

À propos de ce séminaire

Importance des politiques culturelles

Culture et politique culturelle

Modèles d'intervention étatiques

Les modèles utilisés au Canada

Foire aux questions

LES ÉLÉMENTS DES POLITIQUES CULTURELLES

par François Colbert

À propos de ce séminaire

AUTEUR



Professeur de marketing et titulaire de la Chaire de gestion des arts Carmelle et Rémi-Marcoux, François Colbert a plus de 150 publications à son actif dont le livre « Le marketing des arts et de la culture » déjà publié en huit langues. Il a siégé à de nombreux conseils d'administration d'entreprises artistiques de domaines culturels divers. Il fut vice-président du Conseil de Arts du Canada de 1995 à 2003. Il a enseigné et prononcé des conférences dans une vingtaine de pays. En mai 2002, il a été reçu Membre de l'Ordre du Canada, la plus haute des distinctions honorifiques décernées par le gouvernement du Canada. En 2005, il est élu membre de la Société royale du Canada.

LES ÉLÉMENTS DES POLITIQUES CULTURELLES

par François Colbert

À propos du séminaire

OBJECTIF DU SÉMINAIRE

À la lecture du contenu de ce séminaire, le lecteur sera mieux à même de comprendre les fondements des politiques publiques en matière de culture au Canada. Il pourra situer les interventions des trois paliers de gouvernement en fonction des trois grands modèles qui existent, soit l'État architecte, l'État mécène et l'État facilitateur.

Importance des politiques culturelles

INTRODUCTION

Selon Statistique Canada, les dépenses combinées des différentes administrations publiques dans le domaine de la culture ont totalisé en 2001–2002 près de 6,8 M\$. Le gouvernement fédéral a dépensé 3,2 M\$, l'ensemble des provinces, 2,2 M\$, et l'ensemble des municipalités, 1,8 M\$.

La culture est donc un poste budgétaire important pour l'État. Ces dépenses sont la partie visible des politiques culturelles qui ont été instaurées au fil du temps.

Pour bien comprendre les bases sur lesquelles repose la politique culturelle d'un pays, il faut s'intéresser à l'histoire de ce pays. C'est ce que nous ferons dans le présent séminaire. Pour des raisons historiques aussi, les gestes posés par le Canada et ses provinces, et les modèles qu'ils ont adoptés s'inspirent de la France, de l'Angleterre et des États-Unis. Nous décrirons les modèles de ces pays.

Les municipalités sont un intervenant majeur dans le tableau d'ensemble de l'aide à la culture. Au chapitre des services aux citoyens, elles jouent un rôle précis qui diffère de celui qu'on trouve en Europe. C'est une question que nous aborderons aussi.

Enfin, on tente souvent de justifier la nécessité d'une intervention publique dans le secteur de la culture par l'intérêt des retombées économiques qui en découlent, un aspect également évoqué dans le domaine sportif. Nous nous attarderons à cet aspect, qui est mal compris de certains décideurs politiques comme de la population en général et qui suscite des discussions oiseuses et des décisions basées sur des arguments erronés.

EN SAVOIR PLUS

En dix ans, soit de 1991 à 2001, les dépenses des administrations publiques au Canada au titre de la culture ont progressé de 7,6 %; en comparaison, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 19 %. Le montant de ces dépenses est de 6 783 000 000 \$, soit une dépense de 217 \$ par habitant.

La radiodiffusion compte pour environ trois cinquièmes du budget du gouvernement fédéral et le budget consacré au patrimoine, pour 27 %, les autres postes se partageant le cinquième restant. Dans l'ensemble des provinces, la radiodiffusion et le patrimoine ont accaparé les trois quarts des dépenses culturelles. Quant aux municipalités, les trois quarts de leur budget culturel sont affectés aux bibliothèques publiques.

Dépenses publiques au chapitre de la culture par habitant			
2001-2002			
	Fédérales	Provinciales et territoriales	Municipales¹
en dollars			
Canada	103	69	58
Terre-Neuve-et-Labrador	89	63	22
île-du-Prince-Édouard	160	79	18
Nouvelle-Écosse	106	63	42
Nouveau-Brunswick	67	61	28
Québec	149	102	46
Ontario	105	46	69
Manitoba	65	89	36
Saskatchewan	45	83	58
Alberta	50	57	50
Colombie-Britannique	39	74	76
Yukon	444	421	17
Territoires du Nord-Ouest	797	177	36
Nunavut	285	..	1
¹	Les dépenses municipales sont établies en fonction de l'année civile.		
²	Comprennent aussi les dépenses non réparties.		
..	Nombres indisponibles.		

Dépenses publiques au chapitre de la culture						
	1991-1992	1994-1995	1997-1998	2000-2001	2001-2002	2000-2001 à 2001-2002
	en millions de dollars					var. en %
Gouvernement fédéral	2 884	2 867	2 661	2 955	3 217	8,9
Provinces et territoires	1 919	1 886	1 737	2 096	2 150	2,6
Municipalités ¹	1 337	1 512	1 562	1 660	1 814	9,3
Toutes les administrations ² (en dollars courants)	5 825	5 940	5 649	6 305	6 783	7,6
¹	Les dépenses municipales sont établies en fonction de l'année civile.					
²	Ces dépenses n'incluent pas les transferts entre les administrations publiques, d'où l'impossibilité de les calculer en additionnant les chiffres des trois rangées précédentes.					
Nota:	Certaines données de ce tableau sont révisées.					

