sur Internet déployés par l'Office qui voit également le nombre de ses interactions avec l'auditoire augmenter d'année en année (plus de 17 millions en 2021⁴).

Pendant les confinements de 2020 et 2021, l'ONF a participé au divertissement des Canadiennes et Canadiens en plus de fournir du matériel numérique éducatif aux parents et au personnel enseignant de partout au pays. Ses œuvres qui montrent l'évolution de notre société joignent l'ensemble des communautés canadiennes, permettent de jeter des ponts entre elles et de donner une voix à ceux et celles que l'on n'entend pas.

Le rôle de l'ONF est plus pertinent que jamais, à l'heure des bouleversements mondiaux et de la polarisation des débats, mais son financement public est instable et insuffisant. Ce document d'information fait la démonstration que l'Office voit sa capacité budgétaire s'éroder depuis 20 ans en raison de la perte de valeur de ses autorisations parlementaires, des dépenses supplémentaires engendrées par l'environnement technologique en constante évolution et de l'augmentation du coût de diffusion de ses œuvres. Son budget est de plus amputé de 1,2 million de dollars par année depuis 2018-2019 – et ce, jusqu'en 2029-2030 –, pour le remboursement au gouvernement de frais reliés au déménagement de son siège social. Tout cela met en péril la réalisation de son mandat de création et de conservation⁵, ainsi que les emplois des membres du SCFP.

¹ ONF, *Plan ministériel 2021-2022*, p. 7.

² *Ibidem*, p. 14.

³ Gouvernement du Canada, *Rapport sur les résultats ministériels pour 2020-2021*.

⁴ *Idem*.

⁵ « La *Loi sur le cinéma* donne à l'Office le mandat de conserver une collection riche de plus de 13 000 titres pour « ... assurer sa pérennité et son accessibilité à la population du Canada et sur l'échelle internationale, aujourd'hui et à l'avenir. », in : *Plan ministériel 2021-2022*, p. 14.

1. L'ONF, un géant aux pieds d'argile

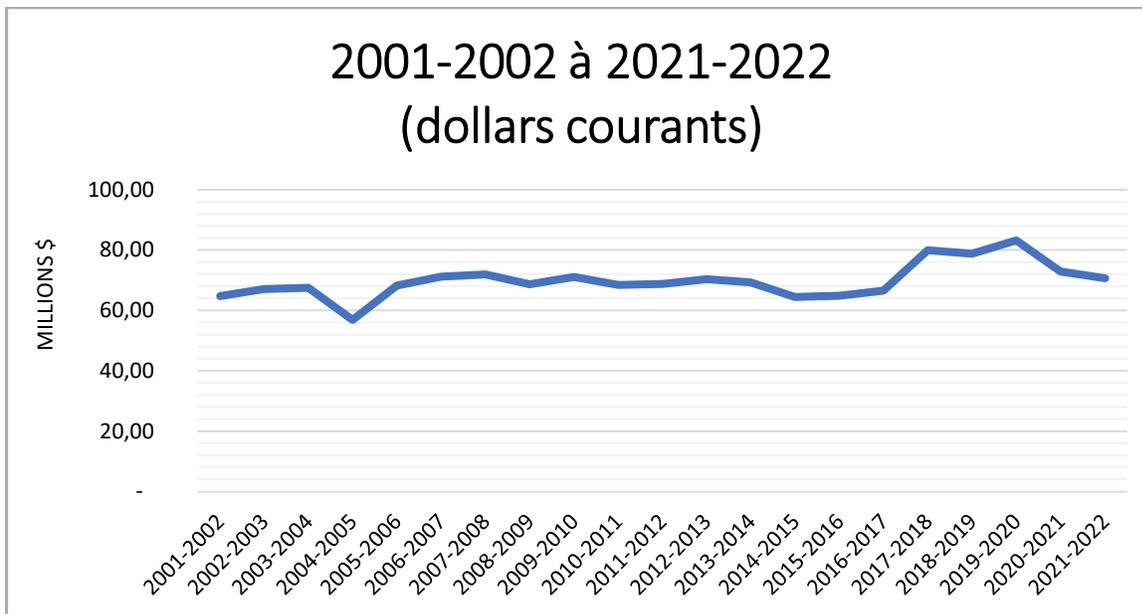
L'ONF est une institution louangée par les Canadiennes et Canadiens qui a accumulé les honneurs au fil du temps grâce à l'innovation et aux services hors pair qu'elle offre à des créateurs et créatrices de talent. Au cours des 80 dernières années, les œuvres de l'ONF ont ainsi remporté :

