

Culture : une comparaison France-Québec

Le but de cet article est de voir comment les gouvernements français et québécois ont appréhendé la culture depuis un demi-siècle. Il vise à cerner à travers le temps leur conception du développement culturel, l'une, française, longtemps centralisatrice, du moins jusque dans les années 1980, l'autre, québécoise, qui s'insère dans la dynamique constitutionnelle canadienne et qui oblige, dès les années 1960, à diverses actions et politiques publiques visant le renforcement de l'identité québécoise au sein de la fédération canadienne. Enfin, cet article a comme objectif de comprendre comment les ministères français et québécois de la Culture et, incidemment, leurs politiques culturelles respectives, ont assumé leurs rôles jusqu'à nos jours. Avant d'approfondir les approches française et québécoise en matière de développement culturel, les auteurs présentent brièvement ces deux sociétés qui, malgré leur échelle différente, présentent plusieurs similitudes.

• Diane Saint-Pierre • Fabrice Thuriot

Similitudes et différences entre les politiques culturelles françaises et québécoises

D'entrée de jeu, traiter du rôle des ministères de la Culture de la France et du Québec et de leurs politiques culturelles peut soulever quelques interrogations. En quoi les réalisations « culturelles » d'un pays comme la France, un des grands *leaders* de la Communauté européenne et comptant plus de 60 millions d'habitants, sont-elles comparables à celles d'une « petite société » nord-américaine, linguistiquement minoritaire, de quelque 7,5 millions d'habitants ?

Si un fort attachement à la langue française, à sa sauvegarde et, plus récemment, à la question de la diversité culturelle semble de prime abord l'un des traits d'union de ces deux communautés, la culture québécoise intègre cependant ses racines françaises à un héritage autochtone, puis britannique qui lui a notamment donné ses institutions politiques, tout en étant influencée par la proximité des États-Unis. Puis, en comparaison avec la France, État national libre, indépendant et membre à part entière de l'Union européenne, le Québec est l'une des dix provinces de la fédération canadienne, majoritairement anglophone, qui inclut aussi trois grands territoires (Yukon, Terri-

toires du Nord-Ouest et Nunavut). À ce titre, le Québec est donc assujéti à l'Acte constitutionnel de 1867 (rapatrié en 1982 sans l'accord du Québec) qui a donné naissance au Canada actuel et qui accorde des compétences au Parlement fédéral à l'échelle canadienne (affaires extérieures, défense, monnaie, etc.) et aux provinces dans d'autres domaines : santé, éducation, ressources naturelles, justice, affaires municipales, droits civils, etc. Contrairement à la France qui dispose d'une autonomie pleine et entière sur son territoire, cette répartition des pouvoirs est au cœur de différends depuis plusieurs décennies. Chacun à leur façon, le gouvernement fédéral et celui du Québec cherchent à promouvoir leur conception de la culture, l'une canadienne, l'autre québécoise, fondée sur la présence de deux peuples fondateurs.

Avec son 1,6 million de km², le Québec représente à peu près les territoires confondus de la France, de l'Espagne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Quelque huit fois moins peuplé que la France, le Québec obtient une croissance de 0,7 % de sa population en 2004, laquelle devance celle de plusieurs pays européens, dont la France (0,4 %)¹. Si le taux

par
DIANE SAINT-PIERRE,
professeur à l'Institut national
de la recherche scientifique
(INRS), Québec,
&
FABRICE THURIOT,
enseignant-chercheur
à l'université de Reims
Champagne-Ardenne, Reims
fabrice.thuriot@univ.reims.fr
diane.saint-pierre@ucs.inrs.ca

de population urbaine est relativement similaire entre la France et le Québec (76,3 % en 2003 contre 80,2 % en 2001), la densité globale de la population québécoise (4,5 habitants au km²) est parmi les plus faibles du monde, loin derrière la France avec ses 109 habitants au kilomètre carré. Au niveau économique, hormis ce qui concerne la croissance réelle du produit intérieur brut (PIB) qui est de 0,5 % en France et de 1,9 % au Québec en 2003, ces deux sociétés se comparent avantageusement, disposant d'ailleurs d'un niveau de vie et d'indices de développement humain parmi les plus élevés au monde. La France et le Québec ont aussi une économie très

moderne et ouverte sur le monde. Toute proportion gardée, les trois grands secteurs de l'économie sont pour ainsi dire comparables, le secteur des services accaparant la plus grande part. Enfin, le Québec consacre 7,5 % de son PIB à l'éducation (données de 2002), devançant de façon appréciable la France avec 5,8 % (2001), alors que la part du PIB allouée aux dépenses de santé est de 10,3 % au Québec et de 10 % au Canada en 2003, distançant de peu la France (résultat de 2002 : 9,73 %). Pour clore cette partie, le tableau suivant fait état de l'évolution des dépenses culturelles publiques selon différents niveaux de gouvernement.

Dépenses culturelles en France						
selon les quatre niveaux de gouvernement et par habitant,						
en millions de francs français (MF) et en millions d'euros (Meuros), en 1984 et en 1993 ¹						
Dépenses «culturelles» publiques en France	1984		1993			
	(MF/Meuros)	(%)	(MF/Meuros)	(%)		
État (tous les ministères)	14 680 / 2 238	46,0	36 400 / 5 549	49,7		
Régions	520 / 79	1,7	1 467 / 224	2,0		
Départements	1 700 / 259	5,3	5 400 / 823	7,4		
Communes	15 010 / 2 288	47,0	30 000 / 4 573	40,9		
Dépenses culturelles totales	31 910 / 4 864	100 %	73 267 / 11169	100 %		
Par habitant en francs français (F) et en euros	563,8		1 233,6	192,6		
	85,95		192,6			
Dépenses culturelles au Québec						
par les trois niveaux de gouvernement et par habitant,						
en millions de dollars canadiens (M\$Ca), en francs français et en euros						
en 1984-1985, 1994-1995 et 2002-2003						
Dépenses «culturelles» publiques au Québec	1984-1985		1994-1995		2002-2003	
	(M\$Ca)	(%)	(M\$Ca)	(%)	(M\$Ca)	(%)
Gouvernement fédéral canadien	599,9	56,5	842,2	49,0	1 146,3	51,8
Gouvernement du Québec	371,9	35,1	602,2	35,1	706,3	31,9
Municipalités du Québec	89,2	8,4	272,2	15,9	362,1	16,3
Dépenses culturelles totales (M\$Ca)	1 061,0	100 %	1 716,6	100 %	2 214,7	100 %
Par habitant en dollars canadiens (\$Ca)	162,42		248,92		306,00	
Par habitant en francs français (F) et en euros ²	661,22		1013,37		1245,75	
	100,80		154,49		189,91	

