

Christian Poirier

« Politiques cinématographiques et groupes d'intérêt : De la relation ambivalente du cinéma québécois avec ses institutions », dans *Nouvelles « Vues » sur le cinéma québécois*, n° 3, printemps 2005

Les relations que le milieu cinématographique québécois entretient avec les institutions politiques sont pour le moins paradoxales. Il s'est en effet, historiquement, développé une relation financière de dépendance du cinéma québécois à l'égard des fonds publics. Plusieurs raisons, sur lesquelles nous aurons amplement l'occasion de revenir, peuvent être avancées afin d'expliquer cette dynamique. De plus, les gouvernements ont depuis longtemps tenté, au sein des sociétés occidentales et ailleurs,³ d'établir des relations privilégiées entre eux et les artistes. En effet, les activités artistiques influencent fortement l'identité d'une communauté politique ainsi que les principales valeurs qui la définissent. Elles sont ainsi considérées, dans le cadre du développement de l'État-nation et de pair avec l'ensemble des mécanismes traditionnels de socialisation, comme des outils de premier plan contribuant à la légitimité étatique et à la construction identitaire d'une collectivité. Dans leurs relations avec le cinéma, les États québécois et canadien ne font pas exception.

Par ailleurs, la récente controverse au sujet des enveloppes de performance de Téléfilm Canada illustre bien certaines ambivalences et tensions liées à cette relation. Davantage, elle nous semble constituer un révélateur particulièrement éclairant des dynamiques qui ont constitué et marquent aujourd'hui le milieu cinématographique. Sommairement, la philosophie animant ces enveloppes, telle qu'exprimée par Téléfilm Canada, est la suivante :

En reconnaissance des films qui ont réussi en salles commerciales, le FLMC [Fonds du long métrage du Canada] permet à Téléfilm Canada de réserver des ressources financières pour les sociétés de production et de distribution ayant connu un tel succès, pour leurs activités admissibles à venir (enveloppes fondées sur la performance). Le pourcentage de ressources financières allouées dans le cadre du FLMC au volet fondé sur la performance est directement lié à la performance des longs métrages canadiens en salles commerciales durant la période de référence (Fonds du long métrage du Canada. Principes directeurs 2003-2004 : 15).

Les enveloppes sont donc accordées aux entreprises dont les films obtiennent les plus importantes recettes-guichet. Quelques indicateurs statistiques suffiront à illustrer concrètement la problématique.

Durant l'année 2002-2003, Téléfilm Canada a financé (volet production seulement) un total de quarante-trois projets dans le cadre du Fonds du long métrage du Canada, totalisant 55,3 millions de dollars. Le volet fondé sur la performance a soutenu sept projets pour un total de 14 millions de dollars, le volet sélectif a contribué à vingt devis impliquant 15,3 millions de dollars, et seize projets combinant les deux volets furent financés à hauteur de 26 millions de dollars (Téléfilm Canada. Rapport annuel 2002-2003 : 23). En 2003-2004, 75 % des fonds réservés pour les projets de langue française ont été alloués aux producteurs ayant des enveloppes fondées sur la performance (Téléfilm Canada. Rapport annuel 2003-2004 : 22). Comme on peut le constater, la dynamique insufflée par ces enveloppes implique un financement important (pouvant aller jusqu'à 75 % du total des fonds alloués, comme ce fut le cas en 2003) d'un nombre restreint de projets, au détriment d'autres films se classant dans le volet sélectif (films qualifiés généralement d'" auteurs " ou " indépendants ").

En conséquence, plusieurs cinéastes se mobilisèrent et une querelle éclata durant l'année 2004, non seulement entre une coalition de cinéastes s'opposant à une telle conception " commerciale " du cinéma québécois et Téléfilm Canada, mais également entre cette coalition et d'autres cinéastes (l'Association des réalisateurs et réalisatrices de films du Québec (ARRQ) fut littéralement divisée sur le sujet) et surtout producteurs (puisque ce sont eux qui, ultimement, décident des projets à financer grâce à ces enveloppes) favorables à une telle politique [1]. Bref, le cinéma québécois apparaît de plus en plus comme un cinéma de " producteurs ". Ainsi, la relation entre le milieu cinématographique québécois et les institutions gouvernementales est marquée de dynamiques politiques impliquant des pratiques et des façons de conceptualiser l'institution cinématographique éminemment différentes et conflictuelles.

Des outils provenant de la science politique et de l'analyse des groupes d'intérêt peuvent être fort utiles afin d'éclairer certaines dynamiques à l'œuvre. Nous proposons d'examiner les principaux groupes impliqués dans le secteur cinématographique, les relations qu'ils tissent entre eux et avec l'État ainsi que les concordances et discordances qui peuvent être repérées concernant les principales orientations des politiques cinématographiques. Quelle est la configuration et le fonctionnement du cinéma comme secteur des politiques publiques? Quel est le contenu de ces politiques? Qui sont les acteurs pertinents impliqués et les réseaux activés? Une des hypothèses guidant notre analyse est que la configuration des acteurs et leurs rapports de force sont légitimés et accompagnés par des récits. Les relations entre les groupes d'intérêt et l'État canadien, et notamment l'articulation par les uns et les autres de référents discursifs spécifiques, peuvent nous aider à

comprendre le processus d'élaboration des politiques publiques en matière de cinéma, leur contenu et les modalités de l'action publique.