« ... au-delà de 7000 récompenses, dont 4 Palmes d'or, 12 Oscars, 21 prix Webby, 26 prix du Gala Québec Cinéma et plus de 525 prix de l'Académie canadienne du cinéma et de la télévision, y compris 27 prix Écrans canadiens⁶. »

L'ONF participe de plus activement au processus de réconciliation avec les Premières Nations grâce à un lien de confiance bâti de longue date qui lui permet de soutenir la création de récits autochtones par une contribution monétaire et technique, ainsi qu'en offrant du mentorat. Il se positionne également comme un vecteur de diversité, d'inclusion et d'équité par diverses initiatives visant à combattre le racisme systémique et faire davantage de place aux groupes sous-représentés, dont les femmes.

Malgré toutes les retombées positives de ses œuvres et les objectifs sociaux qu'il s'est fixés en lien avec les valeurs canadiennes, l'ONF dispose d'autorisations parlementaires qui semblent plafonner depuis 20 ans, sauf pour une chute en 2004-2005 et pour la période entourant le déménagement de son siège social au centre-ville de Montréal, de 2017 à 2020.

GRAPHIQUE 1 – Autorisations parlementaires totales de l'ONF



Source: Comptes publics du Canada, Volume II - Détails des charges et des revenus, pour 2001-2002 à 2020-2021 et Lois de crédits n° 2 et n° 4 pour 2021-2022.

⁶ Gouvernement du Canada, *Les moments marquants de l'ONF*: <https://www.canada.ca/fr/office-national-film/organisation/a-propos/historique.html>.

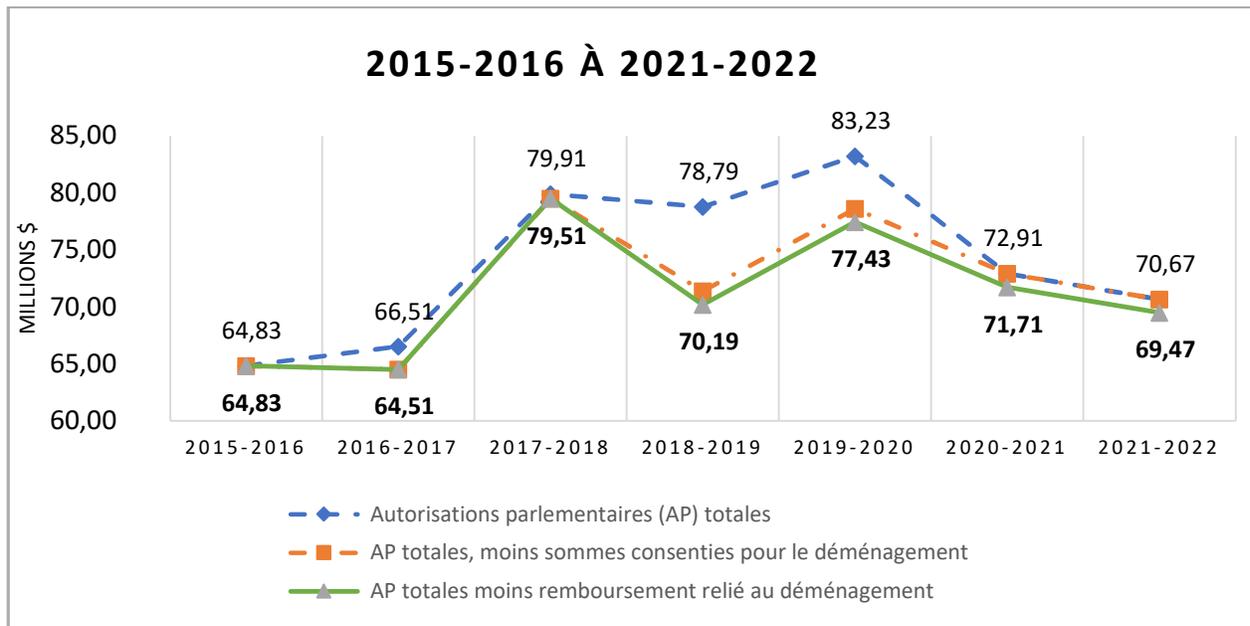
Cette relative stabilité cache cependant une importante perte de pouvoir d'achat causée par l'érosion de ses revenus en raison du remboursement du coût du déménagement de son bureau central de Montréal, de l'inflation, et enfin, de la nécessité de faire évoluer les technologies employées pour maintenir sa position de leader de l'innovation et de l'expérimentation.