1 : Les dépenses culturelles françaises pour des années plus récentes et tenant compte des quatre niveaux de gouvernement ne sont actuellement pas disponibles.

2 : Le taux de conversion est celui en vigueur le 16 février 2005 (1 \$Ca = 4,0710724 F = 0,620631 euro).

Sources pour la France : Ministère de la Culture, *Le budget du ministère des Affaires Culturelles de 1960 à 1985*, Développement culturel, Bulletin du Département des Études et de la Prospective, n° 67, octobre 1986, p. 22 ; Ministère de la Culture et de la Communication, *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1993*, Développement culturel, Hors série, juin 1996, p. 2.

Sources pour le Québec : Canada, Statistique Canada, *Dépenses publiques au titre de la culture, 1984-1985. Statistiques préliminaires*, 1^{re} édition, p. 9, 15, 16; *Dépenses publiques au titre de la culture, 1994-1995, 1996*, catalogue n° 870001XPE/F, p. 1 ; *Dépenses publiques selon les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, provinces et territoires, Canada, 2002-2003*, Janvier 2005, catalogue n° 87F0001XIF.

L'Etat culturel français

Le ministère des Affaires culturelles (MAC) est créé par le décret du 24 juillet 1959. Il réunit des directions relevant auparavant du ministère de l'Instruction publique (Beaux-Arts), de l'Industrie et du Commerce (Cinéma), mais il est séparé de l'Éducation populaire alors rattachée au nouveau Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports. Peu à peu, signe de cette volonté politique d'étendre les champs d'intervention de l'État dans le domaine de la culture, l'organigramme du ministère se complexifie. De nouvelles structures se développent, particulièrement à partir de l'ancienne direction générale des Arts et Lettres. La création de six directions et d'un service d'inspection générale, plus les Fouilles et l'Inventaire rattachés au Cabinet, en 1969, concrétisent cette croissance administrative indéniable de la seconde moitié des années 1960.

La consolidation du ministère de la Culture 1970-1989

Les décennies 1970 et 1980 sont marquées par des changements importants au sein du ministère responsable du développement culturel du territoire français. D'ailleurs, sa dénomination change à plusieurs reprises entre 1969 et 1981. Ces divers changements témoignent manifestement de la variabilité des intentions des responsables gouvernementaux à énoncer clairement les attributions devant relever de l'État dans les domaines culturels et artistiques. Entre-temps, la mise en œuvre du plan décennal Landowski (1969-1979) va assurer le développement des activités musicales en équipant le territoire français d'un système hiérarchisé de conservatoires nationaux en région ainsi que d'écoles nationales de musique, d'écoles municipales de musique agréées, d'auditoriums, d'orchestres régionaux, d'ensembles vocaux. Ces initiatives vont contribuer à la professionnalisation de pratiques majoritairement amateurs, ce sur quoi les années 1980 et suivantes ne reviendront qu'un peu au titre de la nouvelle orientation voulue par Jack Lang sur la démocratie culturelle (développement de la créativité et des pratiques culturelles de la population) et non plus seulement au nom de la démocratisation initiée par André Malraux (accès du plus grand nombre aux œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France). Pour leur part, les Plans de la nation vont inclure une dimension culturelle, en particulier le VI^e Plan (1971-1975) qui, après les événements de Mai 1968, remet en cause les approches traditionnelles de la politique culturelle, que ce soit celles du ministère ou celles des artistes.

La décennie 1970 est aussi celle des expérimentations avec l'instauration du Fonds d'intervention culturelle (le Fic), qui perdurera jusqu'en 1984, destiné à financer des projets dans les milieux non habituellement touchés par la politique culturelle de l'État (rural, hospitalier, pénitentiaire, école, banlieue...) et du plan



Jack Lang, ministre de la Culture de François Mitterrand : Au delà de « l'utopie au pouvoir » d'une création artistique comme moteur de la renaissance économique, il sera le chantre de la « démocratie culturelle »...

Crédit photo : Cif'Images - P. Rousseau

pour les Centres d'action culturelle (CAC) et des Centres de développement culturel (CDC), versions allégées des Maisons de la culture qui seront réunies aux CAC et CDC en 1991 sous le label « Scènes nationales ». Cette décennie est également celle où l'organigramme de l'administration centrale enregistre de profondes modifications, et ce dès mars 1969, soit peu de temps avant le départ d'André Malraux : suppression de la Direction générale des arts et lettres, création de la Direction de l'action culturelle et regroupement des spectacles vivants au sein de la nouvelle Direction des spectacles, de la musique et des lettres. L'année suivante, le ministère met sur pied la Direction de la musique, de l'art lyrique et de la danse. De 1972 à 1977, on assiste à la construction du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (Beaubourg), que l'on peut assimiler au premier des grands travaux de l'État à Paris décidé par le pouvoir politique lui-même. Durant ces années, soit de 1974 à 1976, sont mises en place des chartes culturelles avec des régions, des départements ou des

villes, lesquelles seront bientôt suivies ou suppléées par d'autres contrats, de « pays » en milieu rural et au sein de villes moyennes. Puis, de 1978 à 1982, une loi de programme sur les musées est adoptée ainsi que l'Année du Patrimoine en 1980, préfigurant un développement sans précédent de ces deux domaines dans les années 1980, sous l'impulsion du ministère de la Culture.

