Les politiques culturelles au Canada et au Québec : identités nationales et dynamiques croisées

Diane SAINT-PIERRE*

Membre du *Commonwealth* et de la Francophonie, le Canada est une monarchie constitutionnelle avec un système parlementaire de tradition de Westminster qui comprend dix provinces et trois vastes territoires nordiques. La Constitution du Canada date de 1867, lorsque le Parlement britannique adopta l'« Acte de l'Amérique du Nord britannique ». Le Canada comprenait alors quatre provinces : l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. À cette époque, il s'agit d'un « petit pays », dont les trois quarts des habitants vivent en Ontario et au Québec. Après l'adhésion du Manitoba (1870) et de la Colombie-Britannique (1871), le premier recensement fédéral donne une population de 3,7 millions d'habitants en 1871, dont 60 % d'origine britannique et 30 % d'origine française, ces derniers étant très majoritairement concentrés au Québec. Les autres provinces et territoires canadiens adhéreront graduellement au Canada, la dernière étant celle de Terre-Neuve et Labrador, en 1949.

Cela étant dit, mentionnons que la loi constitutionnelle de 1867, composante fondamentale de la Constitution canadienne, détermine les fondements des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens¹. Ainsi, si l'article 91 de la Constitution énonce les compétences exclusives du Parlement fédéral, les articles 92 et 93 mettent l'accent sur les pouvoirs spécifiques des provinces. Incidemment, ce qu'il faut en retenir, c'est que le gouvernement fédéral détient un pouvoir général de dépenser et des compétences prépondérantes, notamment sur les questions de dimension nationale, en matière de droits d'auteur, des affaires autochtones et de tout ce qui n'est pas clairement assigné aux provinces à cette époque. Ce dernier élément revêt une importance cruciale puisque c'est à partir de cet énoncé que le gouvernement fédéral revendiquera, dès la fin des années 1920, des compétences exclusives

* INRS Québec, Canada.

1. La Constitution a été rapatriée de Londres à Ottawa en 1982 avec l'appui de neuf des dix provinces, alors que le Québec refuse d'adhérer à l'entente conclue parce que négociée en son absence, mais aussi parce qu'elle a pour effet d'aller à l'encontre des constantes demandes du Québec en matière constitutionnelle et de réduire ses pouvoirs, notamment en matière de langue et d'éducation (pour une analyse détaillée, voir Eugénie Brouillet, *La Négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Éditions du Septentrion, 2006, p. 323-378).

en matière de radiodiffusion et de communications, des secteurs d'activités inexistantes en 1867. Les législatures provinciales détiennent pour leur part des pouvoirs dans divers domaines, comme la santé, les institutions municipales, la propriété et les ressources naturelles non renouvelables. Selon Maurice Croisat², spécialiste du fédéralisme, l'article 92 accorde aussi « le droit exclusif de légiférer dans les matières ayant une incidence culturelle précise : le droit civil, le bien-être social, l'enseignement [...] ». D'autres articles ont aussi consacré le caractère bi-ethnique et biculturel du Canada, comme l'article 93 qui stipule que dans « chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation » et l'article 133 relatif au bilinguisme du Parlement fédéral³.

Le Canada demeure un État largement décentralisé dans la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Comme dans bien d'autres domaines, les politiques culturelles s'inscrivent dans des juridictions concurrentes et, comme nous le verrons, elles ont été souvent la source de conflits, particulièrement entre le gouvernement fédéral, le principal promoteur de la culture canadienne, et le gouvernement du Québec qui, depuis près d'un siècle, s'est engagé à promouvoir le fait français puis, à compter des années 1960-1970, la culture québécoise avec cette place toujours centrale accordée à la langue française⁴.

Chose certaine, dues à leur courte histoire, et comparativement à bien des pays européens, la culture canadienne et la culture québécoise sont avant tout contemporaines quoique des anciennetés de peuplement diversifiées opèrent sur la conception même que l'on s'en fait. Ni l'une ni l'autre ne peuvent faire abstraction du fait français, dont les racines remontent au début du XVII^e siècle au Québec et en Acadie, alors qu'il en va autrement dans l'Ouest canadien où la colonisation a été beaucoup plus récente (fin XIX^e et début XX^e siècle) avec des apports importants d'immigrants autres que d'origines française et britannique. Les politiques culturelles sont donc profondément marquées par des clivages régionaux (entre les Maritimes, le Québec et l'Ontario, l'Ouest canadien et les trois grands territoires nordiques), mais aussi linguistiques et culturels (entre francophones et anglophones, avec les populations autochtones), alors que la question de l'indépendance politique et économique ainsi que celle de la survie culturelle face aux États-Unis, avec qui la majorité des Canadiens partage une langue commune, a été une préoccupation constante depuis la création du Dominion du Canada. L'hégémonie étasunienne dans les industries culturelles et dans les médias a été l'objet de préoccupations constantes depuis leur avènement, particulièrement au Canada anglais et pour le fédéral, alors que le Québec, majoritairement francophone, a d'abord œuvré à promouvoir cette culture et cette identité particulières, uniques en Amérique du Nord, héritées de son histoire et reconnues par la plupart des Québécois.

2. Voir Maurice Croisat, *le Fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Éditions Anthropos, 1979, p. 31.

3. Canada, Ministère de la Justice, *Codification administrative des lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1993.

4. Rappelons à cet effet que le Québec est la seule province canadienne à avoir fait du français sa langue officielle — la *Charte de la langue française ou loi 101 (1977)* —, alors que le Nouveau-Brunswick est la seule à avoir adopté une loi stipulant que le français et l'anglais sont les deux langues officielles.