1.1 Remboursement du déménagement au détriment de la mission de l'ONF

En 2019-2020, l'ONF a quitté l'édifice vétuste de la Côte-de-Liesse en bordure de l'autoroute 40 pour établir sa résidence principale au cœur du Quartier des spectacles, au centre-ville de Montréal. Cette décision faisait suite à une recommandation de 1996 visant à le rapprocher de ses partenaires et du public⁷. Il a du même coup déplacé les voûtes accueillant sa collection dans l'arrondissement montréalais de Saint-Laurent.

Le gouvernement a fourni 14,4 millions de dollars sur cinq ans à l'Office pour ce déménagement (2016-2017 à 2020-2021). Toutefois, cette somme était une avance de fonds et l'ONF doit la rembourser depuis 2018 en puisant 1,2 million de dollars de ses maigres autorisations parlementaires chaque année jusqu'en 2029-2030, ce qui réduit d'autant les sommes disponibles pour la production et la diffusion de ses documentaires, animations et œuvres interactives.

GRAPHIQUE 2 – Autorisations parlementaires de l'ONF après déduction des sommes consenties pour le déménagement du siège social et leur remboursement



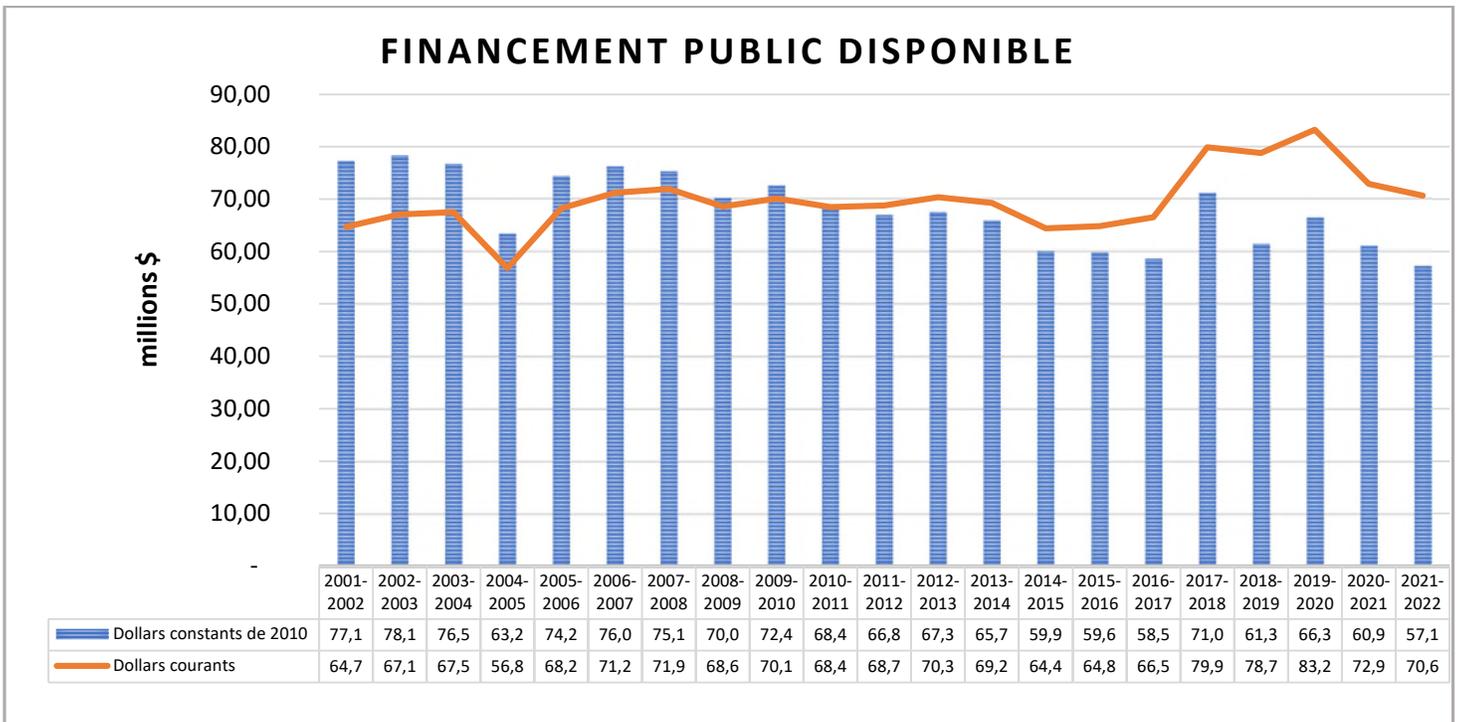
Source : *Comptes publics du Canada, Volume II - Détails des charges et des revenus*, pour 2015-2016 à 2021-2022, *Lois de crédits n° 2 et n° 4* pour 2021-2022 et ONF, *Plan ministériel 2021-2022*, p. 25.