Vers la même époque, l'arrivée de la gauche dans de nombreuses villes contribue à la mise en place de politiques culturelles municipales, surveillées puis accom-

pagnées par l'État au niveau central et régional avec la systématisation des DRAC à partir de 1977 dans les textes, et dans les faits surtout à partir de 1981. Puis, à la suite de l'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, le ministère de la Culture est confié à un homme de théâtre, Jack Lang, actif depuis 1978 au parti socialiste et auprès de son Premier secrétaire devenu président, François Mitterrand. On assiste alors à la réorganisation administrative du ministère, avec en particulier l'instauration de la Direction du développement culturel (Ddc) et la multiplication par deux des crédits. L'année 1982 est aussi celle de la Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles avec, notamment, le discours du ministre français de la Culture, Jack Lang, qui va contribuer à imposer à nouveau la France comme *leader*

d'une politique culturelle dans le monde. Faisant suite au discours de Mitterrand en 1981, avant son élection comme président de la République, Lang propose la création artistique comme moteur de la renaissance économique, s'érigeant du même coup contre la domination « culturelle » croissante des États-Unis². L'utopie au pouvoir ne dure cependant pas longtemps même si, sur le plan culturel, l'effort de l'État n'est guère arrêté par la récession économique de 1983-1984. La conversion à la dimension économique de la culture permettra de s'adapter au nouveau contexte. La création de l'Association pour la gestion des entreprises culturelles (AGEC) en 1981, la mise sur pied de l'Institut pour le financement du cinéma et des entreprises culturelles (IFCIC) en 1983 pour compléter l'œuvre du Centre national du cinéma (CNC) depuis l'après Seconde guerre mondiale, ou encore le développement et l'encouragement du mécénat avec la loi du 23 juillet 1987, puis à nouveau avec celle du 1er août 2003, incarnent cette volonté. De même, de nombreuses mesures fiscales contribuent au soutien du marché de l'art.

Des Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et d'acquisition des musées (FRAM) ainsi que des Centres régionaux du livre (CRL) sont mis en place dans la plupart des régions avec l'aide de l'État ; les radios libres fleurissent et légalisent des pratiques clandestines, tout en tombant dans le travers des radios commerciales dès la fin des années 1980... Inversement, les lois

de décentralisation de 1982-1983 (pouvoirs des collectivités locales et transferts de compétences de la part de l'État) touchent d'abord peu le secteur culturel : seules les archives et les bibliothèques départementales de prêt sont confiées aux départements. Cependant, de nombreuses compétences de fait sont confirmées aux collectivités locales dans les lois de 1982-1983, tout en demeurant facultatives : archives, bibliothèques, établissements d'enseignement artistique spécialisé, musées et valorisation du patrimoine. Enfin, l'État aide à construire et à mettre en œuvre des politiques culturelles locales par l'intermédiaire des conventions de développement culturel et des contrats de plan État-région pluriannuels. Sur un autre registre, le président de la République engage en 1981 des « grands travaux », dont certains, comme la rénovation du Louvre, s'étendront sur une vingtaine d'années. Ces chantiers répondent alors aux besoins de la France de se doter de grandes institutions culturelles qui lui font défaut, mais il faut bien reconnaître qu'elles se situeront surtout à Paris...

L'alternance politique instaurant des périodes de cohabitation avec la droite de 1986 à 1988 et de 1993 à 1995 va réorienter la politique culturelle sur le patrimoine et les enseignements artistiques, mais sans moyens pour ce dernier domaine jusqu'aux années 2000, tout en poursuivant les mouvements de libéralisation des médias et de déconcentration du ministère en crédits, personnels et pouvoirs de décision. Ces nombreux changements vont contribuer à lui faire perdre de son importance dans la vie politique française.

Un ministère qui se cherche : 1990-2005

Entre 1959 et 1989, 13 ministres successifs se sont retrouvés à la direction du ministère de la Culture, lequel a d'ailleurs fonctionné sous huit appellations différentes durant ces trente années, alors que les années 1990 et début 2000 ont vu pour leur part sept nouveaux titulaires assumer successivement cette fonction – dont le dernier en titre est Renaud Donnedieu de Vabres (depuis 2004), et ce sous six dénominations différentes³... bref, de quoi en perdre son latin. Durant ces années, comme le démontrent les études sur les dépenses culturelles des collectivités publiques, réalisées par le département des Études et de la prospective (DEP) du ministère de la Culture et de la Communication, l'importance de l'implication des collectivités territoriales ne cesse de croître, tout comme l'ampleur de l'intervention de l'État, de son ministère de la Culture et des autres ministères réunis. Si de tels résultats sont probants, les études sur les pratiques culturelles des Français remettent par contre en cause les efforts réalisés en faveur de la démocratisation de la culture.

D'ailleurs, le rapport au ministre de la Culture de René Rizzardo sur La décentralisation culturelle, publié à La Documentation française en 1989, n'aura des suites que plus de dix années plus tard, soit à partir de

“ Le rapport au ministre de la Culture de René Rizzardo sur La décentralisation culturelle, publié à La Documentation française en 1989, n'aura des suites que plus de dix années plus tard, à partir de 2002, avec la mise en place des protocoles de décentralisation culturelle et des établissements publics de coopération culturelle. ”

2002, avec la mise en place des protocoles de décentralisation culturelle et des établissements publics de coopération culturelle. Cependant, la création de l'Observatoire des politiques culturelles à Grenoble, en 1989, confirmera l'importance de l'approche territoriale des politiques culturelles, indépendante de celle du ministère, peu décentralisateur de ses prérogatives. Le rapport aux ministres de la Culture et de la Communication et de la Ville et de l'Aménagement du Territoire de Bernard Latarjet sur L'aménagement culturel du territoire, publié à La Documentation française en 1992, renforce cependant la nécessaire approche territoriale et décloisonnée des politiques culturelles.