Source: Le Quotidien du mercredi 7 janvier 2004, *Statistique Canada*.

Culture et politique culturelle

DÉFINITIONS

L'UNESCO définit la culture comme suit :

La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.

L'UNESCO donne de la politique culturelle la définition suivante :

L'ensemble des usages et de l'action ou absence d'action pratiqués consciemment et délibérément, dans une société, destinés à satisfaire certains besoins culturels par l'utilisation optimale de toutes les ressources matérielles et humaines se trouvant à la disposition de cette société à un moment donné.

Théoriquement, il faudrait considérer une politique culturelle comme un instrument utilisé par un pouvoir public pour valoriser et pour protéger les traits distinctifs d'une société, donc ses droits fondamentaux, ses systèmes de valeurs, ses traditions et ses croyances.

Il convient de faire la distinction entre une politique culturelle et une politique des arts et du patrimoine. La politique culturelle est plus globale; elle vise large. Elle comprend toute une série de politiques sectorielles portant notamment sur la langue, l'enseignement de l'histoire, la protection du patrimoine, l'intégration des immigrants, etc.

Toute politique sectorielle peut se décliner ensuite en un certain nombre de composantes. Une politique du patrimoine peut comprendre une politique du

patrimoine bâti, de l'architecture, de la faune et de la flore, de la biodiversité, des musées, etc.

Une politique sectorielle, par exemple celle des arts d'interprétation, répondra aux grands objectifs définis dans la politique culturelle; elle pourra être vue comme un moyen parmi d'autres pour atteindre les finalités de cette politique culturelle.

Une politique culturelle s'inscrit par ailleurs dans le cadre de « politiques publiques » Selon l'auteur Leslie Pal, on peut définir une politique publique comme suit :

Un ensemble d'actions ou d'inactions choisies par une autorité publique pour résoudre un problème ou un ensemble de problèmes interreliés.

On remarquera ici qu'un gouvernement qui choisit de ne pas intervenir adopte de fait une politique, celle de ne rien faire.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le processus de préparation d'une politique publique

On reconnaît en général cinq étapes menant à l'élaboration d'une politique publique.

Tout travail de politique débute par une demande d'action de la part du gouvernement. On peut décrire cette étape comme étant celle de la détermination d'un problème. Ce problème peut être défini par l'autorité publique elle-même; un parti politique peut avoir inclut une question dans son programme politique, un élu ou un bureaucrate peut formuler une question qui appelle une solution. Il arrive souvent aussi que le problème soit soulevé par une coalition (la Coalition du 1 % en culture ou encore le Mouvement pour les arts et les lettres) ou une association professionnelle qui fait pression sur un gouvernement pour obtenir une intervention.

La deuxième étape est celle de la formulation d'une solution. L'appareil gouvernemental étant saisi du problème, il élabore des réponses, étudie des solutions, compare les différentes possibilités avec les critères ou les autres politiques établies. Diverses pistes sont proposées ainsi que les façons de les intégrer dans des décisions.

En troisième lieu, le processus de prise de décision lui-même est enclenché. Il se crée une coalition à l'intérieur du gouvernement ou de l'appareil de l'État; les gens se rangent derrière une ou plusieurs solutions et on débat de la meilleure façon d'aborder la question. On cherche à légitimer la politique appelée à être choisie, notamment en créant une commission parlementaire qui étudiera la question, entendra les intervenants et soumettra un rapport; c'est la voie qui a été choisie pour le travail mené en 1992 sur la politique culturelle du Québec. Lorsqu'une telle opération réussit, comme ce fut le cas en 1992, on suscite un large débat parmi les groupes intéressés et on arrive à un consensus.

Une fois la politique adoptée par le gouvernement, les fonctionnaires la mettent en place au moyen de programmes pour lesquels ils définissent des critères d'admissibilité et des normes. C'est la quatrième étape. Dans le cas de la politique

culturelle du Québec, un grand chambardement s'est produit au **Ministère** lorsqu'il a fallu créer le Conseil des arts et des lettres du Québec : transfert de programmes et de fonctionnaires à cette nouvelle entité, mise sur pied du conseil d'administration, nomination d'un président-directeur général, etc. (**La politique culturelle du Québec: notre culture, notre avenir**).

En cinquième et dernier lieu, on étudie les effets de la politique sur la résolution du problème, on mesure son impact de façon à proposer au besoin des solutions de rechange. Il s'agit malheureusement d'une étape rarement planifiée au moment de la mise en place d'une nouvelle politique; les résultats ne sont évalués et la politique n'est révisée que lorsqu'il y a un problème d'application et que l'opinion publique s'émeut ou que les groupes intéressés par cette politique font des représentations pour manifester leur mécontentement. Aucune étude d'impact n'est généralement entreprise; il faut noter toutefois que de telles mesures sont parfois difficiles à trouver et qu'il n'est pas nécessairement aisé de déterminer les effets réels d'une politique.

Voir l'article : Dussault, G. « Politique culturelle ou politique artistique? » in *Actes du Colloque Pouvoirs publics et politiques culturelles : enjeux nationaux*.

Voir l'article : « Question d'identité » Qui Fait Quoi, novembre 2003.