⁷ Caroline Montpetit, *ONF : de la propagande à la révolution numérique*, Le Devoir, 27 septembre 2018 : <https://www.ledevoir.com/culture/cinema/537702/onf-du-film-de-propagande-au-cinema-d-animation>.

1.2 Pressions inflationnistes et contexte technologique

Il faut ajouter au remboursement du déménagement le fait que les autorisations parlementaires de l'ONF ne sont pas indexées au coût de la vie, ce qui a pour effet de faire diminuer passivement les sommes disponibles pour ses responsabilités essentielles (création et diffusion). Une conversion du financement public accordé à l'ONF (courbe orange) en dollars constants (bâtonnets bleus) montre une réelle perte de pouvoir d'achat du producteur public canadien depuis 20 ans.

GRAPHIQUE 3 – ONF – Autorisations parlementaires comparées : dollars courants vs dollars constants (après déduction des sommes consenties pour le déménagement du siège social et leur remboursement)



Source : *Comptes publics du Canada, Volume II - Détails des charges et des revenus*, pour 2015-2016 à 2021-2022, *Lois de crédits n° 2 et n° 4* pour 2021-2022, ONF, *Plan ministériel 2021-2022*, p. 25 et Statistique Canada, IPC, moyenne annuelle, non désaisonnalisé : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1810000501>.

Les autorisations parlementaires annuelles de l'ONF sont actuellement au point le plus bas des 20 dernières années une fois l'inflation prise en compte. Entre 2001-2022 et 2021-2022, leur valeur en dollars constants est passée de 77,1 millions à 57,1 millions de dollars; une chute de 20 millions représentant plus du quart du financement gouvernemental disponible de l'ONF. Cela montre bien que le réinvestissement de 18,5 millions de dollars effectué depuis 2016 (voir tableau 1, p. 12) était insuffisant.

Sans augmentation substantielle lors du budget 2022-2023, la perte de valeur des autorisations parlementaires de l'ONF se poursuivra et pourrait même s'accroître étant donné les pressions inflationnistes importantes ayant actuellement cours au Canada⁸.

2. L'ONF, parent pauvre des institutions culturelles canadiennes

Le financement anémique de l'ONF a déjà eu et continuera d'avoir des répercussions importantes sur la capacité de l'institution à remplir sa mission, à conserver sa main-d'œuvre et à acquérir les équipements nécessaires à la production d'œuvres distinctives dans un environnement technologique en constante évolution.