Succédant à un ministre socialiste très médiatique, Jack Lang (1988-1993), et profitant de la relance de la politique interministérielle en France et en Europe, Jacques Toubon (1993-1995) entreprend en 1994 un travail de fond sur l'aménagement culturel du territoire en lien avec la relance de l'aménagement de l'espace en France et en Europe. Si ce virage est marqué d'une certaine réussite, il échoue, en revanche, partiellement à faire passer une loi imposant des termes français dans toutes les activités (publiques et commerciales). En fait, les créateurs et les scientifiques s'y opposent au nom de la liberté d'expression et de la convergence avec leurs homologues étrangers. Finalement, seule l'administration est concernée par la loi. Une autre décision du ministre Toubon est de réintégrer l'architecture dans les attributions du ministère de la Culture, à travers la Direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), ce qui est chose faite en 1995. Vers la même époque, il fait promulguer une nouvelle loi de programme sur le patrimoine (1994-1998), laquelle suit celle de 1988-1992, puis il œuvre à la relance du programme des équipements de proximité.

Au milieu des années 1990, un nouveau titulaire succède au ministre Toubon et prend ainsi la direction du ministère de la Culture en lui donnant de nouvelles orientations. Médecin de formation et auparavant ministre de la Santé, Philippe Douste-Blazy (1995-1997) promeut, notamment, le programme « Culture à l'hôpital ». C'est aussi à cette époque que Jacques Rigaud, ancien directeur de cabinet de Jacques Duhamel (1971-1973), livre son rapport, *Pour une refondation de la politique culturelle* (La Documentation française, 1996), lequel réaffirme l'importance de l'éducation artistique et de la décentralisation culturelle ainsi que la nécessité de mettre en place et de soutenir des établissements publics culturels spécifiques.

Repris et précisés par Catherine Trautmann (1997-2000), des contrats d'objectifs sont demandés aux Scènes nationales afin qu'elles remplissent mieux leurs missions artistiques, professionnelles, sociales et territoriales. Ces dernières seront d'ailleurs formalisées en 1998 avec la charte des missions de service public pour le spectacle vivant. Cette forme d'engagement plus moral que financier va être déclinée pour l'art contemporain et les enseignements artistiques

spécialisés, sans pour autant que cette référence soit revendiquée par tous les acteurs.

Depuis la fin des années 1990, l'État français et son ministère de la Culture ont accentué leurs interventions en matière d'aménagement territorial et de décentralisation culturelle. Ainsi, en 1999, sont adoptées la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ces lois contiennent des dispositions concernant le domaine culturel à travers les « pays », les contrats de pays et d'agglomération, et établissent des compétences d'intérêt communautaire pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Puis, de 2001 à 2005, des protocoles de décentralisation culturelle sur le patrimoine et les enseignements artistiques spécialisés sont proposés aux régions et départements afin de tester de nouvelles coopérations entre l'État et les collectivités territoriales et de nouveaux transferts de compétences par expérimentations. Enfin, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2003 faisant de la France une République décentralisée, une nouvelle loi de décentralisation est adoptée le 13 août 2004, laquelle transfère des compétences, des propriétés, des expérimentations ou subdélégations de compétences aux collectivités territoriales, tout en instituant de nouvelles méthodes de décentralisation par les principes de subsidiarité, de chefs de file et d'expérimentation. Des modifications importantes concernent aussi les collectivités d'outre-mer.

Chose certaine, si de nos jours le ministère de la Culture et de la Communication assume beaucoup plus des fonctions de gestion que de mission, et ce contrairement à sa vocation initiale, rappelons qu'il fut un temps où il eut une grande influence en Europe et dans le monde, que ce soit avec l'implantation de ministères de la « Culture » et autres actions culturelles entreprises par divers pays, que ce soit dans le cadre des négociations du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en 1993, actuellement renouvelées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou, encore, que ce soit dans le cadre du débat sur la « diversité culturelle », aujourd'hui l'un des enjeux des politiques culturelles nationales sur le plan international. Bref, bien qu'il semble aujourd'hui avoir perdu de son aura, du moins auprès des milieux culturels français (et surtout au sein du territoire français), ce ministère a tout de même été un guide en matière de politique culturelle et un initiateur de diverses expérimentations et actions souvent probantes, en lien avec les collectivités locales et des associations.

“ Bien qu'il semble aujourd'hui avoir perdu de son aura, du moins auprès des milieux culturels français (et surtout au sein du territoire français), le ministère français de la Culture a tout de même été un guide en matière de politique culturelle et un initiateur de diverses expérimentations et actions souvent probantes, en lien avec les collectivités locales et des associations. ”

L'État culturel Québécois

Bien que l'élaboration de politiques culturelles ait d'abord été conçue au Québec en réaction à diverses initiatives du gouvernement fédéral canadien⁴, il faut souligner dès le début du XX^e siècle le rôle clé de responsables politiques et de hauts fonctionnaires québécois qui intercédèrent en faveur de la « culture lettrée et élitiste » (le « culte du beau »)⁵. À cette époque, la plupart des initiatives gouvernementales visent à accroître, pour des raisons de prestige, de philanthropie et d'identité, le patrimoine archivistique, artistique, littéraire, musical et architectural de la nation. C'est cependant avec la création de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), en 1952, que le Premier ministre de l'époque, Maurice Duplessis, met en place, bien malgré lui, les forces de ce qui sera qualifié pour le Québec des années 1960 de « Révolution tranquille »⁶. Déposé en 1956, le rapport Tremblay contient un important volet culturel qui insiste sur la nécessité d'accroître le soutien financier aux institutions culturelles déjà existantes et de créer divers organismes, dont un conseil des arts, des lettres et des sciences. Malgré le peu de réceptivité de Maurice Duplessis, plusieurs idées se

retrouvent par la suite dans des documents rédigés par le Parti libéral du Québec, en prévision des élections de 1956, puis de celles de 1960⁷.