Modèles d'intervention étatiques

INTRODUCTION

Toute politique publique est ancrée d'une façon ou d'une autre dans l'histoire d'un pays. On ne peut donc bien comprendre la philosophie d'une politique culturelle sans se référer à cette histoire. Les modèles utilisés au Canada et au Québec sont donc tributaires de l'histoire.

De la même façon, le système américain comme celui des pays d'Europe viennent d'une tradition plusieurs fois centenaire. Nous allons examiner trois systèmes qui servent de modèles pour l'ensemble de la communauté mondiale et qui, avec quelques distinctions propres à chaque pays, font la synthèse de ce que l'on trouve dans les pays industrialisés en termes de politiques culturelles. Ces exemples sont le modèle de l'État architecte qu'on appelle souvent le système français, le modèle de l'État mécène représenté par l'Angleterre et l'État facilitateur, soit le modèle américain. Passons en revue chacun d'entre eux.

L'ÉTAT ARCHITECTE

On pourrait dire en boutade de la France qu'elle a décapité son roi mais qu'elle continue de fonctionner comme sous la royauté. En effet, le modèle politique français se caractérise par des décisions qui sont prises au sommet et qui se répercutent sur l'ensemble de la population. L'État français (en France, « l'État » s'entend du pouvoir central) fixe les objectifs, définit les moyens et se sert de son pouvoir de dépenser pour implanter sur l'ensemble du territoire les politiques publiques qui lui semblent les plus appropriées. Les régions sont donc invitées, par les moyens financiers mis à leur disposition, à suivre les politiques définies par Paris.

Dans une « monarchie » culturelle de ce type, le ministre de la Culture est tout-puissant et l'État décide de ce qui est bon pour le citoyen. L'État fait construire des monuments, aide directement les artistes et les entreprises, investit dans la culture par l'entremise du ministère responsable du dossier et d'autres ministères. Par ailleurs, la France utilise la culture comme porte-étendard de sa politique étrangère dont la culture en est le fer de lance.

Le ministère français de la Culture a été créé en 1959 et André Malraux en a assumé le premier la direction. Sous sa gouverne, les principes de démocratisation et de décentralisation ont été développés et mis en place.

Notons que l'entreprise privée a peu de place dans le système français ni d'ailleurs dans celui des autres pays de l'Europe continentale. Cette situation tend à changer toutefois sous la pression des groupes artistiques et de l'état des finances publiques.

Voir article : [Sauvanet, N., IJAM, Vol 2, no 1.](#)

POUR EN SAVOIR PLUS

Quelques éléments d'histoire sur la démocratisation et la décentralisation

Pour Malraux, le citoyen sera nécessairement « illuminé par l'évidence de la beauté »; il suffit en quelque sorte de la lui présenter. On encouragera donc l'offre de production savante, de culture cultivée. Dans cette optique, l'art savant doit être montré au peuple sur l'ensemble du territoire, en implantant partout la musique classique, le théâtre, la danse et les musées d'art. On fait construire des centres culturels, on nomme des animateurs culturels, on crée des compagnies dans les grandes villes. On se préoccupe aussi d'enseigner l'art à l'école. On décentralise donc vers les régions une culture cultivée surtout présente dans la capitale et on pense démocratiser les choses simplement en rendant cet art savant accessible. Après 40 ans de ce régime axé sur l'offre, on constate malheureusement que ce sont toujours les mêmes personnes qui consomment la culture cultivée, c'est-à-dire les gens instruits, et que la proportion de la population qui se rend aux concerts et autres manifestations artistiques du genre est la même qu'en 1960.

- http://www.culture.gouv.fr/culture/dep/telechrg/circular14/agora14_fr.pdf
- <http://www.culture.gouv.fr/dep/>

L'ÉTAT MÉCÈNE

L'Angleterre a inventé le modèle de conseil des arts en tant qu'organisme distinct du pouvoir, donc indépendant des décisions et du contrôle politiques. Pour comprendre cette façon de faire, il faut remonter à la reine Victoria et au puritanisme anglais du XIXe siècle. Pour les Britanniques de l'époque, la décoration était frivole et le théâtre, un lieu de débauche. Il était convenable de jouer du piano à la maison mais pas d'aller écouter un concert. Les musées faisaient exception, les collections privées ayant été ouvertes au public pour contribuer à « relever » la moralité et l'éducation des masses. Le musée était considéré comme ayant une vocation éducative.

L'implication moderne du gouvernement anglais dans la culture découle de l'effort déployé durant la dernière guerre mondiale pour aider à soutenir le moral de la population de Londres, qui était la cible de bombardements toutes les nuits. Comme l'État ne pouvait pas subventionner directement des artistes pour jouer pour le public, on chargea une entreprise sans but lucratif, le Council for Encouragement for Music and the Arts, d'organiser des concerts publics. La guerre terminée, on trouva qu'il s'agissait là d'une bonne idée, à retenir, et on créa en 1946 un organisme public, le Arts Council of Great Britain, qui pris le relais pour encourager les arts d'interprétation. D'abord circonscrit à la région de la capitale, le Arts Council of England (nouvelle appellation) a maintenant un mandat national.

POUR EN SAVOIR PLUS

Arts Council of England

Les musées publics d'Angleterre datent de bien avant 1940. En effet, l'élite de l'époque se préoccupait de l'éducation de la population et était convaincue que les musées pouvaient contribuer à cet effort. Les gouvernements central et locaux ont alors investi des fonds publics dans le patrimoine.