Bref, fort de ces caractéristiques historiques, géopolitiques et linguistiques qui influent en grande partie sur le caractère distinct et la complexité des approches canadienne et québécoise en matière de culture, il y a lieu maintenant d'exposer les grandes lignes de leurs politiques culturelles respectives : l'une s'inspirant des pratiques ayant particulièrement cours dans le monde anglo-saxon, mais développant aussi ses propres spécificités⁵, notamment avec sa politique (1971), puis sa loi sur le multiculturalisme (1988) ; l'autre, québécoise, qui très tôt prend ses distances de l'action fédérale et des autres provinces canadiennes en réclamant régulièrement la pleine juridiction en ce domaine⁶. D'ailleurs, nous le verrons, une grande partie des politiques culturelles fédérales et du Québec s'explique par la dynamique politique et culturelle d'alors, particulièrement au cours des années 1960-1970, avec la montée du nationalisme et du mouvement indépendantiste au Québec. Cette rivalité – toujours présente entre Québec et Ottawa – s'est traduite dans nombre de mesures adoptées par ces deux paliers de gouvernement⁷.

Avant de présenter les grandes étapes des politiques culturelles canadiennes et québécoises, il convient de souligner que, comme bien des pays occidentaux⁸, les gouvernements fédéral canadien et québécois ont eu des ambitions relativement similaires depuis le milieu du XX^e siècle : la démocratisation culturelle, puis l'émergence de la démocratie culturelle (droits culturels de la minorité linguistique, des communautés culturelles, des jeunes, etc.) (1950-1980) ; la professionnalisation du secteur culturel et la montée en puissance des industries de la culture et des nouvelles technologies de l'information et des communications (1980-1990) et, enfin, le rôle accru du secteur privé, le renouvellement des politiques culturelles au regard du nouveau contexte de la mondialisation économique, l'apport croissant des gouvernements locaux et le rôle de plus en plus important d'instances internationales et supranationales⁹ (depuis les années 1990). Le présent chapitre s'attardera donc à retracer non seulement l'évolution des politiques culturelles du gouvernement fédéral canadien et celui du Québec, mais aussi à rappeler à l'occasion leurs actions croisées.

5. Voir Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre, "The 'Neoliberal Turn' in Provincial Cultural Policy and Administration: The Case of Québec and Ontario", *Canadian Journal of Communications*, (sous presse).

6. Voir Diane Saint-Pierre, *la Politique culturelle du Québec : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*, Québec, Presses de l'université Laval, coll. « Management public et gouvernance », 2003 ; *id.*, « Les politiques culturelles du Québec », dans Robert Bernier (dir.), *l'État québécois à l'aube du millénaire*, Québec, Les Presses de l'université du Québec, 2004, p. 231-259.

7. *Id.*, « Politiques culturelles et patrimoines au Québec et au Canada », numéro thématique Philippe Poirrier (dir.), « Politique culturelle et patrimoines. Vieille Europe et Nouveaux mondes », revue *Culture et Musées, Revue internationale. Muséologie et recherches sur la culture* (France), juin 2007, n° 9, p. 121-140 ; *id.*, « Identité et patrimoine... deux notions au cœur des interventions patrimoniales publiques du Québec et du Canada », dans Jean-Claude Némery, Michel Rautenberg et Fabrice Thuriot (dir.), *Stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 115-124.

8. Voir notamment Anne-Marie Autissier, « Politiques culturelles des États européens : pour une nécessaire refondation », *Espaces Temps.net*, 2006 (<http://espacestemp.net/document1917.html>).

9. Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre, "Toward Provincial Comparative Cultural Policy Analysis in Canada: Can National Models Apply? An Analysis of the Québec and Ontario Experiences", *International Journal of Cultural Policy*, août 2008, vol. 14, n° 3, p. 335-353 ; *id.*, avec la collab. d'Alexandre Couture-Gagnon, "Towards Sub National Comparative Cultural Policy Analysis: The Case of Provincial Cultural Policy and Administration in Canada", *Journal of Arts Management, Law and Society*, hiver 2008.

La politique culturelle (fédérale) canadienne

Les politiques culturelles fédérales canadiennes, telles que nous les connaissons de nos jours, sont relativement récentes. Même si les premières initiatives publiques remontent à la seconde moitié du XIX^e siècle, après la création du *Dominion du Canada*, soulignons qu'elles demeurent alors modestes. En effet, avant les années 1920, les mesures sont pour la plupart limitées aux institutions du patrimoine, aux arts et aux communications. Ainsi en est-il de la création des Archives publiques (1873) et de la commission des lieux et monuments historiques du Canada (1919), de la mise sur pied du musée des Beaux-Arts du Canada (1880), de l'adoption d'une réglementation dans le secteur des communications (1905) et de l'émission d'une première licence à une station de radiodiffusion à Montréal¹⁰ (1918). La plupart des actions publiques visent alors à accroître, pour des raisons de prestige et de philanthropie, le patrimoine artistique, littéraire, musical et architectural de cette jeune nation qui, à cette époque, grâce à l'apport d'immigrants venant d'un peu partout en Europe et en Asie, voit ses frontières sans cesse repoussées vers l'Ouest et les territoires nordiques.

Considérée jusqu'au milieu du XX^e siècle comme élitiste (le « culte du beau ») et relevant plus de l'initiative privée ou de quelques grandes institutions nationales, la culture tend graduellement à être considérée comme un « bien public », notamment avec l'expansion de la culture de masse dès les années 1920, mais dont les caractéristiques s'affirmeront pleinement à compter des années 1950 avec l'avènement de cette jeunesse issue du *baby-boom* de l'après-guerre, l'augmentation du temps libre, des loisirs, et le développement considérable de la consommation.

La question de l'identité et de la culture canadiennes... face au géant étasunien

À compter de la fin des années 1920, les préoccupations du gouvernement fédéral en matière de politiques culturelles prennent un virage, avec un intérêt croissant pour la question des droits d'auteur et la radiodiffusion. À cette époque, bien que la radiophonie canadienne soit rudimentaire, les stations étasuniennes diffusent librement hors frontières, inondant de plus en plus le pays de leurs émissions. Ainsi, après l'entrée en vigueur de la première *Loi sur le droit d'auteur* en 1924, le fédéral met sur pied la commission royale de la radiodiffusion (commission Aird), en 1928. Ses travaux sont guidés par deux motivations : l'unité nationale et l'universalité des services¹¹. Si on excepte la question des droits linguistiques, c'est à cette époque que

10. Voir Sharon Jeannotte, « Chronologie des événements marquants de la politique culturelle fédérale canadienne – de 1849 à 2005 », Patrimoine canadien, Observatoire culturel canadien et Culturescope.ca, mai 2007 (en ligne, http://www.culturescope.ca/policy-timeline/cultural-policy-home_fr.htm, consulté le 19 septembre 2008).