L'identité « québécoise » au cœur des interventions du ministère des Affaires culturelles du Québec

Avec l'arrivée au pouvoir de l'« équipe du tonnerre » de Jean Lesage en 1960, laquelle succède à vingt années de règne du parti de l'Union nationale, porteuse du nationalisme canadien-français traditionnel mais opposée à toute réforme de style keynésien, les libéraux entreprennent une réforme sociale, économique et politique en profondeur au Québec. Pour Lesage, la solution au constat de retard du Québec sur les autres provinces canadiennes réside dans la modernisation de l'État québécois, véhicule par excellence pour effectuer un « rattrapage ».

Dans le domaine plus spécifique de la culture, c'est à l'occasion d'un voyage en France, en juin 1960, que Georges-Émile Lapalme, futur ministre québécois des Affaires culturelles, trouve son maître et

penser en la personne du ministre français, André Malraux. D'ailleurs, il soulignera quelques années plus tard dans ses Mémoires son étonnement d'alors : Malraux « était à notre diapason. C'est croire qu'il venait d'ouvrir un livre sur notre État. Sidéré, j'entendis énu-

mérer nos petites mais véritables richesses ». C'est au terme de cette rencontre mémorable que Malraux lance l'invitation d'établir la « Maison du Québec à Paris »⁸. Entre-temps, Lapalme demande à son conseiller juridique de s'inspirer de la loi française ayant créé le ministère français des Affaires culturelles et de la modifier selon l'environnement politique du Québec.

À cette époque, les actions culturelles de l'État québécois se situent dans un contexte où les notions de droit culturel et de démocratisation de la culture transcendent de plus en plus les interventions des gouvernements occidentaux. La notion de démocratisation correspond alors à ce modèle plus centralisé de développement qui fonde les politiques culturelles conçues après la Seconde guerre mondiale et qui s'orientent surtout vers le soutien à la création, le développement d'infrastructures de production et de diffusion ainsi que la promotion de la fréquentation des œuvres par le plus grand nombre. Avec la création du ministère des Affaires culturelles (MAC) du Québec en 1961, le gouvernement du Québec affirme son « obligation morale d'y prendre une part considérable de responsabilité en instaurant les structures administratives qui s'imposent et en suscitant, à travers elles, le mouvement dynamique de l'expression culturelle canadienne-française »⁹. Pour Lapalme, et comme il en témoigne lors d'une conférence à l'université de la Colombie-Britannique, en 1962 : « [il] est important que le reste du Canada en prenne son parti : le Québec est différent des autres provinces, et tout indique qu'il le sera de plus en plus [...] »¹⁰.

Un autre personnage clé des premières années du MAC est le sous-ministre Guy Frégault, historien de formation. Ce dernier croit qu'il faut contrer l'acculturation exercée par le monde anglo-saxon, éviter la dispersion des interventions du MAC et minimiser la présence croissante du Conseil des arts du Canada, créé en 1957. Frégault craint particulièrement « le renfermement sur soi du Québec » et la perte de l'ouverture internationale alors naissante¹¹. Grand admirateur de la France et reconnaissant la compétence du ministre français des Affaires culturelles, il voit en ce pays un mentor pour le Québec, alors que la francophonie naissante (Louisiane, Acadie, Ontario, Afrique noire...) devrait permettre d'attirer un intérêt international envers la culture québécoise. Bref, sous la direction politique du ministre Lapalme et de son successeur, Pierre Laporte (1964-1966), ainsi que du sous-ministre Frégault, on assiste à l'émergence d'un nouveau champ d'action culturelle gouvernementale (une « culture d'élite » liée aux arts et aux musées) ainsi que l'amorce d'une politique de liens plus étroits avec la France et d'autres nations ou communautés francophones¹².

Entre-temps, de tous les gestes internationaux que pose le Premier ministre Jean Lesage, la création de la Délégation générale du Québec à Paris, à l'automne 1961, s'avère particulièrement marquante. Peu de temps après, on crée une « Maison du Québec » en Grande-Bretagne et en Italie. Cette ouverture de l'État

“ Dès le début des années 1990, la demande de certains biens et services culturels québécois connaît un plafonnement, alors que la « surabondance » de l'offre s'ajoute à d'autres constats peu reluisants, et ce malgré les initiatives publiques prises depuis plus de trente ans : disparité des équipements culturels entre les régions du Québec, pauvreté des créateurs et des artistes, vive concurrence entre organismes et institutions, « montréalisation » croissante de la culture québécoise... ”

québécois dans le champ international s'appuie sur le principe élaboré par le ministre libéral Paul-Gérin Lajoie concernant l'extension internationale des compétences constitutionnelles des provinces canadiennes¹³. En 1965, Lesage signe des ententes franco-québécoises sur l'éducation et la culture, une décision sans précédent au Canada.

Au cours des années 1970, après une décennie centrée sur la structuration administrative du MAC, la mise en place d'institutions culturelles nationales et l'établissement de liens avec des nations étrangères, une approche plus « populiste » s'impose. Se présentant désormais comme le « maître d'œuvre » du développement culturel et le protecteur de la culture canadienne-française qui, entre-temps, s'est mutée en « culture québécoise », l'État québécois amorce un processus de régionalisation des activités du MAC¹⁴. Le ministère adhère alors à une conception plus large de la culture que celle des beaux-arts, en la considérant dans son sens anthropologique de modèles de comportements. Ainsi, le « projet de société » du gouvernement du Parti québécois, nouvellement élu (1976), trouve son expression dans le Livre blanc sur La politique québécoise du développement culturel (1978) du ministre Camille Laurin.

Dans ce document, la notion de culture a des visées fort amples parce qu'elle est « milieu de vie » et que « l'ensemble de l'existence est produit de la culture »¹⁵. Cette approche mise sur les symboles, les idées et les valeurs de la société québécoise et favorise la notion de « culture populaire », ici comprise comme la production culturelle du « peuple québécois » et associée, notamment, au petit artisanat, au folklore et au patrimoine. Cette décennie est aussi caractérisée par l'adoption de plusieurs lois qui encadrent des institutions culturelles nationales et par des investissements massifs dans les domaines de l'archéologie et des biens culturels. C'est également l'époque de grandes offensives en matière de droits linguistiques, qui culminent avec la Charte de la langue française (Loi 101, 1977), laquelle fait du français la langue officielle du Québec, et de la mise en place de plusieurs initiatives visant à contrer celles du fédéral dans le domaine de la culture.