Des associations régionales pour les arts (Regional Arts Associations) ont vu le jour dans les années 1960 et 1970 pour pallier le manque de soutien que le Arts Council of Great Britain donnait via ses antennes régionales. Depuis 2002, ces associations relèvent de nouveau du Arts Council.

Le Arts Council of England est, pour sa part, placé sous l'égide d'un ministère dont le nom, changé au fil des ans, est désormais le Department for Culture, Media and Sport (DCMS). Ce ministère gère tous les organismes parapublics liés à la culture, aux médias et aux sports, comme c'est le cas au Canada. Ces organismes parapublics fonctionnent aussi selon le principe du « arm's length », c'est-à-dire à distance du pouvoir.

<http://www.culturalpolicies.net>

L'ÉTAT FACILITATEUR

Pour comprendre le modèle américain d'encouragement aux arts, il faut comprendre la signification de la Révolution américaine de 1775. Lorsque les Américains ont « bouté » les Anglais hors d'Amérique, ils ont en quelque sorte décidé qu'ils ne seraient plus jamais assujettis à un roi. C'est la raison pour laquelle la Constitution américaine accorde à Washington des pouvoirs très précis en matière de politique publique, pouvoirs qui excluent l'éducation, la santé et la culture. Les fondateurs de la République voulaient que les décisions relatives aux citoyens soient prises au niveau local et que ces mêmes citoyens ne puissent se faire imposer des dictats par un pouvoir central de type britannique. On estimait qu'il revenait aux collectivités locales de décider si elles voulaient un orchestre symphonique, une école ou un hôpital, et d'en trouver le financement. Cette décision a amené les citoyens fortunés à s'impliquer massivement dans leur communauté; ils ne voulaient pas être en reste avec l'Europe sur le plan des arts et ils ont fait un effort pour créer des musées et des compagnies d'art d'interprétation. Ces compagnies ont d'abord été des entreprises à but lucratif appartenant à ceux que ce type d'art intéressait, pour ensuite se démocratiser et devenir les organismes à but non lucratif (OBNL) que l'on connaît maintenant.

Voir l'article : Cardinal, J. et L. Lapierre, IJAM, Vol. 6, no 1.

Cette perception bien particulière du domaine des arts explique que la part des pouvoirs publics dans le financement des entreprises culturelles aux États-Unis est minime par rapport à d'autres pays. Ainsi, la part de budget que les divers paliers de gouvernement allouent aux compagnies en art d'interprétation n'est que de 6 % alors qu'elle est de l'ordre de 40 % au Canada. Par ailleurs, le pouvoir fédéral américain contrôle quand même des organismes dont le financement public est très élevé, comme on peut le voir dans le tableau qui suit :

Select Federal Support for the Arts and Humanities, Fiscal Year 1997 (Actual funding in millions of dollars)	
Select Federal Arts Support	
Program	Appropriated Funds
National Endowment for the Arts	99
Smithsonian Institution	318
National Gallery of Art	54
Institute of Museum and Library Services	22
Kennedy Center for the Performing Arts	12
Institute of American Indian and Alaskan Native Culture	6
National Capital Arts and Cultural Affairs Program	6
Total	516
Select Federal Humanities Support	
Program	Appropriated Funds
National Endowment for the Humanities	110
Corporation for Public Broadcasting	260
Library of Congress	208
United States Information Agency, cultural and educational affairs	190
Historic Preservation Fund	37
Advisory Council on Historic Preservation	3
United States Holocaust Council	32
Woodrow Wilson International Center for Scholars	6
Total	846

Il ne faudrait pas croire que le financement privé de la culture s'explique par le fait que les incitatifs fiscaux sont plus nombreux aux États-Unis que dans les autres pays. De fait, le Canada a adopté exactement les mêmes types d'incitatifs. Or, comme les impôts des Américains sont plus bas que ceux des Canadiens, on pourrait même penser que ces incitatifs devraient moins jouer aux États-Unis. Comme ce n'est pas le cas, on voit qu'il s'agit donc vraiment d'un comportement lié à la culture et à l'histoire de ce pays.

Voir article : Mulcahy, K., IJAM, Vol. 2, no 1.

POUR EN SAVOIR PLUS

National Endowment for the Arts (NEA)

Le NEA est en quelque sorte une anomalie au pays de l'Oncle Sam. C'est sous la pression des groupes d'artistes et de la gauche américaine que cet organisme a été créé en 1965, la politique intérieure américaine s'y prêtant alors. Notons toutefois que le budget du NEA est modeste compte tenu de la taille de l'économie américaine et de sa population, qu'une partie importante de ce budget doit être versée directement aux différents États et que l'organisme est continuellement en butte aux attaques des conservateurs qui veulent sa disparition. À titre d'exemple, le budget du NEA est d'environ 100 M\$ alors que celui du Conseil des Arts du Canada est de l'ordre de 160 M\$. Il ne faut pas chercher à convertir ces 100 M\$ US en dollars canadiens pour comparer les deux niveaux de budget, car les dépenses des bénéficiaires aux États-Unis sont en dollars américains. Il s'agit donc d'un budget au prorata de la population qui est vraiment modeste si l'on considère que les États-Unis comptent plus de 300 millions d'habitants contre un peu plus de 30 millions au Canada.