11. André Fortier, « Le pouvoir fédéral des actions culturelles dont la somme forme peut-être une politique », dans *Pouvoirs publics et politiques culturelles : enjeux nationaux*, actes du colloque tenu à Montréal les 17, 18 et 19 octobre 1991, Montréal, HEC (chaire de gestion des arts), 1992, p. 97-108.

survient une des premières manifestations du contentieux Ottawa-Québec en matière de culture, contentieux qui s'appuie sur l'interprétation des prérogatives conférées par la Constitution canadienne. Stimulé par les travaux de la commission Aird, le gouvernement du Québec adopte en 1929 sa *Loi de la radiodiffusion*, démontrant ainsi sa volonté de s'attribuer des compétences en matière de communications. Cette initiative québécoise est rapidement contestée par le fédéral, puis jugée inconstitutionnelle par le Conseil privé d'Angleterre en 1932¹². Chose certaine, alors que les stations radiophoniques privées commencent à passer aux mains d'entreprises étasuniennes, des recommandations issues des travaux de la commission Aird découlera la création, en 1932, de la commission canadienne de la radiodiffusion (CIR), de propriété publique, puis en 1936 d'une société d'État inspirée de la *British Broadcasting Corporation* (BBC), la société Radio-Canada.

Quelques années plus tard, alors que le Canada contribue à l'effort de guerre, le gouvernement fédéral met sur pied en 1942 le Comité parlementaire sur la reconstruction d'après-guerre (Canada, rapport Turgeon, 1944). Chargés de trouver des solutions aux inquiétudes d'alors, notamment en ce qui a trait au retour des soldats à la vie civile et à la question de l'emploi après la guerre, les membres de ce comité entendent les représentations d'une quarantaine de groupes de spécialistes. Dans le domaine plus spécifique des arts et de la culture, la situation est particulièrement difficile en cette période de guerre et de restrictions. C'est dans l'optique d'obtenir une aide accrue de l'État que plusieurs associations d'artistes, d'écrivains et de musiciens canadiens, tant francophones qu'anglophones, décident de se regrouper et de présenter, en juin 1944, un mémoire aux membres du Comité surnommé la « Marche sur Ottawa ». Cet événement marque « le début d'une réflexion au Canada sur le rôle du gouvernement dans les arts¹³ ». Le Premier ministre canadien, Mackenzie King, ne réagit toutefois pas aux recommandations du Comité. Face à une certaine effervescence et aux représentations du Conseil canadien des arts et de plusieurs associations culturelles, émerge cette nécessité de réfléchir sur le rôle du fédéral dans le domaine de la culture et des arts au Canada. C'est ce à quoi s'attaque, dès 1949, la commission royale d'enquête sur le développement des arts, des lettres et des sciences du Canada, dite commission Massey-Lévesque¹⁴.

À la fin de son mandat, cette commission considère que toute action fédérale en matière de culture devra s'appuyer sur les questions de l'unité nationale, du renforcement de la « trame canadienne » et du partage des richesses culturelles parmi

12 Gerald A. Beaudoin, avec la collab. de Pierre Thibault, *le Fédéralisme au Canada. Les institutions. Le partage des pouvoirs*, Montréal, Wilson et Lafleur LTÉE, 2000 (chap. 12 : « L'éducation, la culture et la langue », p. 623-684 ; chap. 13 : « Le pouvoir d'imposer et le pouvoir de dépenser », p. 684-732).

13 André Fortier et D. Paul Schafer, *Historique des politiques fédérales dans le domaine des arts au Canada (1944-1988)*, préparé pour le ministère des Communications, Ottawa, Conférence canadienne des arts/Canadian Conference of the Arts, 1989, p. 6.

14 Jugant la commission « constitutionnellement non compétente en matière d'éducation et d'arts », le gouvernement du Québec refuse d'y prendre part, se démarquant ainsi des autres provinces canadiennes (voir Harold Hyman, *L'idée d'un ministère des Affaires culturelles du Québec : des origines à 1966*, thèse d'histoire, Montréal, Université de Montréal, 1988, p. 42).

la population canadienne¹⁵. Dans les faits, le rapport Massey-Lévesque¹⁶ constitue la « première esquisse d'une politique culturelle canadienne¹⁷ ». Les recommandations proposent, entre autres, l'établissement d'un programme d'aide aux universités, mis en place en 1952, la création d'une bibliothèque nationale et d'un conseil des arts¹⁸, respectivement mis sur pied en 1953 et 1957, et l'accroissement du budget de Radio-Canada. Se retrouve aussi cette idée de contrer l'influence culturelle étasunienne (surtout la presse, la radio et le cinéma) en suscitant et en nourrissant le nationalisme culturel canadien¹⁹. Dans les faits, depuis cette époque, les volontés souvent centralisatrices du fédéral s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble dont l'objectif est de promouvoir la nation canadienne d'un océan à l'autre, le concept de *Nation Building* traduisant cette aspiration.

Chose certaine, poursuivant sur sa lancée, le fédéral institue en 1955 la commission royale d'enquête sur la radio et la télévision dont le mandat est d'étudier le rôle et le financement de Radio-Canada (rapport Fowler, 1957). Les travaux de cette commission seront à l'origine du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion en 1958, dont la responsabilité est de veiller à la gestion de Radio-Canada et de réglementer la radiodiffusion canadienne. Selon le sociologue Fernand Harvey, et ce en conformité à de grands enjeux mentionnés précédemment, la commission Fowler évoque quatre raisons pour réglementer les ondes au Canada : « Le nombre limité de fréquences radio et de canaux de télévision disponibles, le rôle du Parlement pour contrer le laisser-faire, les dangers de la commercialisation à outrance et, enfin, le développement d'une radio et d'une télévision ayant un contenu canadien et reflétant l'identité canadienne²⁰. »

15. Voir A. Fortier, « Le pouvoir fédéral des actions culturelles dont la somme forme peut-être une politique », art. cité ; Fernand Harvey, « Cultural Policies in Canada and Québec: Directions for Future Research », dans Catherine Murray (ed.), *Cultural Policies and Cultural Practice: Exploring the Links Between Culture and Social Change*, Ottawa, Canadian Cultural Research Network, 1998.