2.1 Un patient sous respirateur artificiel

Malgré des résultats impressionnants qui contribuent à notre fierté ainsi qu'à l'image positive du Canada dans le monde, l'ONF est sous respirateur artificiel. Déjà, en 2008, l'Office s'inquiétait de sa situation financière en indiquant, dans son plan stratégique :

« En raison de l'érosion constante de son pouvoir d'achat, l'organisation voit s'amenuiser sans cesse sa capacité à produire des productions pertinentes pour la population canadienne⁹. »

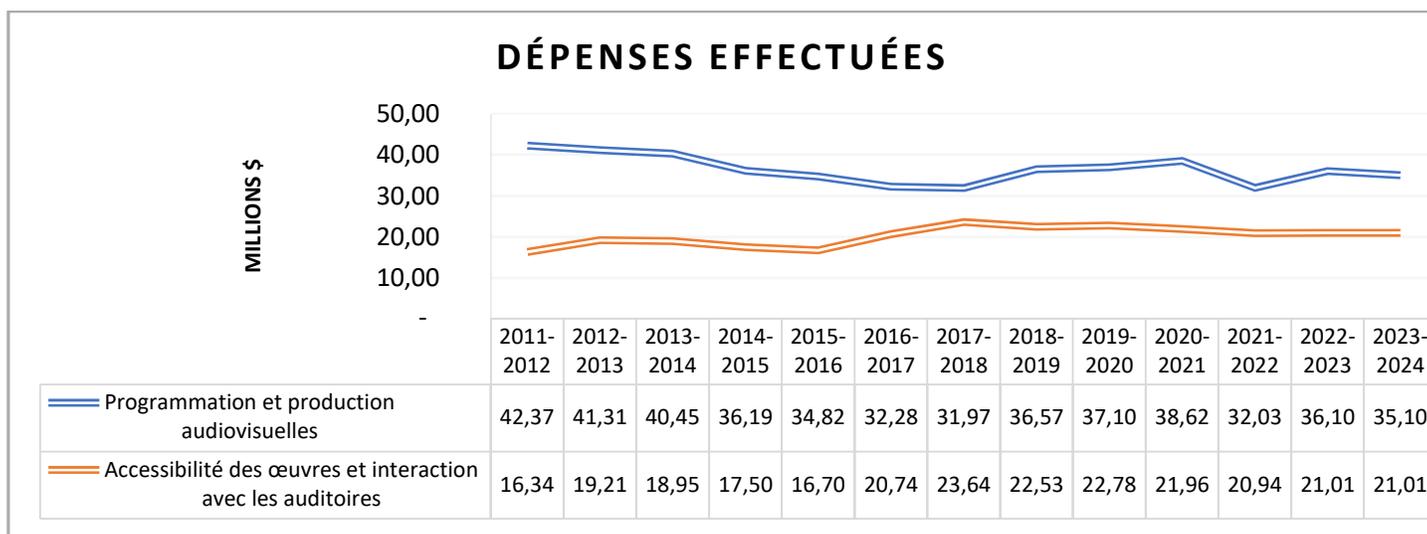
C'était il y a 14 ans, bien avant la démocratisation de l'écoute en ligne (streaming) et l'utilisation des médias sociaux pour joindre les auditoires et interagir avec eux. Si l'arrivée d'Internet comme moyen de distribution a permis à l'ONF de conquérir de nouveaux publics, la nécessaire numérisation de sa collection et la mise en place des ententes ainsi que des plateformes appropriées pour la diffusion de ses œuvres en ligne ont également engendré d'importants coûts technologiques. C'est ce qui explique que les dépenses pour la diffusion de ses œuvres ont atteint des sommets inégalés à partir de l'année 2016-2017.

En parallèle, l'Office a graduellement dû diminuer ses dépenses de production jusqu'en 2017-2018, sans jamais être en mesure de revenir aux 42 millions de dollars dépensés à ce chapitre au début de la décennie 2010. Les prévisions de dépenses pour les années 2021-2022 à 2023-2024, dans le graphique suivant, montrent d'ailleurs que l'institution n'envisage pas d'être en mesure d'augmenter sa capacité de production à moyen terme.