<http://www.nea.gov/>

AUTRES MODÈLES D'INTERVENTION

Nulle part ailleurs a-t-on adopté le modèle de l'État facilitateur. Les anciens pays du Commonwealth ont, quant à eux, calqué leur intervention en matière de culture sur le modèle britannique; c'est aussi le cas du Canada et de l'Australie.

<http://www.ozco.gov.au/>

En Europe, on a adopté des variantes du modèle de l'État architecte selon le régime politique en place et l'histoire du pays, (<http://www.culturalpolicies.net>). En Allemagne par exemple, l'État fédéral ne peut pas, de par la Constitution adoptée après la Seconde Guerre mondiale, investir directement dans la culture; on voulait ainsi éviter de reproduire un appareil d'État voué à la propagande d'un régime dictatorial. Ce sont les Länder (l'équivalent des provinces canadiennes) et les municipalités qui détiennent le pouvoir sur la culture. Cette façon de faire, notons-le, découle aussi de l'organisation du territoire en royaumes indépendants ou en entités de type féodal que l'on retrouvait avant l'unification de l'Allemagne; chaque monarque avait alors sa cour, ses institutions culturelles et ses artistes, qu'il encourageait comme cela se faisait partout en Europe. D'autres pays se sont organisés autrement. La Suède ayant adopté le modèle social-démocrate, l'État central distribue ses ressources aux villes pour qu'elles donnent des services aux citoyens. En Italie, le système compte quatre niveaux : le fédéral, la province, la région et la municipalité. Là encore, on a une structure inspirée des anciennes monarchies ou principautés de l'Italie de la Renaissance. La Russie, pour sa part, traîne encore le modèle bureaucratique de l'ex-URSS. On trouve des institutions culturelles dans les trois grandes villes du pays, à savoir Moscou, Saint-Pétersbourg et Novgorod. Hors de ces centres, il n'y a ni salles de spectacle ni musées.

Voir article : Orlov et Levshina, IJAM, Vol 2, no 2

Nous pouvons donc considérer qu'il y a deux conceptions opposées de l'aide à la culture : l'intervention massive de type français (démocratie culturelle) ou le laisser-faire américain (démocratie culturelle). On remarquera par ailleurs que la totalité de la population consomme des produits culturels quand on englobe la consommation à la fois de l'art savant et de l'art populaire.

Voir l'article : [Consommateur culturel, Qui Fait Quoi, no 224, juillet 2003.](#)

On comprend aussi que peu importe le modèle d'État choisi – État architecte, État mécène ou État facilitateur –, le résultat sur le plan de la fréquentation du public est le même. Que l'on favorise l'investissement massif dans les arts savants par les pouvoirs publics, que l'on fasse appel à des organismes distincts du pouvoir ou que l'on opte pour le « laisser-faire » américain, le profil de la clientèle et le pourcentage de la population fréquentant les lieux de la haute culture est rigoureusement le même dans un système comme dans un autre. Cette question a été discutée à maintes reprises et est amplement documentée.

Les modèles utilisés au Canada

INTRODUCTION

À l'instar des pays européens qui ont hérité de traditions politiques en matière d'intervention dans la culture, le Canada et le Québec se sont inspirés de la mère patrie. En effet, le Canada a adopté le modèle britannique en se dotant d'organismes indépendants du pouvoir politique comme le Conseil des Arts du Canada ou Radio-Canada; le Québec a, quant à lui, pris exemple sur le modèle français en créant un ministère des Affaires culturelles. Les autres provinces canadiennes ont, pour leur part, adopté majoritairement le modèle britannique. Du fait de sa proximité avec les États-Unis, le Canada subit l'influence de ce pays, notamment pour ce qui est d'encourager le secteur privé à aider les organisations artistiques. Pour les Canadiens, il semble normal qu'une entreprise privée ou un particulier qui fait un don à un orchestre ou à un musée puisse considérer cette somme comme une dépense (ou un don de charité, dans le cas d'un particulier), ce qui n'est pas nécessairement le cas en Europe où la législation de plusieurs pays européens ne le permet pas. Un mouvement pour faire changer les lois est d'ailleurs né dans les années 1980, notamment en France.

LA TRADITION CANADIENNE

Le Canada a donc choisi le modèle britannique en créant des organismes indépendants du pouvoir. Cette intervention de l'État fédéral dans le secteur de la culture remonte au début du XXe siècle. En effet, lors de la création de la radio et du cinéma, le Canada a été envahi par les productions américaines. Pour contrer cette invasion, le gouvernement fédéral a créé deux organismes, l'ONF en 1939, chargé de développer une production typiquement canadienne pour contrebalancer le pouvoir américain, et Radio-Canada en 1936 (pour remplacer la Commission canadienne de la radiodiffusion créée en 1932). D'autres interventions ont suivi, notamment sous l'impulsion des coalitions d'artistes. C'est ainsi que sont nés le [Conseil des Arts du Canada](#) en 1957 et [Téléfilm Canada](#) en 1968 (appelé à cet époque Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne).

Le gouvernement fédéral est aussi intervenu dans le domaine culturel au fil des ans par le biais d'autres ministères dont, évidemment, celui du **Patrimoine canadien**, qui s'est aussi appelé ministère des Communications et Secrétariat d'État.