16. *Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences 1949-1951: Report*, Ottawa, Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1951.

17. Daniel Bonin, « La culture à l'ombre de deux capitales », dans Douglas Young et Robert Young (eds), *Canada: The State of Federation 1992*, Ottawa, Institut des relations intergouvernementales, 1992, p. 185.

18. D'ailleurs, à cette époque, la commission Massey-Lévesque constate « avec embarras » que les principaux appuis financiers au secteur des arts au Canada proviennent de fondations étasuniennes, dont les fondations Carnegie et Rockefeller. « Le rapport conclut que le Canada a payé le prix fort pour cette dépendance facile, par la perte de talents, l'appauvrissement de nos universités et l'acceptation aveugle d'idées et de conceptions étrangères à notre tradition » (James Marsh et Jocelyn Harvey, « Historique de la politique culturelle », *l'Encyclopédie canadienne*, Fondation Historica, 2008, en ligne : <http://www.thecanadianencyclopedia.com>, consulté le 15 septembre 2008). Par ailleurs, soulignons que la province de la Saskatchewan a mis sur pied le premier conseil des arts provincial au Canada, en 1948 (Diane Saint-Pierre, « Des approches de soutien aux arts et à la culture distinctes au sein des communautés canadiennes : portrait des conseils locaux des arts », *Loisir et Société/Society and Leisure* (Québec), 2006, vol. 29, n° 2, p. 523-549).

19. Paul Litt, « The Massey Commission, Americanization, and Canadian Cultural Nationalism », *Queen's Quarterly*, été 1991, vol. 98, n° 2, p. 375-387.

20. F. Harvey, « Cultural Policies in Canada and Québec: Directions for Future Research », art. cité, p. 3.

L'effervescence des années 1960-1970

Au cours des années 1960, alors que le nationalisme québécois occupe de plus en plus la scène politique, des commissions et comités fédéraux produisent des rapports et des études faisant état de cette idée de promouvoir, d'affirmer et de protéger l'identité et l'unité canadiennes. Ainsi, le gouvernement fédéral met sur pied trois commissions royales d'enquête : la commission O'Leary sur les publications (1961) dont les recommandations visent principalement à protéger les magazines et les périodiques canadiens, la commission Glassco (1962) qui suggère de créer un secrétariat d'État regroupant certains organismes culturels, ce qui sera chose faite dès l'année suivante, et la commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission Laurendeau-Dunton, 1962) qui, comme le traduira un éditorial de la presse écrite, a comme objectif de « sauver la confédération » en cherchant un « nouvel équilibre entre les deux cultures », ici canadienne et québécoise (*Le Devoir*, 14 février 1963). Les travaux de cette dernière commission ont un impact considérable sur les futures politiques du gouvernement fédéral, notamment en ce qui a trait à la loi sur les langues officielles (1969) et à la politique du multiculturalisme dans un cadre bilingue (1971), ainsi que l'aide à l'éducation bilingue et le soutien aux minorités. Ces travaux ont comme conséquence d'élargir la définition de la culture, afin d'y inclure le bilinguisme, le biculturalisme et bientôt le multiculturalisme. Entre-temps, le fédéral accorde au secrétariat d'État des responsabilités en matière de culture et de communications (1963), initiative qui sera suivie de la mise en place du comité permanent de la culture de la Chambre des communes (1965) et de la création d'une direction des affaires culturelles au ministère des Affaires extérieures (1966). Les années 1960 et suivantes sont aussi celles où le fédéral accroît considérablement ses interventions dans le domaine de la culture, grâce à son pouvoir général de dépenser. Ainsi, en prévision des fêtes du Centenaire du Canada (1967), il finance à travers le pays de nombreuses infrastructures culturelles et des festivals des arts et soutient la création de nouvelles institutions culturelles fédérales, comme le musée national des Sciences et de la Technologie en 1967 (rebaptisé le musée des Sciences et de la Technologie du Canada, en 2000) et le Centre national des arts, inauguré en 1969. Entre-temps, le gouvernement central regroupe en une seule entité, dirigée par un nouveau conseil d'administration, les quatre musées nationaux : le musée des Beaux-Arts du Canada, le musée national de l'Homme (maintenant le musée canadien des Civilisations), le musée national des Sciences naturelles (maintenant le musée canadien de la Nature) et le musée national des Sciences et de la Technologie.

Par ailleurs, la plupart des initiatives fédérales depuis les années 1950 soutiendront cette idée que l'aide à la culture doit être accordée sans ingérence politique, garantissant ainsi aux principales agences culturelles une autonomie au regard du pouvoir politique²¹. Enfin, la décennie 1970 est aussi celle où le fédéral accroît ses actions sur la scène internationale en adhérant, par exemple, à la Convention pour

21. D. Saint-Pierre, « Politiques culturelles et patrimoines au Québec et au Canada », art. cité ; M. Gattiniger et D. Saint-Pierre, "Toward Provincial Comparative Cultural Policy Analysis in Canada: Can National Models Apply? An Analysis of the Québec and Ontario Experiences", art. cité.

la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco en 1976 et en créant, quelque trois ans plus tard, la direction générale des relations culturelles internationales au sein du ministère des Affaires étrangères.