⁸ « Sur une base annuelle moyenne, l'Indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 3,4 % en 2021 et il s'agit de sa croissance la plus rapide depuis 1991 (-5,6 %), après avoir enregistré une hausse de 0,7 % en 2020. », in Statistique Canada, *Indice des prix à la consommation; revue annuelle, 2021* : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220119/dq220119b-fra.htm?indid=9305-1&indgeo=0>. / "The Consumer Price Index (CPI) rose 3.4% on an annual average basis in 2021, the fastest pace since 1991 (+5.6%), following an increase of 0.7% in 2020.", in Statistics Canada, *Consumer Price Index: Annual review, 2021*: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220119/dq220119b-eng.htm?indid=9305-1&indgeo=0>.

⁹ ONF, *Plan stratégique 2008-2013*, p. 20.

GRAPHIQUE 4 – Dépenses de l'ONF pour la production et la diffusion des oeuvres



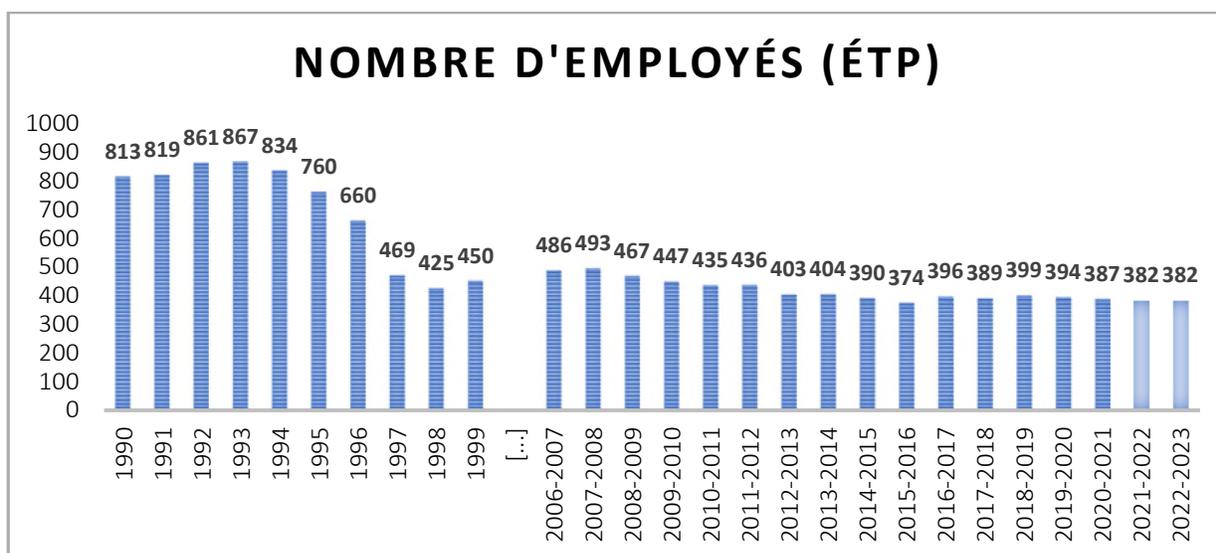
Source : ONF, *Rapports sur les résultats ministériels*, 2020-2021, 2017-2018, 2015-2016 et 2013-2014.

Note : Les données pour les années 2021-2022 et suivantes sont des prévisions de dépenses.

2.2 Attrition et précarisation des emplois

Malgré la limitation de ses dépenses, l'ONF a continué d'accomplir sa mission avec succès grâce au dévouement de ses travailleuses et travailleurs qui, bien que surchargés, ont à cœur le service public et l'innovation culturelle. Il faut dire que depuis les années 90, l'Office a supprimé des centaines de postes par attrition ainsi qu'au cours de restructurations successives. Il compte moins de 400 personnes à son emploi à l'heure actuelle – le plus bas niveau jamais atteint en 30 ans – et prévoit encore des baisses d'effectifs pour les années 2021-2022 et 2022-2023.

Graphique 5 – Personnel de l'ONF de 1990 à nos jours



Source : *Archives de l'ONF* (Rapports ministériels sur le rendement) et *Rapports sur les résultats ministériels* depuis 2006. Note : les données pour 2021-2022 et 2022-2023 sont des prévisions.