POUR EN SAVOIR PLUS

Principes qui sous-tendent le Conseil des Arts du Canada

Le Conseil des Arts du Canada souscrit à deux principes fondamentaux : il s'agit d'un organisme distinct du pouvoir et l'attribution des subventions est confiée à un jury de pairs. Ajoutons que les décisions sont d'abord et avant tout dictées par la notion d'excellence artistique.

Le conseil d'administration du Conseil des Arts du Canada laisse le soin au directeur d'approuver les subventions de moins de 60 000 \$, mais il lui incombe d'autoriser toute recommandation en sus de cette limite qui est faite par un jury. Un dossier de candidature complet est alors transmis aux membres du conseil, qui approuve ou rejette la recommandation du jury. Il peut y avoir rejet si les critères du programme n'ont pas été respectés ou si la procédure suivie est erronée. Le dossier est alors retourné aux instances pour réexamen et peut être soumis de nouveau au conseil d'administration.

Le conseil d'administration du Conseil des Arts du Canada ainsi que son directeur sont nommés par le gouverneur général en conseil : le mandat est de trois ans pour les neuf membres et de cinq ans pour le président et le vice-président, renouvelables une fois. Le conseil comporte donc un total de 11 membres. De par sa loi constitutive, le conseil d'administration EST le Conseil des Arts du Canada et son personnel, la structure qui lui permet de mener à bien son mandat.

La principale unité du Conseil est la Division des arts, qui regroupe les différentes disciplines : théâtre, musique, danse, arts visuels, arts médiatiques et édition. Chacune est dirigée par un chef de section qui supervise le travail d'agents dont la particularité tient au fait qu'ils sont issus de la discipline dont s'occupe leur section et qu'ils y retournent après quelques années passées au Conseil. Ces agents sont donc très au fait des pratiques et des besoins du milieu.

Les sections administrent un ensemble de programmes spécifiques. Les artistes et les compagnies font leur demande de subvention en rapport avec un ou des programmes particuliers; chaque demande se fait à l'aide d'un formulaire et chacun des programmes a ses dates limites. Le Conseil offre plusieurs centaines de programmes qui requièrent chacun la constitution d'un jury différent.

Voir: Conseil des arts du Canada, évaluation des pairs

LE QUÉBEC

Le ministère des Affaires culturelles du Québec est né en 1961, deux ans après celui du ministère de la Culture en France. S'alignant sur le modèle français, le Québec a adopté une façon de fonctionner où le Ministre décide des orientations et des moyens de ses politiques. Ce n'est qu'en 1975 que le Ministère a adopté le principe des jurys de pairs. À cette époque, les artistes pressaient le Ministère d'adopter le système du Conseil des Arts du Canada avec lequel ils étaient à l'aise.

C'est ainsi que furent créés au Québec des comités d'évaluation appelés à donner leur opinion sur la qualité des dossiers soumis.

En 1992, le gouvernement du Québec a adopté une politique culturelle – une première au Canada. À cette occasion, il a créé le Conseil des arts et des lettres et a défini la mission de celui qu'il a nommé **ministère de la Culture et des Communications du Québec**.

Le secteur culturel à but lucratif possède aussi un organisme dédié à sa cause. En effet, Québec a créé en 1995 la **SODEC**, qui fait office de banque d'affaires pour les entreprises culturelles. Ses employés sont des spécialistes qui savent évaluer les risques de production dans les domaines du film, du disque, des spectacles et de l'édition.

POUR EN SAVOIR PLUS

Fonctionnement du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ)

Le CALQ et le Conseil des Arts du Canada ont une structure et un fonctionnement similaires. Les deux sont indépendants du pouvoir et utilisent des jurys de pairs.

Lorsque le CALQ a été créé, il a hérité de la majorité du personnel qui travaillait au ministère des Affaires culturelles dans des fonctions similaires. À mesure des départs, le CALQ recrute dans le milieu culturel les ressources humaines qui lui sont nécessaires. Il possède deux bureaux, l'un à Québec qui fait office de siège social et l'autre à Montréal.

Deux particularités distinguent toutefois le CALQ du Conseil des Arts du Canada. D'abord, le directeur du CALQ est aussi le président du conseil d'administration. Mais surtout, dans sa loi constitutive, il est stipulé que le ministre titulaire détient le pouvoir d'orienter les décisions du Conseil. Le ministre ne peut pas imposer que le CALQ donne une subvention à une compagnie ou un artiste en particulier, mais il peut décider par exemple que la priorité du moment va à une discipline donnée et que le Conseil doit lui consacrer des moyens financiers plus élevés.

LES AUTRES PROVINCES CANADIENNES

La Colombie-Britannique et l'Alberta mises à part, toutes les provinces se sont dotées d'un Conseil des arts à un moment ou à un autre de leur histoire. Elles ont aussi un ministère qui prend parfois la forme d'un ministère de la Culture, comme en Ontario, mais qui peut aussi être intégré à un ministère à vocation plus large. Le fonctionnement par système de jurys est aussi largement répandu dans toutes les provinces.

LE MILIEU MUNICIPAL

L'implication des municipalités dans la culture varie selon la ville et la province. En règle générale, les municipalités investissent dans les bibliothèques publiques et relativement peu dans les autres secteurs (voir tableau). Il s'agit d'ailleurs de la catégorie du poste budgétaire alloué à la culture qui accapare le gros des budgets municipaux de la culture (75 %).