Nous allons, pour les fins de cet article, concentrer notre attention sur les politiques cinématographiques canadiennes. Deux facteurs justifient ce choix : l'espace requis afin d'effectuer une analyse se voulant la plus rigoureuse et complète possible de même que l'importance historique et contemporaine acquise par l'implication du gouvernement fédéral. Par ailleurs, et sauf exception, la dynamique à l'œuvre dans le cadre des relations avec les institutions québécoises rejoint sensiblement, dans ses grandes lignes, celle qui s'est développée avec les institutions fédérales [2].

Cette démarche d'éclaircissement des dynamiques politiques à l'œuvre au sein du milieu cinématographique s'effectuera en quatre étapes. Nous allons d'abord, pour des fins de rappel, résumer la structuration ainsi que le fonctionnement général du secteur cinématographique et effectuer un inventaire des principales modalités d'intervention étatique et les principaux outils politiques, administratifs et économiques que pourrait utiliser un État désirant s'impliquer au sein des politiques cinématographiques. Nous pourrions de la sorte mieux cerner la spécificité du cas canadien. Nous allons ensuite proposer un bref historique de l'intervention étatique canadienne en matière de cinéma et examiner les principales composantes de la politique actuelle ainsi que les principaux acteurs politiques impliqués. Nous serons alors en mesure d'analyser de façon plus détaillée la communauté politique entourant le cinéma au Canada ainsi que les principaux récits mobilisés par les différents acteurs [3].

L'article mettra plus particulièrement en évidence l'influence majeure acquise par les producteurs, les distributeurs et les représentants des grands studios hollywoodiens de même que la mise à l'écart progressive des cinéastes en tant que groupe d'intérêt. Il soulignera également certaines contradictions fondamentales à l'œuvre au sein de la politique cinématographique canadienne, notamment entre les récits identitaire et économique.

Structuration de l'industrie et modalités de l'intervention publique

La production, la distribution et la diffusion constituent les trois phases essentielles marquant le développement du produit filmique. Le rôle du producteur est central puisqu'il s'occupe de la recherche des financements nécessaires auprès de l'État et du secteur privé. À l'exception des films

d'auteur à petits budgets (films indépendants), une production cinématographique implique un degré élevé de complexité tant organisationnelle que financière. Le producteur est ainsi devenu un véritable expert ayant développé des compétences que peu de cinéastes possèdent. Dans cette structure, le distributeur joue également un rôle primordial, gérant l'interface entre le film produit et les fenêtres de diffusion (salles, clubs vidéo, télévision, etc.). Il prépare la campagne de publicité et de mise en marché et fait tirer le nombre requis de copies du film. Son implication (ou non) ainsi que son poids relatif par rapport aux autres distributeurs et ses liens avec les chaînes d'exploitation (Famous Players et Cinéplex-Odéon au Canada) sont des éléments décisifs de la carrière d'un film.

Les grands studios établis à Hollywood (s'occupant donc de la production) ont très rapidement créé leurs propres entreprises de distribution au Canada afin de contrôler le plus efficacement possible le marché de l'exploitation. Ainsi, malgré ce que son nom indique, l'Association canadienne des distributeurs de films (ACDF) est constituée d'entreprises de distribution qui sont des filiales des grands studios hollywoodiens. Cette association est étroitement liée à la Motion Picture Export Association of America (MPEAA), le groupe d'intérêt représentant les studios américains. Les Majors américaines ont établi des liens privilégiés avec les circuits afin d'assurer une diffusion régulière et avantageuse de leurs produits (meilleurs horaires, meilleures périodes de l'année, etc.). Il en découle un système fortement hiérarchisé de programmation des films dans les salles avec, au sommet, les primeurs et les exclusivités américaines programmées depuis Toronto en accord avec Hollywood.

Cette situation engendre des pressions sur les petits exploitants et les distributeurs indépendants canadiens, mais également sur le producteur puisque la carrière d'un film dépend largement de son passage dans une salle d'exclusivité. Les distributeurs indépendants canadiens tenteront ainsi de proposer leurs films selon les " places " disponibles. Les grands studios s'entendent d'autant mieux avec les grands réseaux de distribution ainsi qu'avec les grandes chaînes d'exploitation que les trois partenaires savent que leurs risques financiers sont considérablement réduits de part et d'autre, compte tenu de la grande attractivité des produits américains. C'est pourquoi l'État se doit d'être sensible autant à la distribution des films canadiens qu'à leur production (financement). Examinons justement les différents instruments de politique susceptibles d'être utilisés par un gouvernement.

On peut globalement identifier huit modalités de l'action publique : 1) des initiatives ponctuelles (subventions individualisées à la création); 2) la mise en place de sociétés d'aide qui appuient les individus et les entreprises aux différents niveaux de la production, distribution et exploitation; 3) des

avantages à caractère fiscal et des déductions d'impôts pour les investissements (dans la mesure où l'on considère ce secteur comme étant similaire à l'activité économique); 4) l'implication directe de l'État comme producteur (par exemple, l'Office national du film); 5) un contingentement à l'écran; 6) un fonds d'aide à la production alimenté par les recettes d'exploitation générales (ce qui augmente l'offre par la quantité de films disponibles et permet de subventionner la production locale avec l'aide indirecte des Majors américaines); 7) une intervention sur la propriété des entreprises (par exemple, celles qui ne satisfont pas à des critères de propriété nationale ne peuvent distribuer que les films qu'elles ont produits ou dont elles détiennent les droits mondiaux); 8) le contrôle des entreprises de distribution et des liens qu'elles établissent avec les grandes chaînes de cinéma.

Les quatre premières mesures s'inscrivent dans une orientation axée principalement sur un récit de l'économie libre de marché. Les quatre mesures suivantes jouent directement sur l'offre et le système de distribution et s'inspirent résolument d'un récit identitaire visant à réduire l'influence des films américains. Notons que la plupart des États occidentaux utilisent une combinaison de ces différentes mesures afin de réaliser leurs objectifs (par exemple, par des aides à la production accompagnées d'actions touchant à la distribution).