Les années 1980 et 1990 sont pour leur part associées à l'avènement du néo-libéralisme. L'accroissement des dépenses culturelles publiques s'accompagne alors de nouvelles croyances économiques quant aux valeurs d'une saine gestion culturelle et à l'importance des emplois culturels. Comme pour les décennies précédentes, l'action gouvernementale consiste surtout à soutenir une politique de l'offre, à travers la multiplication des équipements culturels, et de satisfaire les producteurs culturels. Mais cette période est aussi fondée sur un juste questionnement des capacités et responsabilités de l'État qui oblige à repenser l'ensemble des stratégies culturelles.

Dès le début des années 1980, le gouvernement du Québec délaisse son super ministère d'État à vocation culturelle¹⁶ et adopte des programmes plus fonction-



Photo : DGQ - B. Hotte

L'immeuble de la délégation générale du Québec à Paris. Une initiative du premier ministre québécois Jean Lesage, en 1961. En 1965 — Initiative sans précédent au Canada —, il signera des ententes franco-québécoises sur l'éducation et la culture.

nels, favorables aux municipalités, aux régions et aux grandes institutions culturelles, mais aussi aux artistes et créateurs. Ainsi, le MAC procède à une réorganisation administrative de plusieurs de ses services et décloisonne et déconcentre des programmes. Dès 1982, un plan est élaboré pour régionaliser une partie de la gestion culturelle, alors que l'autre partie est confiée à un réseau de sociétés d'État. Des organismes sont créés, tels la Régie du cinéma, la Société générale du cinéma et l'Institut québécois du cinéma. Également, des modifications apportées à la Loi sur les biens culturels en 1986-1987 habilite les municipalités à protéger des immeubles ou des sites patrimoniaux. Le gouvernement met aussi sur pied la Commission parlementaire sur le statut socioéconomique de l'artiste et du créateur, dont les travaux débouchent sur l'adoption de lois sur le statut des artistes en 1987 et en 1988. D'autres lois connaissent des modifications importantes (biens culturels, cinéma), alors que la Société de développement des industries de la culture et des communications, créée en 1982¹⁷, et la Société

générale du cinéma sont fusionnées en 1988 pour devenir la Société générale des industries culturelles (depuis 1995, la Société de développement des entreprises culturelles ou SODEC).

Depuis les années 1960, le gouvernement du Québec est donc intervenu de multiples façons pour développer la culture et les arts, conservant en ce domaine une nette prédominance pour une politique de l'offre culturelle. Par contre, dès le début des années 1990, la demande de certains biens et services culturels québécois connaît un plafonnement, alors que la « surabondance » de l'offre s'ajoute à d'autres constats peu reluisants, et ce malgré les initiatives publiques prises depuis plus de trente années : disparité des équipements culturels entre les régions du Québec, pauvreté des créateurs et des artistes, vive concurrence entre les organismes et institutions pour conquérir le public, « montréalisation » croissante de la culture québécoise alors que les régions deviennent de plus en plus « le réceptacle des produits montréalais »¹⁸.

La politique culturelle du Québec de 1992... et ses lendemains

La décennie 1990 s'inscrit dans la continuité de l'approche néo-libérale décrite auparavant, mais elle est aussi caractérisée par des changements importants dans les interventions culturelles du gouvernement du Québec. L'un des principaux instruments de changement demeure l'adoption d'une politique culturelle « gouvernementale » en 1992, laquelle dépasse le champ sectoriel du seul ministère des Affaires culturelles pour s'étendre à plus d'une vingtaine de ministères et de sociétés d'État ainsi qu'au monde municipal.

“ Au niveau plus local et régional, et dans un contexte d'un partage accru des responsabilités, les deux principales mesures mises en place au cours de la dernière décennie, consistent dans l'établissement d'ententes globales de développement culturel avec les municipalités et dans la multiplication des politiques culturelles municipales... ”

Rendue publique en juin 1992, la politique culturelle du Québec¹⁹ est adoptée dans un contexte où l'État québécois fait alors face à une crise des finances publiques et à un débat constitutionnel déchirant à l'échelle canadienne. L'originalité de cette politique réside dans cette volonté de réviser en profondeur les modes d'intervention publique dans le domaine de la culture. Ainsi, elle transforme la vocation du ministère des Affaires culturelles, jusque-là axée sur la gestion, en un ministère responsable des grandes orientations du gouvernement du Québec en matière de culture. Bien qu'inspirée par une pratique qui a alors cours en France et qu'une tentative en ce sens avait eu lieu avec la création du ministère d'État au développement culturel (1978-1982), c'est une réorientation majeure pour le ministère. Cette politique impose également une décentralisation du soutien aux arts grâce à la création du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), ce bras séculier (*arm's length*) réclamé

depuis quarante ans par certains milieux artistiques.