Plusieurs grandes villes du Canada ont créé un Conseil des arts : c'est le cas de Montréal et de Toronto. Dans les provinces anglophones, la majorité des villes ont aussi des « Community Arts Councils », organismes indépendants qui gèrent des fonds publics voués à la culture. Ces organismes peuvent être regroupés en associations provinciales, comme en **Saskatchewan**. De plus, la presque totalité des villes canadiennes ont un service de la culture qui est soit autonome, soit intégré à une structure de loisirs plus vaste.

Au Québec et au Canada, il y a un mouvement très actif visant à persuader les gouvernements locaux d'investir dans la culture; la France et l'Allemagne sont données en exemple aux édiles municipaux. On comprendra à la lumière de la discussion qui précède et du tableau ci-dessous que ces pays ne peuvent pas compter sur l'aide de trois paliers de gouvernement, comme c'est le cas au Canada. Affirmer qu'au Canada il faut emprunter le modèle politique de la France ou de l'Allemagne, c'est insinuer qu'il faut que soit les provinces, soit le fédéral se retirent du champ de la culture; on ne peut pas en effet n'importer qu'une partie d'un modèle. On pourrait dire du modèle canadien qu'il est plus équilibré que celui des autres pays et que les artistes et les entreprises culturelles peuvent frapper à plusieurs portes et ainsi répartir le risque d'un refus. On comprend aussi que les municipalités canadiennes ont choisi historiquement de privilégier les services de proximité aux citoyens, comme la bibliothèque publique, alors que les autres paliers de gouvernement ont choisi des formes d'intervention différentes.

Proportion de l'aide à la culture par palier de gouvernement			
	État	Province	Municipalité
Canada	46	32	22
France	43	7	50
Allemagne	13	40	47
Danemark	48	5	47
Suède	44	8	48

Pour beaucoup de municipalités, un des défis dans les années à venir consistera à s'accaparer une part du tourisme mondial. L'industrie du voyage est en expansion; or, nous savons que les touristes sont attirés par les villes qui offrent des attractions particulières. Outre la beauté des paysages, les visiteurs recherchent surtout une expérience culturelle ou des attractions culturelles. Pour les villes ainsi visitées, les touristes constituent une source de revenus importante parce qu'ils contribuent à faire fonctionner les commerces. On invoque d'ailleurs souvent les retombées économiques des événements culturels pour justifier les subventions des gouvernements. Il faut toutefois être prudent avec la notion de retombées économiques, car elle est utilisée à tort et à travers par des gens qui, la plupart du temps, ne savent pas de quoi ils parlent.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le modèle des retombées économiques

Toute dépense dans l'économie génère des retombées économiques, qu'elles soient le fait d'un gouvernement, d'une entreprise ou d'un simple citoyen. Tout citoyen qui dépense son salaire génère le triple de ce salaire sous forme de retombées économiques et fiscales et de création d'emplois. Donc, vouloir justifier l'intervention dans un secteur de l'économie sous prétexte que ses entreprises

gènèrent des retombées économiques, c'est utiliser un argument qui n'en est pas un. À ce compte là, tous les citoyens et n'importe quelle entreprise peuvent exiger des subventions de fonctionnement parce que tous gènèrent ces fameuses retombées. Le même raisonnement s'applique lorsqu'il s'agit de construire ou de rénover un édifice. Un citoyen qui fait construire une maison ou qui rénove sa résidence gènère des retombées économiques; devrait-il alors avoir automatiquement droit à des subventions?

Une économie et un gouvernement s'enrichissent lorsqu'il y a entrée de devises étrangères au pays; mais le fait qu'une initiative attire des devises étrangères est jugé bénéfique dans la mesure où cet argent ne serait pas venu autrement. Ainsi, lorsqu'un touriste vient visiter Montréal et qu'il saisit l'occasion pour aller voir une exposition dans un musée, ce touriste profite du fait qu'il est dans la ville pour consommer des produits culturels; l'effet bénéfique de cet étranger sur notre sol ne peut être imputé à ce musée puisque ce touriste était à Montréal de toute façon. Par contre, lorsqu'un événement attire des visiteurs qui viennent dans la ville spécifiquement pour l'occasion et ne se seraient pas déplacés autrement, il faut alors imputer à cet événement les devises ainsi injectées dans l'économie.

En revanche, si Montréal profite de la venue de visiteurs de Québec ou de Toronto, elle s'enrichit au détriment de ces deux villes! En effet, lorsque les habitants d'une ville vont dépenser leur argent dans une autre ville ou une autre région, c'est autant de perdu pour leur ville ou région d'origine. En ce sens, lorsque le gouvernement du Québec subventionne un événement à Montréal, il appauvrit les autres régions dont la population se déplace à Montréal; de même, le fait qu'Ottawa subventionne un événement à Montréal appauvrit les autres parties du Canada dont les habitants se rendent à Montréal.

Ceci dit, on ne peut subventionner un événement simplement parce qu'il contribue à attirer des touristes étrangers, partant des devises. En effet, si l'attribution des subventions de fonctionnement n'était dictée que par ce seul motif, il faudrait en faire bénéficier automatiquement les entreprises manufacturières canadiennes qui exportent des biens à l'étranger dans une proportion de 57 %, car elles aussi font entrer des devises étrangères dont le Canada ne bénéficierait pas si ce n'était de leur activité. Poussé à l'extrême, ce raisonnement sur les retombées économiques signifierait aussi que le fait d'inviter un beau-frère qui réside aux États-Unis à venir vous visiter vous donnerait droit à des subventions puisqu'il dépenserait au pays des devises américaines qui ne seraient entrées si vous ne l'aviez pas invité.