Historique de l'intervention étatique canadienne

L'implication de l'État canadien dans le secteur cinématographique a connu une évolution progressive marquée par un intérêt variable selon la conjoncture et les gouvernements en place. Le Canada fut un des premiers pays à reconnaître l'importance du cinéma et à s'impliquer dans la production filmique en créant, dès 1918, le Canadian Government Motion Picture Bureau dont la mission était de produire des films destinés à appuyer les politiques gouvernementales (notamment l'attrait des immigrants). Une étape de plus est franchie avec la création de l'Office national du film (ONF) en 1939, qui bénéficie de moyens importants et qui avait pour but, dès sa création, de " faire connaître les Canadiens aux Canadiens et aux autres nations ". La fondation de l'ONF s'inscrit dans le cadre plus large de renforcement de l'État-nation canadien suite à la Seconde guerre mondiale et d'édification d'une identité pancanadienne face à l'émergence des revendications nationales (le Québec) et régionales (l'Ouest). Ainsi, l'action gouvernementale se concentre essentiellement sur le secteur public.

Les revendications soutenues des cinéastes et des producteurs vont inciter le gouvernement à

appuyer le secteur privé durant les années 1960 et la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (SDICC) est créée en 1968. Il s'agit d'un organisme d'État dont la fonction est d'injecter des fonds publics dans le secteur privé de la production et de la diffusion de films. On peut affirmer que le secteur privé connaîtra un véritable essor grâce aux fonds investis par la SDICC.

Une véritable fenêtre d'opportunité politique se présente alors au début des années 1970. Il y avait, en effet, un rare consensus parmi les acteurs privés et publics concernant la nécessité de plier la logique économique au récit identitaire par le biais d'une législation appropriée. Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau entendait promouvoir de façon active la souveraineté culturelle et s'éloignait du continentalisme. La légitimité du gouvernement américain était minée (Vietnam, Nixon) et la Motion Picture Export Association of America, peu active. Les films québécois, pour leur part, remettaient en question les structures capitalistes de la société (par exemple, les films de Gilles Groulx) et un regard collectif, un " nous " englobant, s'exprimait dans les films (par exemple, le " cinéma direct "). La conjoncture était également favorable en raison de la crise que traversait le cinéma américain. Les derniers grands succès dataient du milieu des années 1960 et les " blockbusters " ne feront leur apparition qu'en 1975 (avec Jaws de Steven Spielberg). Il manquait toutefois une réelle volonté politique ainsi qu'un leadership fort ; par la suite, les transformations dans le secteur cinématographique ne se feront qu'à la marge, ne remettant pas fondamentalement en question le système de distribution-exploitation dominé par les Américains.

En 1974, le gouvernement crée un programme de déduction pour amortissement (allocation du coût en capital) qui permet aux investisseurs de déduire certains montants d'argent investis dans la production filmique. Il sera abandonné par la suite, les critères d'investissement étant extrêmement larges et ne bénéficiant pas toujours aux productions ou aux travailleurs canadiens. Une nouvelle Politique nationale du cinéma et de la vidéo (1984) modifie le mandat de la SDICC, qui devient Téléfilm Canada. La société d'État intègre désormais la vidéo et la télévision. Un nouveau Fonds de financement du long métrage est établi en 1986 ainsi qu'un Fonds de distribution du long métrage, en 1988. L'ensemble de ces mesures vise à favoriser le développement et la consolidation des entreprises canadiennes de production et de distribution de films. Aucune action ne fut entreprise afin de renverser la domination américaine du circuit de la distribution. Pourtant, plusieurs comités consultatifs ou groupes de travail ont recommandé l'adoption de mesures énergiques afin de limiter l'offre de produits américains [4]. À chaque occasion, les pressions émanant de la MPEAA, du

gouvernement américain et du secteur privé canadien lui-même ont influencé de façon décisive le gouvernement canadien.

Durant les années 1990, Téléfilm Canada investit annuellement environ quarante millions de dollars dans le développement, la production, la distribution et la commercialisation de longs métrages. Un crédit d'impôt pour la production cinématographique ou magnétoscopique canadienne est implanté en 1997 - notamment suite au succès rencontré par le crédit d'impôt instauré par le gouvernement québécois - et permet aux producteurs de recevoir environ soixante millions de dollars annuellement sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable pouvant équivaloir à une aide d'au plus 25 % des dépenses de main d'oeuvre admissibles. Ce crédit d'impôt a remplacé les mesures fiscales (allocation en coût de capital) de 1974, que le ministère des Finances avait, au fil des années, pratiquement ramenées à zéro. Un autre crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique est instauré en 1997 et permet une aide d'au plus 11 % des dépenses de main-d'oeuvre canadienne admissibles. Complémentaire au crédit d'impôt précédent, il favorise l'embauche de Canadiens par des entreprises canadiennes ou des entreprises étrangères établies en permanence au Canada. Par ailleurs, un nouveau Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes est créé en 1996 et inclut quinze millions de dollars (sur un total de deux cent millions de dollars) pour la production de longs métrages qui seront diffusés à la télévision.