Au cours des années 1990, les dépenses du ministère de la Culture du Québec continuent de croître (près de 71 %), pour se chiffrer à 492 millions de dollars canadiens (ou 356,2 millions d'euros²⁰) en 2001-2002. À cette dernière année budgétaire, elles atteignent 1 % des dépenses gouvernementales totales, autre demande récurrente des milieux culturels. Pour leur part, les budgets consacrés aux grandes institutions culturelles, tels les musées nationaux et le Conseil des arts et des lettres du Québec, et au secteur des industries culturelles et des communications continuent à croître, alors que la gestion interne du ministère connaît un « amaigrissement » important entre 1991 et 2001. Cette situation s'explique en partie par la création du CALQ et la réorganisation de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC). Avec le ministère de la Culture, ces institutions sont de nos jours les principaux piliers du développement culturel au Québec. En effet, le ministère de la Culture et des Communications, le CALQ et la SODEC sont au cœur de la Politique culturelle du Québec qui combine, à la fois, l'intermédiation d'organismes de financement autonome (principe anglo-saxon du *arm's length*) et des aspects centraux de la tradition française et d'autres pays de l'Europe de l'Ouest (subventions et réglementations gouvernementales plus directes). Enfin, au niveau plus local et régional, et dans un contexte d'un partage accru des responsabilités, les deux principales mesures mises en place au cours de cette décennie consistent dans l'établissement d'ententes globales de développement culturel avec les municipalités et dans la multiplication des politiques culturelles municipales, lesquelles sont devenues l'instrument privilégié pour déterminer les grandes orientations du développement des collectivités locales ou régionales.

Une territorialisation plus timide au Québec qu'en France

Au Québec, les fondements des interventions culturelles du gouvernement provincial depuis les années 1960 sont intimement liés à la question nationale qui, de fait, semble tout autre en France. Ainsi, fort de l'élection de l'équipe libérale de Jean Lesage en 1960 et de l'apport de toute une génération de penseurs, d'intellectuels, de responsables politiques et administratifs, qui s'inscrivent d'emblée dans ce courant de changements, le Québec pose dès lors un problème politique délicat dont l'une des solutions réside dans l'affirmation culturelle et identitaire. Pour prendre cette place qui lui revient, et dont l'État québécois se sent de plus en plus menacé face à un gouvernement fédéral qui prône une politique culturelle semblable pour l'ensemble canadien, le Québec se tourne vers un allié de taille, la France, qui lui inspire... des façons de faire. Cette proximité des vues d'esprit entre les ministres Lapalme et Malraux se concrétise d'abord avec la création du ministère des Affaires culturelles au Québec en



Crédit photo : Gamma

L'enjeu — très politique — de l'identité culturelle québécoise au sein de l'ensemble canadien.

1961, une première au sein des Amériques. Par cet acte, le gouvernement du Québec met en place un véhicule par excellence pour privilégier l'identité nationale des Québécois, et ce bien que les actions du ministère des années 1960 se consacrent surtout à rendre accessible la culture d'élite à l'ensemble de la population. Assurément, l'influence de la France en termes de constitution du ministère des Affaires culturelles et ses conséquences sur la vie culturelle des Québécois est indéniable, mais on voit également très vite les spécificités du régime québécois soumis à des influences anglo-saxonnes, notamment par assimilation avec la pratique de l'administration à distance.

En fait, c'est à compter de la fin des années 1970 que le modèle québécois prend véritablement ses distances du modèle français qui, certes, est consultatif avec une multitude d'instances, mais dont les décisions restent entre les mains des administrations nationales ou des élus locaux. Le Québec tend d'ailleurs à s'apparenter sur ce plan à des pays européens du Nord avec une

hybridation des deux grands modes de fonctionnement²¹, soit la concession de responsabilités à des sociétés d'État et à des organismes de financement autonome, largement inspirés du modèle anglo-saxon, et le maintien du rôle central de la réglementation gouvernementale et d'un ministère de la Culture dans l'attribution directe de financements gouvernementaux, comme en France.

L'influence de la France, qui s'est répandue sur le continent européen au fil des années, y compris dans des pays plutôt hostiles par tradition à l'existence d'un ministère de la Culture centralisé, tels l'Allemagne et le Royaume-Uni, s'est donc aussi faite sentir sur le plan des finalités du ministère des Affaires culturelles du Québec. Cependant, la démocratisation culturelle a également montré ses limites au Québec, comme dans bien d'autres pays, et s'est vue dédoublée d'une finalité nouvelle en termes de démocratie culturelle à partir des années 1980. D'ailleurs, le Québec a adopté bien avant la France une conception élargie de la culture, et ce dès

la fin des années 1970, répondant en cela à l'approche anthropologique, alors qu'on peut la situer seulement dans les années 1980, en France, puisque les années 1970 sont manifestement expérimentales et marginales en ce domaine.

Pour ce qui est de la territorialisation de l'action du ministère de la Culture, elle est restée timide du côté québécois, tandis que la déconcentration et la décentralisation n'ont cessé de croître depuis la fin des années 1970 en France. Faut-il s'en étonner puisque la politique culturelle tend alors à fortifier le Québec au sein de la fédération canadienne et à le promouvoir sur la scène internationale... et, somme toute, les Québécois ont réussi à exceller en ce domaine. D'ailleurs, toute proportion gardée, il y a aujourd'hui au Québec plus d'artistes, de créateurs, de professionnels de la culture et d'institutions culturelles que dans toute autre province canadienne.

Par contre, sous les effets combinés des difficultés économiques des années 1980 et de la remise en question de l'État Providence qui atteint non seulement les secteurs de la santé et de l'éducation, mais aussi celui des arts et de la culture, la territorialisation « à la française », ou ce que l'on qualifie généralement au Québec de décentralisation vers les régions et les municipalités, devient inévitable. Cette volonté politique de décentraliser correspond alors au modèle de démocratie culturelle qui se fonde sur une répartition de l'exercice du pouvoir entre les différents paliers de gouvernement, mais aussi sur une meilleure prise en compte des milieux professionnels et institutionnels et des citoyens.

D.S-P. & F.T.

1. Ces données et celles qui suivent sont issues de l'Institut de la statistique du Québec, « Profil socioéconomique - France » et « Profil socioéconomique - Québec », [En ligne], 11 novembre 2004, [http://www.stat.gouv.qc.ca/dons-tat/econm_finnc/conjn_econm/compr_inter/pdf_portrait/france.pdf] [http://www.stat.gouv.qc.ca/dons-tat/econm_finnc/conjn_econm/compr_inter/pdf_portrait/quebec.pdf], documents consultés en janvier 2005.