Les impératifs économiques et la dure réalité des années 1980-2000

Durant les années 1980 et le début des années 1990, outre le débat constitutionnel déchirant qui isole de plus en plus le Québec – rapatriement de la Constitution en 1982 sans l'accord du Québec, échecs des accords de Meech²² (1990) et de Charlottetown²³ (1992) – et qui occupe la scène politique canadienne, les interventions gouvernementales canadiennes s'inscrivent dans un contexte économique difficile²⁴. Tant au fédéral qu'au provincial, on opte pour la réduction des dépenses publiques, on favorise les politiques de privatisation et on crée des agences publiques autonomes. Également, sont mises en place de nouvelles directives de rationalisation, tout en accentuant les contrôles dans la gestion des fonds publics. Les années 1980, notamment, sont particulièrement marquées par ces initiatives fédérales qui visent à repenser l'ensemble des stratégies culturelles. Outre le transfert des responsabilités, du moins en partie, du secrétariat d'État au ministre fédéral des Communications, le gouvernement central crée divers comités et commissions d'études.

Ainsi en est-il du comité consultatif qui travaille à la révision de la politique culturelle fédérale (1979) et de la commission Applebaum-Hébert (1980-1982), qui entreprend une vaste consultation canadienne et dont le rapport fera notamment état de la nécessité d'apporter des changements à la société Radio-Canada (SRC), à l'Office national du film (ONF), au Conseil des arts du Canada (CAC) et à Téléfilm Canada, tout en réitérant cette nécessité de mettre les organismes culturels clés à l'abri de toute ingérence politique (principe du *arm's length*). Même si la majorité des recommandations ne sont pas approuvées, d'autres rapports importants trouveront cependant des échos et se traduiront dans divers programmes et mesures. Il en est ainsi du rapport *L'égalité, ça presse !*, produit par le Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, de la parution du livre blanc fédéral sur le droit d'auteur, intitulé *De Gutenberg à Telidon*, et du rapport, *Imposition des créateurs et des interprètes*, du sous-comité du comité permanent des communications et de la culture de la Chambre des communes, tous trois diffusés en 1984. Mentionnons également les travaux du groupe de travail sur le statut de l'artiste (rapport

22. Porté au pouvoir en 1985, le gouvernement libéral du Québec de Robert Bourassa se met en devoir de conclure une entente avec le gouvernement conservateur de Brian Mulroney et avec les autres provinces : l'accord du lac Meech (1987). Sur la base de conditions posées par le Québec, cet accord est finalement rejeté par trois provinces canadiennes en 1990 (D. Saint-Pierre, *la Politique culturelle du Québec...*, *op. cit.*, p. 104-108 ; E. Brouillet, *la Négation de la nation...*, *op. cit.*).

23. L'entente constitutionnelle de Charlottetown, qui sera finalement rejetée à la suite d'un référendum national, prévoyait notamment la reconnaissance de la compétence exclusive des provinces en matière culturelle. Pour une critique des offres contenues dans l'entente, consulter Henri Brun, Ghislain Otis, Jacques-Yvan Morin, Daniel Turp, José Woehrling, Daniel Proulx, William Schabas et Pierre Patenaude, « La clause relative à la société distincte du Rapport du consensus sur la Constitution : un recul pour le Québec », dans *Référendum, 26 octobre 1992. Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, 1992.

24. D. Saint-Pierre, « Les politiques culturelles du Québec », *art. cité*

Siren-Gélinas, 1986) qui, dans l'optique d'assurer aux artistes une meilleure sécurité financière, recommande diverses modifications législatives. Quant au rapport *Financement des arts au Canada d'ici à l'an 2000* (rapport Bovey, 1986), il suggère une hausse annuelle de 5 % du budget consacré aux arts par le fédéral, alors que le rapport du groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion (rapport Caplan-Sauvageau, 1986) recommande une hausse du financement public pour que les diffuseurs et producteurs, et ce, afin d'offrir davantage de contenu canadien sur les ondes radio et à la télévision.

Poursuivant sur cette lancée de réflexions et d'actions, les années 1990 s'annoncent comme celles « de grands changements » en matière de politique culturelle canadienne²⁵. D'abord, les musées nationaux sont divisés en quatre sociétés de la Couronne indépendantes ; elles ont notamment comme mandat d'accroître leur autofinancement en sollicitant des fonds auprès du secteur privé. Puis, dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de 1993, le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, créé deux ans plus tôt, est aboli. Enfin, connu jusqu'alors sous le nom de ministère des Communications, le ministère du Patrimoine canadien a désormais la responsabilité d'élaborer les politiques relatives aux arts et de soutenir financièrement des activités culturelles et artistiques. En outre, il est doté des responsabilités des parcs nationaux, du sport amateur et des langues officielles ainsi que de programmes pour les autochtones. En cette période d'austérité gouvernementale croissante, presque tous les secteurs de la culture sont scrutés à la loupe, alors que la mise en examen des programmes publics s'accompagne souvent de coupures budgétaires importantes. Il en est ainsi pour le ministère du Patrimoine canadien et pour divers organismes d'État, dont la SRC qui, après avoir fermé onze stations régionales en 1990, faute de financement, voit à nouveau son budget amputé, en 1995, de quelque 300 millions de dollars canadiens en trois ans. Entre-temps, la loi sur le statut de l'artiste est adoptée en 1992, créant du même coup le conseil canadien du statut de l'artiste et le tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs. Enfin, le rapport Juneau, *Faire entendre nos voix* (1996), du comité d'examen des mandats recommande la modification des mandats et du financement de Téléfilm Canada, de l'ONF et de la SRC.

La décennie 1990 et le début des années 2000 sont aussi propices à la constitution de différents fonds de développement dans les secteurs des industries culturelles en général (1990), dans ceux plus spécifiques de la télévision et de la câblodistribution (1996), du multimédia à Téléfilm Canada (1998, renommé Fonds des nouveaux médias du Canada en 2001), du long métrage et pour les magazines (tous deux en 2000) et, enfin, de la musique (2001). Entre-temps, le programme du multiculturalisme est renouvelé en 1996, alors que les activités de la Fondation canadienne des relations raciales, un organisme autonome, débutent l'année suivante. En 1998, la loi sur l'agence Parcs Canada a comme conséquence de la soustraire du ministère du Patrimoine canadien pour en faire une agence distincte du gouvernement fédéral.