Depuis 1988, les acquisitions étrangères d'entreprises détenues et contrôlées par des Canadiens ne sont pas permises sans examen par les autorités canadiennes et les nouvelles entreprises étrangères de distribution ne peuvent distribuer que des films de propriétaire, c'est-à-dire des films dont le distributeur détient les droits mondiaux de distribution ou dans lesquels il est un investisseur majeur. Les entreprises de distribution établies (notamment les filiales des Majors) peuvent cependant poursuivre leurs activités comme auparavant. Elles ne peuvent cependant distribuer, au Québec, que les films dont elles détiennent les droits mondiaux (cette mesure fut prise par le gouvernement québécois et non le gouvernement fédéral). Cela encourage les distributeurs québécois indépendants, qui peuvent ainsi distribuer des films étrangers dans lesquels les distributeurs américains ne sont pas impliqués.

Notons enfin que l'ONF constitue toujours, malgré les nombreuses compressions budgétaires et les remises en question répétées de son mandat, un outil majeur de l'intervention fédérale en matière de

cinéma documentaire et de vidéo. À la fois producteur et distributeur, l'ONF a toujours pour mandat de produire et distribuer du matériel audiovisuel ayant vocation à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations. Le récit identitaire y est prédominant. S'est ajouté, au fil des ans, le mandat de provoquer des discussions et des débats sur des sujets importants au sein de la société canadienne ou ailleurs. Le Conseil des Arts du Canada (créé en 1957 pour les subventions aux artistes et organismes artistiques) est également très actif, notamment dans le soutien aux cinéastes impliqués dans le secteur de la vidéo et des nouveaux médias. Comme on peut le constater, l'essentiel des actions étatiques canadiennes s'inspire des quatre premières mesures et vise à financer le plus de films canadiens possibles mais sans remettre en question la structure du circuit de la distribution dominé largement par les films américains et, de façon corollaire, une approche éminemment " commerciale " du cinéma.

La politique actuelle : vers un renforcement de l'approche « commerciale »

En 1998, la ministre du Patrimoine canadien, Sheila Copps (dont le ministère est responsable du dossier cinématographique ainsi que de l'ONF et de Téléfilm Canada), entame une révision approfondie de la politique cinématographique canadienne. Un des éléments majeurs à l'origine de cette réflexion est, une fois de plus, le constat que les films canadiens ont difficilement accès à leur propre marché. Ce vaste processus politique sera ponctué par la diffusion d'un document de discussion (1998), par une consultation publique permettant aux principaux groupes d'intérêt d'exposer leurs besoins et leurs orientations (1998-1999), par un rapport du Comité consultatif sur le long métrage (1999) et enfin par une nouvelle politique en matière de longs métrages (2000).

La justification d'une intervention gouvernementale est prioritairement liée au récit identitaire : " L'expression culturelle est étroitement associée à l'identité d'un pays. Quel qu'en soit le mode d'expression - littérature, musique, danse ou film -, notre culture est le reflet de notre expérience commune en terre canadienne. La volonté du gouvernement canadien de contribuer à l'expression culturelle résulte d'abord de ce constat " (Ministère du Patrimoine canadien, 1998 : 3). En conséquence, il ne suffit pas d'assurer un financement adéquat des films; il faut également s'intéresser à la distribution et à la commercialisation. Les ressources consacrées à la commercialisation des films sont également insuffisantes, notamment parce que " les distributeurs canadiens ne sont pas assez puissants au sein du marché pour influencer les dates et les lieux de sortie de façon à ce qu'un film canadien puisse atteindre un auditoire suffisant " (13). Il faut donc

améliorer le rendement des distributeurs indépendants afin qu'ils puissent être compétitifs avec les grands distributeurs américains pour l'acquisition des films. Ainsi, le document de discussion rejette d'emblée une mesure visant à constituer le Canada en territoire distinct des États-Unis. Encore une fois, c'est en insufflant davantage de fonds aux entreprises de production et de distribution et non en modifiant les conditions structurelles que le gouvernement entend faire évoluer le secteur.

Le ministère du Patrimoine canadien rend publique sa politique cinématographique en octobre 2000. Il s'agit dorénavant, selon le gouvernement, de " bâtir un public ". D'emblée, la légitimité d'une intervention étatique dans le secteur est posée et liée au récit identitaire : " Les scénaristes et réalisateurs canadiens jouent un rôle essentiel; ils relient les Canadiens entre eux et au reste du monde " (Ministère du Patrimoine canadien, 2000 : 6). Tous les documents émanant de Patrimoine canadien mettent de l'avant le récit identitaire. C'est pourquoi Téléfilm Canada entend privilégier, de plus en plus, non seulement les films à fort potentiel commercial mais aussi les films à " contenu culturel manifeste ", c'est-à-dire, faut-il lire, qui font explicitement référence à des thèmes typiquement canadiens et aux grands symboles identitaires canadiens. Au Canada, ce soutien est d'autant plus essentiel que le marché est restreint et que les films américains dominent celui-ci. Il est particulièrement intéressant de noter ici le glissement sémantique et conceptuel : ces films ne dominent pas la distribution - ce qui renvoie à une structure de pouvoir -, mais le marché - ce qui fait référence à une demande provenant des spectateurs et à la " qualité " des films. On peut à juste titre se questionner quant aux aspects " démocratiques " de cette approche puisqu'elle dicte en fait le genre de produit que les spectateurs devraient consommer.

Or, quelle est la solution retenue? Battre les Américains sur leur propre terrain, étendu à celui du Canada : faire des films " à succès " qui vont " naturellement " percer le marché local et international. Ce type de discours est très caractéristique du récit économique du libre marché qui va faire en sorte que les films canadiens vont passer, selon le gouvernement, de 2 % du marché en l'an 2000 à 7 % en 2004 (Téléfilm Canada révisera par la suite ses ambitions à 5 %). On fait ainsi fi, encore une fois, des conditions concrètes liées à la structuration des rapports de force au sein du secteur distribution-exploitation [5].