2. Cf. les discours de Mitterrand et de Lang in *Culture publique*, « L'imagination au pouvoir », opus 1, (mouvement) SKITe / sens&tonka, 2004, p. 19-29.

3. Soit le ministère de la Culture, de la Communication, des Grands travaux et du Bicentenaire à compter de juin 1988, le ministère de la Culture et de la Communication en juin 1991, le ministère de l'Éducation nationale et de la Culture en avril 1992, le Ministère de la Culture et de la Francophonie en mars 1993, le ministère de la Culture en mai 1995 et, enfin, le ministère de la Culture et de la Communication, depuis 1997

4. Soulignons la création de Radio Canada, en 1938, et les diverses recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada (1949-1951) qui constituèrent la « première esquisse d'une politique culturelle canadienne ». Daniel Bonin, « La culture à l'ombre de deux capitales », dans Douglas Young et Robert Young (dir.), *Canada : the State of Federation 1992*, Ottawa, Institut des relations intergouvernementales, 1992, p. 185.

5. Il en est ainsi de Louis-Athanase David, secrétaire de la province de 1919 à 1936, qui se distingue « comme un véritable ministre de la Culture avant la lettre » en s'inspirant du modèle français de l'entre-deux guerres. Fernand Harvey, « La politique culturelle d'Athanase David, 1919-1936 », *Les Cahiers des dix*, vol. 57, 2003, p. 33.

6. Sa mise sur pied s'inscrit dans la foulée des travaux de la Commission royale d'enquête sur le développement des arts, des lettres et des sciences du Canada (1949-1951), initiée par le gouvernement fédéral, et particulièrement boudée par le gouvernement et l'establishment francophone du Québec qui s'opposent alors à cette intrusion du Fédéral dans des champs de compétences qu'ils considèrent de niveau provincial. Diane Saint-Pierre, *La Politique culturelle du Québec de 1992 : continuité ou changement*. Les acteurs, les coalitions et les enjeux, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 76-77.

7. Dans *Parti libéral - sa doctrine, ses buts, son programme (1956)*, on retrouve les propositions de créer un office de la linguistique, un bureau provincial d'urbanisme, doté de pouvoirs étendus sur le classement des sites historiques, un département du Canada français d'outre-frontières et un ministère des Affaires culturelles. Pour sa part, le Programme du Parti libéral du Québec (1960) comprend 54 articles, dont le tout premier propose la création d'un ministère national de la « Culture ».

8. Georges-Émile Lapalme, *Le paradis du pouvoir*. Mémoires III, Montréal, Leméac, 1974, p. 47.

9. Extrait du discours du Premier ministre Jean Lesage à l'occasion de la création du MAC. Cité dans *Les problèmes culturels du Québec vus par Jean Lesage*, Daniel Johnson, Jean-Jacques Bertrand, Robert Bourassa, textes colligés par Giuseppe Turi, Montréal, Les Éditions La Presse, 1974, p. 23.

10. Cité par Guy Frégault, *Chronique des années perdues*, Montréal, Leméac, 1976, p. 30.

11. Noël Vallerand, « Guy Frégault, haut fonctionnaire », Guy Frégault (1918-1977), Montréal, Bellarmin, 1981, p. 88-89.

12. Les années 1960 sont d'ailleurs remarquables dans la création d'organismes, aux visées souvent nationalistes : Office de la langue française en 1961, Délégation générale du Québec à Paris en 1962, Service du Canada français d'outre frontières en 1963, Direction générale de l'immigration en 1966 et, enfin, Radio Québec en 1968. Diane Saint-Pierre, *La Politique culturelle du Québec...*, op. cit., p. 77.

13. Connue comme la « Doctrine Gérin-Lajoie », cette thèse a été défendue depuis par tous les gouvernements québécois.

14. Dès 1969-1970, le MAC met sur pied cinq bureaux d'aménagement culturel au sein de principales villes québécoises. Entre 1977 et 1979, le gouvernement du Québec crée onze conseils régionaux de la culture (CRC), des organismes privés autonomes représentant les différents éléments culturels et territoriaux des régions concernées. La décentralisation est aussi encouragée par l'adoption d'autres mesures législatives, dont la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979) qui reconnaît le patrimoine « comme un facteur à prendre en considération dans l'aménagement du territoire ».

15. Québec (Province), *La politique québécoise du développement culturel*, (Livre blanc de Camille Laurin, ministre d'État au développement culturel), Québec, Gouvernement du Québec, 1978, p. 9.

16. C'est d'ailleurs dans l'optique de faire concurrence au fédéral que le gouvernement du Québec décide de regrouper, en 1978, au sein du ministère d'État au Développement culturel, les ministères québécois à vocation culturelle : Affaires culturelles, Éducation, Communications, Loisir, Immigration.

17. La création de cet organisme s'inscrit dans la foulée du sommet sur les industries culturelles de décembre 1978 et qui tend, dès lors, à promouvoir ce discours en faveur du développement des sociétés d'État dans le champ de la culture. À cette époque, il s'agit de donner à ce secteur en pleine expansion des moyens financiers comparables à ceux de bien d'autres secteurs économiques (prêts, garanties de prêts, rabattements d'intérêts, etc.).

18. André Coupet (dir.), *Étude sur le financement des arts et de la culture au Québec*, Montréal, Firme Samson, Bélair/Deloitte & Touche [Étude réalisée pour le Ministère des Affaires culturelles], 1990.

19. Québec (Province), Ministère des Affaires culturelles, *La politique culturelle du Québec, notre culture, notre avenir*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, juin 2002.

20. Le taux de conversion est celui en vigueur le 14 décembre 2005 (1 \$Ca = 0,724011 euro).

21. Cf. en particulier Conseil de l'Europe, *La politique culturelle de la Suède*, rapport national et rapport du groupe d'experts européens, Programme européen d'évaluation des politiques culturelles nationales, Conseil de la Coopération culturelle, 1992 ; *La politique culturelle des Pays-Bas*, rapport national et rapport du groupe d'experts européens, Conseil de l'Europe, 1994.