²⁵ Voir S. Jeannotte, « Chronologie des événements marquants de la politique culturelle fédérale canadienne — de 1849 à 2005 », art. cité

En constituant ces différents fonds et en adoptant ces diverses mesures, le gouvernement fédéral canadien souhaite relever les défis dans les domaines de la diversité culturelle et des innovations technologiques, tout en tentant de rencontrer de nouvelles demandes issues des scènes nationale et internationale.

Après les importantes coupures des années 1990, le fédéral met en place en 2001 un important programme d'investissements dans le secteur des arts et de la culture de quelque 560 millions de dollars canadiens sur une période de trois ans. Ce programme a été prolongé depuis à deux reprises²⁶. Conformément à de nouvelles orientations que se donne le gouvernement fédéral, notamment faire de l'intégrité écologique sa priorité première, Parcs Canada devient un organisme relevant désormais du ministre de l'Environnement, en décembre 2003. Est aussi adoptée la loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada qui prévoit la création d'un réseau d'aires marines de conservation dans les océans et les grands lacs du pays. Entre-temps, le fédéral met sur pied en 2001 son programme Espaces culturels Canada dans le but de soutenir financièrement des projets majeurs dans les domaines artistique et patrimonial et d'améliorer, notamment, les collections muséales et les expositions patrimoniales. À un autre niveau, le gouvernement fédéral et celui du Québec collaborent étroitement²⁷ à l'élaboration de la nouvelle convention de l'Unesco, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Pour clore cette partie, mentionnons que les vingt et un ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement fédéral dévolus à la culture, ou qui consacrent certains de leurs programmes à ce domaine, ont dépensé quelque trois milliards de dollars canadiens en 2006-2007. Le ministère du Patrimoine canadien et la SRC constituent toujours les deux principales organisations culturelles, avec des dépenses de plus de 1,9 milliard de dollars (près de 65 % des dépenses totales²⁸). Enfin, dans un rapport²⁹, on chiffre « l'empreinte économique du secteur culturel » à quelque 85 milliards de dollars en 2007, soit 7,4 % du PIB du Canada, alors que ce secteur compte à lui seul pour 1,1 million d'emplois, soit 7,1 % des emplois totaux au Canada.

26. Depuis, par contre, d'autres dossiers portés sur la scène publique canadienne et québécoise par le gouvernement conservateur, élu en 2006, ont suscité des tollés dans les communautés artistiques et culturelles. C'est le cas du projet de loi C-10 qui, selon ses opposants, ouvrirait la porte à la censure au cinéma, et de l'abolition, depuis le printemps 2008, de plusieurs programmes culturels, dont ceux destinés à financer les tournées d'artistes canadiens à l'étranger.

27. Ivan Bernier et Hélène Ruiz-Fabri, « Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle », groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, Québec, 2002 (en ligne, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133>, consulté le 17 septembre 2008).

28. « Le rendement du Canada 2006-2007 : la contribution du gouvernement du Canada », Ottawa, Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, 23 novembre 2007 (en ligne, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2006-2007/cp-rc04-fra.asp#c13>, consulté le 29 septembre 2008).

29. Conference Board du Canada, *Valoriser notre culture : mesurer et comprendre l'économie créative du Canada*, Ottawa, Conference Board du Canada, août 2008 (en ligne, <http://www.conferenceboard.ca/documents.asp?rnext=2702>).

La politique culturelle du Québec

D'emblée, il convient de rappeler que l'originalité de la culture québécoise s'explique d'abord par un héritage historique et par un riche métissage culturel de sa population, après quatre siècles de cohabitation et de développement avec, en toile de fond, la conservation de son caractère majoritairement francophone. Comment peut-il en être autrement alors que le Québec compte 7,2 millions d'habitants (2001), dont 81 % de langue maternelle française. L'ensemble de cette population constitue 19,5 % de la population canadienne, majoritairement anglophone, et à peine 2 % de l'ensemble nord-américain. Il n'est donc pas étonnant que le Québec ait cherché à promouvoir sa culture, notamment face aux initiatives du gouvernement fédéral canadien qui soutient, souvent avec l'appui des autres provinces, la nation canadienne... multiculturelle. Nombre d'intellectuels ont critiqué – et critiquent toujours – la politique sur le multiculturalisme qui a comme conséquence d'intégrer l'identité québécoise à une culture canadienne basée sur une diversité multiculturelle³⁰. Ainsi, au multiculturalisme qui particularise les communautés culturelles canadiennes, le Québec se distingue en proposant sa politique de l'interculturalisme, qui s'appuie sur la continuité historique, le respect des institutions et des valeurs de la société d'accueil, donc l'affirmation identitaire, et qui vise ainsi à favoriser l'intégration des immigrants à une langue commune, le français, et à une culture partagée par la majorité.

La question de l'identité...

au cœur des interventions du gouvernement du Québec

Au Québec, et malgré les risques d'une grande simplification, trois approches majeures de politique culturelle ont structuré les rapports entre État et Culture jusqu'au début des années 1980, et ce en accord avec la conception que l'on se fait à différentes époques de la notion de culture³¹.

Tout d'abord, l'approche humaniste, qui imprégna largement l'esprit positiviste et moderniste du XIX^e siècle, a amené le gouvernement du Québec, à travers notamment des politiciens et hauts fonctionnaires, à intercéder en faveur de la « culture lettrée et élitiste » (le « culte du beau »). À cette époque, la plupart des initiatives gouvernementales visent à accroître le patrimoine des Canadiens-Français : création du bureau des archives de la Province de Québec en 1920 et de la commission des monuments historiques du Québec en 1922, ouverture des écoles des beaux-arts de Montréal et de Québec en 1922 et en 1923, inauguration du musée provincial de Québec en 1933, mise sur pied du Conservatoire de musique de Québec en 1944,

30. Pour un survol intéressant du multiculturalisme canadien et des prises de position de différents intellectuels canadiens et québécois, voir Simon Langlois, « Le multiculturalisme canadien : une approche sociologique », conférence publique prononcée dans le cadre de la chaire des Amériques à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne, le 14 mars 2007 (en ligne, <http://chairedesamericas.univ-paris1.fr>, consulté le 12 octobre 2008).