La nouvelle politique poursuit donc trois objectifs principaux, en accord avec le récit économique dominant : restructurer les programmes de soutien afin de récompenser le rendement (les films à succès et les entreprises de production bien établies); hausser les budgets moyens de production;

assurer un soutien plus efficace à la mise en marché et à la promotion. La pierre angulaire de cette politique sera le nouveau Fonds du long métrage du Canada ainsi que les enveloppes de performance. La priorité sera donnée aux films à gros budget (cinq millions de dollars et plus) nécessitant des fonds de mise en marché de 500 000 dollars chacun. Producteurs et distributeurs seront, selon le document, privilégiés. Il s'agit très précisément de la même logique qui prévaut depuis les origines de l'intervention fédérale et celle qui est mise de l'avant par Téléfilm Canada. Le problème de la distribution est mis de côté et la question d'une taxe sur les recettes, telle que proposée par le Comité consultatif, rejetée. Les distributeurs seront aidés afin d'améliorer la commercialisation des films et non pour modifier la structure cinématographique.

Ainsi, le gouvernement reconduit les principaux paramètres discursifs et pratiques qui ont historiquement orienté sa politique à l'égard du cinéma. L'écart entre les intentions manifestées par le récit identitaire et les logiques d'action dominées par le récit économique du libre marché n'en est que plus manifeste. Une analyse des principaux mémoires déposés par les groupes d'intérêt lors de la phase de consultation publique montre très clairement que cette politique entérine les principales caractéristiques du discours des producteurs québécois et canadiens, des distributeurs liés aux grands studios américains et des chaînes d'exploitation. Ces groupes somment le gouvernement d'intervenir par des subventions, tout en lui demandant de ne pas modifier fondamentalement la structuration des rapports de force au sein du libre marché.

Groupes d'intérêt et relations avec les institutions

Téléfilm Canada ainsi que le ministère du Patrimoine canadien constituent le cœur du dispositif public, l'Office national du film (ONF) se retrouvant à l'écart de la détermination des grandes orientations politiques. Ces deux entités politiques sont par ailleurs fortement influencées par le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. De nombreux acteurs, illustrant la complexité du secteur cinématographique, sont présents du côté privé. La distribution se sépare en deux groupes avec, d'un côté, l'Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF) qui défend les intérêts des distributeurs indépendants et, de l'autre, l'Association canadienne des distributeurs de films (ACDF) qui représente les grands studios hollywoodiens (Universal, Twentieth Century Fox, Warner, etc.) réunis au sein de la Motion Picture Export Association of America (MPEAA). Les exploitants de chaînes de cinémas, principalement Famous Players et Cineplex Odeon, sont représentés par l'Association des propriétaires de cinémas du Canada. L'Association des réalisateurs

et réalisatrices de films du Québec (ARRFQ) ainsi que l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ) complètent la composition de ce que William D. Coleman et Grace Skogstad (1990) nomment une communauté politique (policy community), c'est-à-dire l'ensemble des acteurs institutionnels et des groupes d'intérêt, tant privés que publics, invités à participer à l'élaboration d'une politique publique dans un secteur spécifique comme le cinéma.

Les acteurs privés sont placés au centre du dispositif d'élaboration et de mise en oeuvre des programmes d'action publique. L'État a de la sorte institutionnalisé des groupes au sein d'une structure de la représentation en les situant au coeur d'une arène politique éloignée le plus possible des questions partisans et des débats publics. On peut surtout constater l'importance acquise par les groupes d'intérêt les plus puissants dans la construction du champ du dicible politique, dans la structuration des rapports de force, dans l'établissement de réseaux et le contrôle des mécanismes d'aide au cinéma. Les producteurs et les distributeurs (tant ceux affiliés aux Majors que les indépendants) exercent une influence prépondérante dans la constitution d'une orientation essentiellement économique et commerciale insufflée à la politique cinématographique canadienne.

L'analyse montre ainsi le caractère déterminant des communautés pertinentes au secteur du cinéma, rassemblant des acteurs privilégiés possédant des contacts institutionnalisés. Ces groupes et associations occupent une place importante à tous les niveaux des politiques publiques cinématographiques: l'émergence, la formulation, l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation. Les cinéastes, qui ont traditionnellement privilégié le récit identitaire, n'ont que très peu d'impact au sein du secteur et furent très rapidement marginalisés des centres clés influençant les dispositifs d'action publique. À l'opposé, les producteurs sont placés - les enveloppes de performance en sont une vive illustration - au centre des principales structures décisionnelles apportant un soutien financier au cinéma [6]. Les distributeurs et les exploitants, quant à eux, gardent le contrôle de la structuration de l'industrie. Les cinéastes sont ainsi doublement marginalisés.

Il est par ailleurs important de noter l'importance des facteurs organisationnels exprimés en termes d'implication des membres, de moyens financiers et de logiques d'influence, c'est-à-dire de contacts établis entre un groupe et les acteurs politiques. Les différences organisationnelles (personnel administratif et de recherche, ressources financières, etc.) entre, d'une part, les producteurs et les distributeurs et, d'autre part, les cinéastes, sont flagrantes. Il est cependant nécessaire de souligner que les cinéastes eux-mêmes ont leur part de responsabilité concernant cette marginalisation. En

effet, au moment où les producteurs, durant les années 1970 et 1980, consolidaient, sur les plans organisationnels et politiques, leurs associations respectives, les cinéastes éprouvaient d'importantes difficultés à effectuer la même démarche. La présidente de l'ARRFQ (l'Association des réalisateurs et réalisatrices de films du Québec [7]), Yolande Cadrin-rossignol, notait ainsi en 1986 :

Quand allons-nous témoigner du sens de l'organisation et de l'esprit d'équipe qui nous animent quand nous faisons un film? L'état des assemblées générales non seulement par le nombre, mais le ton, ressemble davantage à des rencontres de bar qu'à un regroupement de professionnels capables de gérer les sommes qui pourtant nous sont confiées quand nous réalisons même le documentaire le moins cher. Pourquoi? Et nous nous étonnons d'être mal perçus des producteurs? À qui la faute professionnelle? [...] À l'heure où nous nous parlons, notre plus grand ennemi, c'est nous-mêmes! (1).