Pourtant, le nombre d'œuvres originales produites chaque année par l'ONF n'a que peu diminué entre 1995 (85 productions et coproductions¹⁰) et 2021 (84 œuvres originales¹¹). Ces chiffres montrent bien ce que tout employé de l'ONF sait : les coupes de personnels ont certes permis des économies, mais elles ont en retour limité la capacité de produire de l'organisation et ont un impact direct sur leur santé puisqu'ils travaillent dans des conditions toujours plus difficiles.

Entre 2017 et 2020, les réalisateurs pigistes de l'ONF se sont d'ailleurs plaints du désinvestissement de l'institution dans la programmation et la production¹², ce qui semble avoir eu un certain effet (voir le graphique 4). Toutefois, il est clair que cette embellie ne pourra durer à moins que le financement public ne soit haussé de façon prévisible au cours des prochaines années pour permettre au moins le maintien – et idéalement l'augmentation – du personnel consacré aux aspects essentiels du mandat de l'ONF (production et diffusion).

Il faut savoir que les créatrices et créateurs ont besoin du travail spécialisé du personnel des services techniques de l'ONF pour arriver à créer des œuvres interactives, des documentaires ou des films d'animation innovateurs et distinctifs. D'une part, les équipements à la fine pointe de la technologie utilisés dans la création voient le jour en partie grâce à la recherche et au développement du personnel de l'Office. D'autre part, ce dernier dispose de compétences techniques de pointe pour permettre l'obtention des résultats optimaux recherchés par la collaboration avec ce centre mondial d'excellence en production audiovisuelle¹³.

2.3 Promesses électorales non tenues, pandémie et relance culturelle

De toutes les institutions culturelles relevant du gouvernement fédéral¹⁴, l'ONF est celle à laquelle le gouvernement a porté le moins d'attention depuis 2015. Pourtant, l'Office fait partie intégrante du tissu culturel canadien et son rôle unique mérite que l'on assure sa pérennité – comme le Parti libéral du Canada (PLC) s'y était engagé au cours de la campagne électorale qui a marqué son retour au pouvoir¹⁵.

Alors que la Société Radio-Canada, le Conseil des arts du Canada, Téléfilm Canada et le Fonds des médias du Canada ont bénéficié d'augmentations importantes de leur financement dans le budget fédéral 2016-2017, l'ONF n'a reçu que des miettes.

S'il est vrai que l'ONF est la plus petite des institutions figurant au tableau 1, il n'en demeure pas moins que le PLC avait promis 25 millions de dollars de plus par année à l'ONF et Téléfilm Canada à compter de 2016¹⁶. Cela laissait supposer un partage de la somme à parts égales, mais même avec le tiers du montant, l'ONF aurait reçu davantage que ce qui lui a été versé en fin de compte (exclusion faite des montants avancés pour le déménagement).

¹⁰ ONF, *Rapport annuel 1994-1995*, p. 12.

¹¹ ONF, *Rapport sur les résultats ministériels pour 2020-2021*.

¹² Jean Siag, *L'ONF réinvestira-t-il dans la création?*, La Presse+, 24 février 2020 : https://plus.lapresse.ca/screens/0ae7d7e2-be10-4491-81fa-3685cbd3bdfd_7C_0.html.

¹³ ONF, *Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021*.

¹⁴ À l'exception des musées, des espaces culturels et des sites nationaux.

¹⁵ PLC, *Le bon plan pour la classe moyenne*, 2015, p. 63.

¹⁶ « Téléfilm Canada et l'Office national du film bénéficieront d'un meilleur soutien financier, qui s'élèvera à 25 millions de dollars supplémentaires par année; » in : PLC, *Le bon plan pour la classe moyenne*, 2015, p. 63.