Ce raisonnement vaut aussi pour les gouvernements. Lorsqu'on dit que le Grand Prix de Montréal gènère des rentrées de 50 M\$ provenant des visiteurs qui ne seraient pas venus à Montréal n'eût été de l'événement et que le gouvernement du Québec perçoit de ce fait 8 M\$ en taxes, cela ne peut justifier une subvention de 6 M\$ pour le Grand Prix. En effet, sur ces 50 M\$, 35 M\$ proviennent des résidents du Québec et 15 M\$ seulement de l'extérieur de la Province. Québec ne retire donc qu'environ 2 M\$ en taxes de ces consommateurs hors Québec; les autres visiteurs auraient simplement dépensé leur argent dans leur région et l'État aurait quand même récupéré ces taxes. En donnant 6 M\$ au Grand Prix, le gouvernement perd dans les faits 4 M\$.

Comme on peut le constater, l'argument des retombées économiques n'en est pas un.

Voir :Qui Fait Quoi, Retombées économiques, juin 2003

Foire aux questions

QUESTIONS ET RÉPONSES

1. Qu'est-ce qu'une politique culturelle?

L'UNESCO définit une politique culturelle comme suit :

L'ensemble des usages et de l'action ou absence d'action pratiqués consciemment et délibérément, dans une société, destinés à satisfaire certains besoins culturels par l'utilisation optimale de toutes les ressources matérielles et humaines se trouvant à la disposition de cette société à un moment donné.

2. Quel est l'investissement total dans la culture par les différents paliers de gouvernement au Canada?

L'ensemble des administrations publiques au Canada dépense près de 7 M\$ pour la culture, soit 217 \$ par habitant.

3. Est-ce qu'une politique sur les arts est différente d'une politique culturelle?

Oui, ce sont deux notions distinctes. De fait, une politique sur les arts n'est qu'un des éléments d'une politique culturelle.

4. Quels sont les modèles de politiques culturelles qui existent?

On dénombre trois grands modèles de politiques culturelles : l'État architecte, l'État mécène et l'État facilitateur. Le premier repose sur une vision centralisatrice de l'État, le deuxième confie à des organismes parapublics indépendants du pouvoir le soin d'appuyer les arts et la culture, et le troisième laisse au citoyen le choix d'investir dans l'offre culturelle qu'il désire au niveau local.

5. Qu'entend-on par « démocratisation » et « décentralisation » de la culture?

Il s'agit de deux concepts mis de l'avant par le premier titulaire du ministère français de la Culture, André Malraux. Le ministre Malraux désirait que la culture savante soit disponible partout sur le territoire français de sorte que tout citoyen ait accès à des œuvres à proximité de son domicile. En rendant la culture accessible à tous, on la démocratise puisqu'elle ne concerne plus uniquement la classe privilégiée de la société (démocratisation). Le fait de construire des centres culturels et de créer des organismes sur tout le territoire a permis de décentraliser une activité qui était surtout concentrée à Paris.

6. Pourquoi l'entreprise privée est-elle si présente aux États-Unis, contrairement aux autres pays industrialisés?

Les Américains ont décidé, lors de l'élaboration de leur Constitution, que l'État central n'aurait plus à se mêler des affaires des citoyens au niveau local. On voulait en quelque sorte éviter un autre type de monarchie. On décréta alors que la culture, l'éducation et la santé étaient une affaire locale et qu'il incombait aux citoyens de décider de ce qui était bon pour eux dans ces trois domaines mais aussi d'en assumer les coûts. On appelle cette façon de faire une « démocratie

culturelle » par opposition au modèle de « démocratisation culturelle » prôné par la France.

7. Quel modèle le Canada a-t-il choisi?

Le Canada anglais étant issu de l'Angleterre, il s'est évidemment inspiré du modèle de l'État mécène, suivant en cela l'exemple de la mère patrie. C'est la raison pour laquelle on a créé des organismes tels que le Conseil des Arts du Canada ou Radio-Canada, qui sont indépendants du pouvoir, plutôt que d'avoir un ministère de la Culture.

8. Le Québec a-t-il choisi le modèle de la France?

Oui. En 1963, le Québec a créé le ministère des Affaires culturelles selon le modèle français. Mais avec l'adoption, en 1992, de la politique culturelle du Québec, la province s'est retrouvée avec un modèle mixte, à savoir un Conseil des arts et des lettres distinct du pouvoir et un ministère de la Culture.

9. Pourquoi les municipalités canadiennes n'investissent-elles pas autant dans la culture que leurs homologues européennes?

En Europe, il n'y a généralement que deux paliers de gouvernement qui investissent dans la culture, soit le fédéral et le municipal, ou le provincial et le municipal, alors qu'au Canada, il y en a trois. Cette façon de faire européenne est issue de la tradition monarchique ou princière où chaque ville-État ou région-État avait son monarque qui prenait sous son aile des artistes et des troupes de théâtre ou de musique, ou encore qui se montait une collection d'œuvres d'art personnelle.