Est-il besoin de rappeler les difficultés rencontrées par l'association des réalisateurs en 2004 concernant l'articulation d'une position ne serait-ce que minimale et commune au sujet de la politique des enveloppes de performance? Sur le plan politique, la capacité de défendre et promouvoir ses intérêts passe nécessairement par une organisation structurée et efficace capable d'effectuer un lobbying soutenu auprès des institutions politiques et de développer un argumentaire cohérent et continuellement adapté aux nouvelles réalités. Voilà des aspects essentiels entourant la représentation des intérêts que producteurs et distributeurs ont mis en application de façon cohérente (selon leurs prises de position), soutenue (lobbying continu) et décisive (par leurs effets sur les politiques adoptées).

L'État n'est toutefois pas totalement à la merci des groupes. En témoigne le simple fait que son approche est elle-même marquée par une ambivalence entre le récit économique (Téléfilm Canada) et le récit identitaire (Patrimoine Canada), et ce, au profit de l'économie libre de marché. Il existe un écart non résolu entre le discours identitaire de Patrimoine Canada et les actions concrètes de son organisme d'État, Téléfilm Canada. La " diversité culturelle " mise de l'avant par Patrimoine Canada est en flagrante contradiction avec l'approche des enveloppes de performance de Téléfilm Canada, laquelle privilégie un nombre restreint de productions. En n'agissant pas au début des années 1970, en effectuant certains choix (privilégier les producteurs), en s'entendant avec la MPEAA, l'État exerce ainsi une action, privilégie certaines options, légitime certains acteurs, active certains récits, etc. Cela illustre bien que le système d'intermédiation des intérêts n'est pas complètement divorcé de l'État : celui-ci intervient afin de structurer ce système dans un certain sens.

Trois récits politiques : de l'identitaire, de l'économie libre de marché et de l'expertise

Cette configuration de la communauté politique s'appuie, nous l'avons vu, sur l'élaboration et l'activation de récits placés au centre de la justification des acteurs. Examinons plus attentivement cette question. En l'occurrence, trois récits peuvent être identifiés. Le récit identitaire est très manifeste au sein du discours gouvernemental et justifie particulièrement l'intervention étatique durant les années 1950-1960 puis au tournant des années 1960-1970, avant d'être réactivé à la fin des années 1990. Ainsi, l'action des pouvoirs publics en matière de culture et de cinéma repose sur l'identification d'une société en tant que nation canadienne. Le présupposé argumentatif est le suivant : s'il n'y pas de culture, la nation disparaît. La production culturelle permet à un groupe social de se constituer en nation et l'État se consolide en s'instituant au coeur de cette mission collective. Ce récit est particulièrement associé, depuis la fin des années 1990, à la nécessité de préserver la " diversité culturelle " dans un contexte accéléré de mondialisation et de libéralisation des marchés.

Le cinéma est également, dans le cadre du fédéralisme canadien, un enjeu que se disputent les gouvernements canadien et québécois, les mêmes films québécois étant financés par les deux ordres de gouvernement mais pour des raisons différentes (l'identité canadienne d'une part, l'identité québécoise d'autre part). Le cinéma émerge ainsi comme une composante à part entière des stratégies discursives utilisées par les gouvernements afin d'élaborer et d'implanter leur agenda politique et constitutionnel. L'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur culturel (un domaine de compétence provinciale) s'est historiquement légitimée en tant qu'extension de ses prérogatives en matière de taxation et surtout de droit de dépenser. Les décisions des différentes cours de justice (Comité judiciaire du Conseil privé de Londres puis Cour Suprême du Canada) d'octroyer au fil des ans la radiodiffusion, la télédiffusion et les télécommunications au palier fédéral ont renforcé cette légitimité, le cinéma se situant à la confluence de l'art et de la communication de masse. Le gouvernement fédéral a également compétence en ce qui a trait au développement industriel, un aspect très présent dans le secteur étudié ici. En 1997, le gouvernement fédéral dépensait ainsi 20,85 \$ par habitant dans le secteur cinématographique tandis que le gouvernement québécois investissait 4,95 \$ (Bureau de la statistique du Québec 126). De fait, la détermination des grandes orientations du secteur s'effectue prioritairement du côté fédéral et les acteurs du secteur privé s'y sont historiquement mobilisés davantage.

L'intrigue du récit économique du libre marché se manifeste par la présence de trois éléments principaux : 1) le secteur privé doit s'occuper de la production des films (de façon marginale, le gouvernement canadien avec l'ONF); 2) avec l'aide de l'État; 3) sans que l'État dirige, influence ou modifie quoi que ce soit au sein de la production, de la distribution et de la diffusion des films. Le récit repose également sur le mythe de la souveraineté du consommateur et sur l'argument du libre choix. Distributeurs et exploitants d'abord, maintenant gestionnaires des sociétés d'aide, producteurs et gouvernements, affirment que les bons films - peu importe leur origine - seront présentés en salle au plus grand bénéfice du consommateur. Or, dans le secteur cinématographique, la demande est en grande partie créée (pas totalement bien entendu) par les dispositifs de distribution des films disponibles sur le marché. L'argument de la taille restreinte du marché canadien est une constante, justifiant une aide indispensable de l'État. Il est également utilisé par le gouvernement afin de justifier l'absence d'intervention au sein des rapports de force (distribution et exploitation).