31. D. Saint-Pierre, « Les politiques culturelles du Québec », art. cité.

de la Centrale provinciale d'artisanat en 1945 et du Conservatoire d'art dramatique de Québec en 1958. Il y a lieu de souligner aussi l'adoption de diverses lois dans les domaines de la production d'œuvres littéraires et scientifiques (1922), du cinéma (1938) et des bibliothèques publiques (1959).

Puis, l'approche libérale associe culture et beaux-arts, ceux-ci se situant dans un contexte où les notions de droit culturel et de démocratisation de la culture dominent de plus en plus les interventions des gouvernements occidentaux en ce domaine. La notion de démocratisation correspond alors à ce modèle plus centralisé de développement qui fonde les politiques culturelles conçues après la Deuxième Guerre mondiale et qui s'oriente notamment vers le soutien à la création, le développement d'infrastructures de production et de diffusion, la professionnalisation des activités culturelles et la promotion de la fréquentation des œuvres par le plus grand nombre. C'est cependant avec la création de la commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels en 1952, dite commission Tremblay, qui s'inscrit alors dans la foulée des travaux de la commission fédérale Massey-Lévesque (1949-1951) entreprise par le fédéral, que le Premier ministre de l'époque, Maurice Duplessis, met en place, bien malgré lui, les forces de ce qui sera qualifiée pour le Québec des années 1960 de « Révolution tranquille ».

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 du gouvernement d'alors, plusieurs idées se retrouvent par la suite dans des documents produits par le Parti libéral du Québec³², qui prend le pouvoir en 1960. Avec l'arrivée de l'équipe de Jean Lesage, les libéraux entreprennent une réforme sociale, économique et politique en profondeur au Québec. Pour le Premier ministre Lesage, la solution au constat de retard du Québec sur les autres provinces canadiennes réside dans la modernisation de l'État québécois. 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 à penser en la personne du ministre français, André Malraux³³. À l'occasion de la création du ministère des Affaires culturelles du

32. 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 » (D. Saint-Pierre, *la Politique culturelle du Québec...*, *op. cit.*).

33. Consulter à cet effet les mémoires de Georges-Émile Lapalme, *le Paradis du pouvoir. Mémoires III*, Montréal, Leméac, 1974. Par ailleurs, comme le note Colbert *et al.* : « [...] the federal and provincial governments each developed their own approach to this sector, with Canada and the English-speaking provinces having adopted the British model of an arm's-length Council for the Arts, while Quebec having chosen to follow the French model, predicated on a Ministry of Culture. This situation has, however, evolved over the years, to the point that Canada now has a mixed system » ((François Colbert, A. d'As tous et M-A. Parmentier, "Consumer Evaluation of Government Sponsorship in the Arts", Paper presented at the 3rd International Conference on Cultural Policy Research, Montréal, École des hautes études commerciales, 2004, p. 1, en ligne http://www.gestiondesarts.com/fileadmin/media/images/Francois_colbe

Québec en 1961, Lesage affirme qu'il est de « l'obligation morale » du gouvernement du Québec de 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-française³⁴ ». Dans la décennie qui suit, le ministère met sur pied des directions et des services, développe ses programmes et crée de grandes institutions chargées de préserver et de diffuser la culture : la Place des Arts à Montréal, la Bibliothèque nationale, le Grand Théâtre de Québec, le musée d'Art contemporain de Montréal.

Par ailleurs, de tous les gestes internationaux que pose Jean Lesage, la création de la Délégation générale du Québec à Paris, à l'automne 1961, s'avère marquante. Cette ouverture du Québec 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 canadiennes³⁵. Fort de ce principe, Lesage signe des ententes franco-québécoises sur l'éducation et la culture en 1965, une décision sans précédent au Canada. Les années 1960 sont aussi remarquables dans la création d'organismes de toutes sortes, aux visées souvent nationalistes : Office de la langue française en 1961, Service du Canada français d'outre-frontières en 1963, Direction générale de l'immigration en 1966 et, enfin, Radio-Québec en 1968. Alors que le ministère de l'Éducation contribue de façon importante aux transformations de la société québécoise, d'autres ministères, également à vocation « culturelle », voient le jour : ministères de l'Immigration, en 1968, et des Communications, en 1969 (intégré avec celui de la Culture en 1994).

Enfin, au cours des années 1970, s'impose une approche qui met davantage l'accent sur l'identité nationale. L'État québécois se présente comme le « maître d'œuvre » du développement culturel et le protecteur de la culture canadienne-française qui, entre-temps, s'est muée en « culture québécoise ». Il adhère à cet élargissement de la notion de culture au-delà du champ des beaux-arts, en la prenant dans un sens plus anthropologique du terme et dont le « projet de société ou de culture » du ministre péquiste Camille Laurin demeure l'exemple le plus éloquent³⁶. 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 culture³⁷ ». 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

10/10 C FR Coll. d'Art. Parm.pdf). Voir également H. Hillman-Chartrand et C. McCaughey, "The Arts' English Principle and The Arts: An International Perspective. Past, Present and Future", dans M. C. Cummings Jr. et J. M. D. Schuster (eds), *Who's to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support*. New York, American Council for the Arts, 1989 (en ligne, <http://www.culturaleconomics.atfree.net/cont/arns.htm>).

34 Catherine Lini (textes réunis par), *les Problèmes culturels du Québec vus par Jean Lesage*, Daniel Johnson Jean Jacques Bertrand, Robert Bourassa, Montréal, Les Éditions La Presse, 1974, p. 23.

35 Comme comme la « doctrine Gérin-Lajoie », cette thèse a été défendue depuis par tous les gouvernements québécois.

36 Camille Laurin, ministre d'État au Développement culturel, *Livre blanc. La politique québécoise du développement culturel* (2 volumes), Québec, Gouvernement du Québec, 1978.