TABLEAU 1 – Arts et audiovisuel : investissements budgétaires et autres du gouvernement du Canada

(millions \$)	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	Total
ONF ^{1,6}	1,5	3	3	3	3	5	-	-	18,5
Téléfilm Canada ^{1,4}	2	5	5	5	5	20	35	50	127
SRC ^{1,5}	75	150	150	150	150	21	-	-	675
Conseil des arts du Canada ¹	40	75	110	145	180	-	-	-	550
FMC ²	-	-	16,9	23,6	26,4	20	20	20	66,9
Producteurs indépendants ³					50	100			150

Source : ¹Canada, *Assurer la croissance de la classe moyenne*, 22 mars 2016, p. 211 pour les années 2016-2017 à 2020-2021; ²Canada, *Budget des dépenses 2020-2021*, p. II-164 et 2021-2022, p. II-159 (pour 2018-2019 et 2019-2020) et FMC, *Rapport annuel 2020-2021*, p.188; ³Fonds d'indemnisation à court terme pour réduire les risques financiers liés aux interruptions de production causées par la COVID-19, in : Canada, *Budget 2021 – Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, p. 232 et 233; ⁴Canada, *Budget 2021*, p. 233; ⁵Soutien opérationnel lié à la COVID-19, in : Canada, *Budget 2021*, p. 235; ⁶Soutien pour faire face à des pressions financières immédiates, in : Canada, *Budget 2021*, p. 258.

Pour l'année financière en cours (2021-2022), des sommes ont été octroyées par le gouvernement afin de faire face, entre autres, aux impacts de la COVID-19. L'ONF a reçu cinq millions de dollars supplémentaires en raison de pressions financières immédiates et pour s'assurer qu'il peut remplir sa mission¹⁷; une somme bienvenue, mais aucunement comparable aux montants consentis à Téléfilm Canada, à la SRC, au Fonds des médias du Canada (FMC) ou au Fonds d'indemnisation de la production indépendante¹⁸. Or, la COVID-19 ayant fait peser un poids démesuré sur le secteur des arts et de la culture, un réinvestissement plus important à l'ONF aurait été de nature à permettre le soutien d'un plus grand nombre de créateurs et créatrices.

Étant donné la diminution de la valeur des autorisations parlementaires consenties à l'ONF d'année en année et les dépenses de plus de 70 millions de dollars de l'institution pour l'année courante¹⁹, **il est à craindre que des compressions supplémentaires ne soient effectuées dans le personnel si le financement public est limité aux 65,6 millions de dollars prévus dans le Budget des dépenses 2022-2023²⁰.**

¹⁷ Canada, *Budget 2021 – Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, p. 258.

¹⁸ *Ibidem*, p. 232 à 235.

¹⁹ Canada, *Budget des dépenses 2022-2023*, p. II-176.

²⁰ *Ibidem*, p. I-10.

Le SCFP est d'avis qu'un rehaussement de ce budget de 10 millions de dollars par année, pour au moins cinq ans – et son indexation au coût de la vie – permettrait à l'ONF de non seulement garder la tête hors de l'eau, mais de poursuivre sa mission tout en contribuant à la relance du secteur culturel, durement affecté par la pandémie.

Dans le même ordre d'idées, il est également demandé au gouvernement de prendre à sa charge les 1,2 million de dollars de remboursement que l'ONF doit faire chaque année pour le déménagement de son siège social à même ses autorisations parlementaires insuffisantes.

CONCLUSION

L'ONF joue un rôle plus pertinent que jamais, à l'heure des bouleversements mondiaux et de la polarisation des débats, mais son financement public est instable et insuffisant.

L'Office voit en effet sa capacité budgétaire s'éroder depuis au moins 20 ans en raison de l'inflation, des dépenses technologiques essentielles au maintien de sa place de chef de file en production audiovisuelle et interactive, ainsi que des coûts supplémentaires de diffusion de ses œuvres sur de multiples plateformes.

De plus, les promesses électorales prévoyant une augmentation de ses autorisations parlementaires n'ont malheureusement pas été respectées, et comme si ce n'était pas assez, son budget sera amputé de 1,2 million de dollars jusqu'en 2029-2030 pour rembourser les frais du déménagement de son siège social au gouvernement.

Tout cela met en péril la réalisation du mandat de l'ONF ainsi que les emplois des membres du SCFP. C'est pourquoi les autorisations parlementaires de l'Office doivent être augmentées sur un horizon de cinq ans afin de le soutenir et de lui donner plus de prévisibilité. L'annulation du remboursement des coûts du déménagement de 2019-2020 est également demandée.