Le développement des politiques du film reflète ainsi la structure de classes de la société canadienne : la production et la consommation des films sont orientées principalement vers la promotion des longs métrages conçus en tant que produits " commodifiés " situés dans la sphère de l'accumulation privée et sur l'argument du libre choix, ce qui est une raison de plus pour critiquer la conception de la démocratie qui est ici proposée. La mise à l'écart progressive des cinéastes, faiblement organisés et discursivement marginaux, en témoigne. Une autre variante du récit économique consiste à justifier le cinéma par ses retombées économiques, notamment en termes d'emplois.

De surcroît, ce récit utilise abondamment toutes les références liées aux transformations à la fois technologiques et économiques affectant les secteurs en question. Les groupes d'intérêt influents (producteurs, distributeurs) demanderont ainsi au gouvernement des aides substantielles afin de pouvoir " compétitionner " à armes égales avec les plus importantes entreprises mondiales. Les contextes du libre-échange, de la globalisation des marchés, de la convergence des technologies et de fusions des entreprises de la nouvelle économie en puissants conglomérats sont des ingrédients récurrents de ce récit. Paradoxalement, on enjoindra l'État de ne pas modifier fondamentalement la structuration des rapports de force en faveur des Américains au sein de la distribution-exploitation.

La politique cinématographique canadienne est ainsi éminemment contradictoire : d'une part, elle privilégie la diversité et le pluralisme culturel contre l'homogénéisation américaine et la "

mondialisation " et, d'autre part, elle met de l'avant un récit économique allant frontalement à l'encontre du précédent.

Un troisième récit se manifeste au sein des discours des acteurs de la communauté politique cinématographique, de façon discrète au début mais avec de plus en plus d'ampleur : le récit de l'expertise et de la compétence. Domaine complexe, les secteurs cinématographiques sont structurés en plusieurs " compartiments " impliquant une grande variété d'acteurs, d'enjeux et de stratégies. L'expert est requis afin d'assurer une allocation maximale des ressources financières que l'État destine à ses secteurs. Le producteur s'est trouvé très rapidement propulsé au coeur du dispositif, marginalisant de la sorte les cinéastes. Ces derniers se sont récemment " convertis " au référent de la compétence, l'utilisant notamment afin de justifier des aides gouvernementales accrues. On peut ainsi cerner une transition majeure de la part des cinéastes et des producteurs entre les années 1960, durant lesquelles ils agissaient surtout en tant que militants pour diverses causes sociales et nationales (récit identitaire), et les années 1990, durant lesquelles ils sont devenus des experts particulièrement compétents dans le cadre d'une économie libre de marché axée sur les produits culturels (récits économique et de l'expertise) [8]. Les producteurs sont cependant les principaux gagnants de ce changement de registre.

Zones discursives principales de la communauté politique cinématographique canadienne

Ces trois récits dessinent ainsi des sphères discursives possédant plus ou moins de passerelles entre elles. Le langage des créateurs et des cinéastes, traditionnellement moins ancré dans le récit économique, sera susceptible de rencontrer des problèmes de " traduction " au sein de l'appareil politico-administratif canadien régulant le secteur. Notre tableau (ci-haut) dresse un bilan des zones discursives majeures des différents acteurs. Il identifie les récits dominants ainsi que les récits minoritaires, c'est-à-dire ceux qui sont présents au sein de l'horizon discursif des acteurs mais de façon nettement plus discrète.

Conclusion

Cet article nous a permis de mettre en évidence les ambivalences discursives du gouvernement fédéral écartelé entre, d'une part, un récit identitaire centré sur la souveraineté culturelle ainsi que la diversité culturelle et, d'autre part, un récit économique du libre marché articulé autour d'une aide à la

production et à la diffusion qui ne modifie pas de façon substantielle la structure de distribution et d'exploitation. Dans la mesure où l'État a considéré la culture comme un secteur industriel comme les autres, il en a logiquement déduit qu'il se devait de ne pas jouer sur les règles du marché (c'est-à-dire sur les véritables rapports de force). La nouvelle politique cinématographique canadienne, annoncée en octobre 2000, apparaît comme le résultat direct de la confrontation entre les deux récits.

La politique culturelle de l'État canadien est fondamentalement en accord avec les intérêts du secteur privé qui souhaite que les industries culturelles se développent selon la logique de l'accumulation privée de capital, le profit s'appréhendant alors par la gestion la plus efficace des coûts de production (la figure de l'expert). Selon l'approche gouvernementale et celle des principaux groupes d'intérêt (producteurs et distributeurs), une industrie va se mettre en place via le secteur privé et, par l'activité libre du marché, les Canadiens verront " nécessairement " les films. Nous confirmons ainsi certaines observations émises par Stephen Brooks concernant le secteur culturel dans son ensemble : " Some protectionist measures have been enacted, but their total effect has been to ensure financial viability for some Canadian producers of culture without posing a serious challenge to American cultural influences " (299).

La dialectique conflictuelle entre la défense des intérêts nationaux et de la diversité culturelle et les forces du marché, entre ce que nous avons appelé le récit identitaire et le récit de l'économie libre de marché, apparaît ainsi être au coeur de l'évolution du secteur cinématographique canadien. Surtout, le gouvernement n'a jamais véritablement voulu plier la logique économique au récit identitaire par une législation appropriée.

En somme, les excellents résultats obtenus par les films québécois au cours des dernières années (13,0 % en 2003 et 13,8 % en 2004) ne doivent pas faire oublier que des logiques discursives, économiques et politiques particulières sont à l'œuvre et vont dans le sens d'une marginalisation des cinéastes et d'une réduction de la diversité de l'offre. Incidemment, il serait opportun de rappeler que la part des films américains s'est relativement maintenue et demeure prépondérante (77,9 % en 2003, 72,4 % en 2004). C'est bien davantage le cinéma français qui a écopé du succès des films québécois, passant de 6,4 % en 2002 à 3,8 % en 2004 [9].

Il va de soi que d'autres aspects mériteraient de plus amples développements et l'attention de la recherche, notamment un plus grand nombre d'analyses comparées entre, d'une part, les politiques

cinématographiques québécoise et canadienne, et, d'autre part, les politiques d'autres provinces et d'autres pays. Il existe très peu d'analyses sur ces questions qui sont pourtant cruciales et au coeur des (re)configurations des identités collectives.

Le cinéma fut conceptualisé dans cette analyse comme un lieu où s'élaborent, se négocient et se diffusent les discours, les valeurs et les identités. Nous avons opté pour une interprétation des récits politiques exprimés par les groupes d'intérêt et les acteurs institutionnels impliqués au sein de réseaux composant la communauté cinématographique. Nous espérons ainsi avoir fait progresser notre compréhension des rapports complexes qui s'établissent entre la culture, l'économie et le politique.

[Christian Poirier enseigne la sociologie politique au département de science politique de l'Université Laval. Il est l'auteur de *Le cinéma québécois. À la recherche d'une identité ?* Tome 1. *L'imaginaire filmique* et Tome 2. *Les politiques cinématographiques* (Presses de l'Université du Québec, 2004)].

Notes

[*] Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC).

[1] Pour une synthèse concernant cette controverse, on consultera 24 images. " Le grand malentendu. Le point sur le cinéma québécois. " 116-117 (2004): 5-17.

[2] Le lecteur intéressé pourra consulter un ouvrage intégrant l'analyse de la politique cinématographique québécoise : Christian Poirier. *Le cinéma québécois. À la recherche d'une identité ?* Tome 2. *Les politiques cinématographiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2004.

[3] Il est à noter que nous n'avons pas effectué d'entretiens avec les intervenants du secteur. Il va de soi que d'autres recherches, notamment par entretiens semi-dirigés, seraient nécessaires dans l'optique d'analyses plus ciblées sur des points précis de la structuration de l'industrie.

[4] Groupe de travail sur la distribution, la présentation et la commercialisation de films (1983), Groupe de travail sur l'industrie cinématographique (1985), Comité d'examen des mandats - SRC, ONF, Téléfilm (1995).

[5] La part de marché des films canadiens s'est située à 3,6 % en 2003, en grande partie grâce à la

performance des films québécois (Téléfilm Canada.Rapport annuel 2003-2004.).

[6] Les cinéastes sont ainsi amenés, de façon très paradoxale, à réclamer le maintien d'un système octroyant des pouvoirs discrétionnaires importants aux fonctionnaires (évaluation de la " qualité " des scénarios et de la " faisabilité " des projets), système qu'ils dénonçaient de façon virulente il n'y a pas si longtemps encore.

[7] En 1997, l'ARRFQ devient l'ARRQ (Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec).

[8] Pour de plus amples développements concernant la transition entre la figure du militant et celle de l'expert (dans un autre contexte toutefois), on consultera les écrits de Jacques Ion (1994 et 1997).

[9] Ces données statistiques proviennent de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec, ainsi que de l'Institut de la statistique du Québec.

Ouvrages cités

24 images. " Le grand malentendu. Le point sur le cinéma québécois. " 116-117 (2004): 5-17.

Brooks, Stephen.Public Policy in Canada. An Introduction. Toronto: McLelland & Stewart, 1989.

Bureau de la statistique du Québec.Indicateurs d'activités culturelles au Québec. Édition 1997.

Cadrin-Rossignol, Iolande. " Une association, pourquoi?!!! "La Manivelle. 1 : 4 (octobre 1986): 1.

Coleman, William D. et Grace Skogstad (dir.).Policy Communities and Public Policy in Canada. A Structural Approach. Mississauga: Copp Clark Pitman Ltd., 1990.

Institut de la statistique du Québec. Statistiques sur l'industrie du film, éditions 2003 et 2004.

Ion, Jacques. " L'évolution des formes de l'engagement public. " dans Perrineau, Pascal (dir.).L'engagement politique, déclin ou mutation?. Paris: Presses de la FNSP, 1994.

Ion, Jacques.La fin des militants?. Paris: Les Éditions de l'atelier/Les Éditions ouvrières, 1997.

Ministère du Patrimoine canadien.Examen de la politique cinématographique canadienne. Document de discussion. Ottawa: Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998.

Ministère du Patrimoine canadien.Du scénario à l'écran : Une nouvelle orientation de politique en matière de longs métrages. Ottawa: Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2000.

Observatoire de la culture et des communications du Québec. Statistiques en bref 9 (février 2005).

Poirier, Christian.Le cinéma québécois. À la recherche d'une identité? Tome 2. Les politiques cinématographiques. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2004.

Téléfilm Canada.Rapport annuel 2002-2003.

Téléfilm Canada.Rapport annuel 2003-2004.

Téléfilm Canada.Fonds du long métrage du Canada. Principes directeurs 2003-2004.

§ § §