37 *Ibid.*, p. 9.

culturelle du « peuple québécois » et associée, notamment, au petit artisanat, au folklore et au patrimoine. Mais cette décennie est aussi celle de grandes offensives en matière de droits linguistiques – qui culmine avec l'adoption de la Charte de la langue française (ou loi 101), en 1977 – et de plusieurs initiatives visant à contrer celles du fédéral dans le domaine de la culture. C'est d'ailleurs dans l'optique de faire concurrence au fédéral que Québec décide de regrouper, en 1978, sous un super-ministère d'État les ministères québécois à vocation culturelle (Affaires culturelles, Éducation, Communications, Loisir, Immigration³⁸).

Une gestion de plus en plus « serrée » des affaires culturelles

Les années 1980 et 1990 sont pour leur part associées à une approche plus néolibérale qui, réconciliant culture et économie et associant culture et industrie, consacre les manifestations culturelles développées par les médias et les industries culturelles³⁹. L'accroissement des dépenses culturelles publiques s'accompagne de nouvelles croyances économiques quant aux vertus d'une saine gestion culturelle et quant à l'importance des emplois culturels. Ces décennies sont aussi celles de l'apologie de la notion d'« entreprise culturelle » et de l'essor des associations professionnelles. Comme au cours des décennies précédentes, l'action gouvernementale consiste principalement à soutenir une politique de l'offre, à travers la multiplication des équipements culturels, et de satisfaire les producteurs culturels qui voient l'État comme un guichet d'aides et de subventions. Mais cette période est aussi fondée sur un questionnement des capacités et des responsabilités de l'État québécois qui, comme au fédéral, 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 culturelle et adopte des programmes plus fonctionnels, favorables aux municipalités, aux régions et aux grandes institutions culturelles, mais aussi aux artistes et aux créateurs. Ainsi, le ministère des Affaires culturelles procède à une réorganisation administrative de plusieurs de ses services et décroïsonne 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 cinéma⁴⁰, la Société générale du cinéma et l'Institut québécois du cinéma. Également, des modifications apportées à

38. Outre les auteurs cités, cette partie s'inspire également d'Alexandre Couture-Gagnon, *Chronologie de l'administration publique de la Culture au Québec*, document de travail (sous la dir. de D. Saint-Pierre), Québec, Institut national de la recherche scientifique, mars 2007.

39. Deux événements majeurs témoignent de ce tournant, dès 1978 : la tenue du Sommet sur les industries culturelles du Québec et l'adoption de la loi constituant la Société québécoise de développement des industries culturelles. Sanctionnée en décembre 1978 et s'inspirant du secteur privé, cette loi a notamment pour objectifs d'« assurer le maintien sous contrôle québécois des entreprises culturelles » et de « favoriser le développement d'entreprises culturelles québécoises d'envergure internationale » (Pierre Fournier, Yves Bélanger et Claude Painchaud, *le Parti québécois : politiques économiques et nature de classe*, 1978, p. 15 (en ligne, http://classiques.uqac.ca/contemporains/fournier_pierre/PQ_pol_econo_nature_de_classe/PQ_pol_econo_de_classe.pdf, consulté le 18 septembre 2008).

40. La Régie du cinéma, origine du bureau de surveillance du cinéma, lequel était le descendant immédiat du bureau de censure du cinéma, créé en 1945 par le gouvernement de Maurice Duplessis.

la loi sur les biens culturels en 1986-1987 habilite les municipalités à protéger des immeubles ou des sites patrimoniaux. Le gouvernement crée aussi la commission parlementaire sur le statut socio-économique de l'artiste et du créateur, dont les travaux débouchent sur l'adoption de lois sur le statut des artistes en 1987 et 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 1982, et la Société générale du cinéma sont fusionnées en 1988 pour devenir la Société générale des industries culturelles (et depuis 1995, la Société de développement des entreprises culturelles ou Sodec).

Mais alors que les pressions exercées par et sur d'autres secteurs névralgiques d'intervention de l'État (santé, services sociaux, éducation) se font insistantes, les crédits alloués au ministère des Affaires culturelles passent de 108,7 millions de dollars (courants) en 1981-1982 à 288,7 millions, en 1990-1991. Bien plus, en tenant compte de la part des budgets d'autres ministères qui soutiennent des activités culturelles et artistiques, comme la formation des artistes, la radio-télévision publique, les festivals populaires et les loisirs scientifiques, les dépenses publiques consacrées aux arts et à la culture au Québec totalisent 900 millions de dollars en 1990⁴¹. La participation du gouvernement du Québec à la culture et aux arts est alors plus élevée (47 %) que celles du fédéral (31 %) et des municipalités (22 %⁴²). Bref, malgré ces résultats appréciables, on assiste à une levée de boucliers dans le milieu de la culture au cours de la seconde moitié des années 1980. L'explication à l'origine des récriminations du milieu culturel se trouve dans les choix publics du gouvernement de favoriser et d'investir dans tel secteur d'activités culturelles plutôt que dans tel autre. Cette explication se trouve aussi dans de nouvelles directives de rationalisation et dans un contrôle accru du gouvernement dans la gestion des fonds publics⁴³, mais aussi dans des constats peu reluisants : disparité des équipements culturels entre les régions, pauvreté des créateurs et des artistes, vive concurrence entre les organismes et institutions pour conquérir le public, « montréalisation » croissante de la culture québécoise⁴⁴.

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

La décennie 1990 s'inscrit dans la continuité de l'approche néolibérale décrite précédemment, et elle est caractérisée par des changements importants dans les interventions culturelles du gouvernement du Québec. L'un des principaux instruments

41. André Coupet (dir.), *Étude sur le financement des arts et de la culture au Québec*, Montréal, Samson, Bélaïr/Deloitte & Touche, 1990, p. 103 (rapport pour le ministère des Affaires culturelles du Québec).

42. « Dépenses publiques au titre de la culture au Canada, 1990-1991, Statistiques de la culture », *Catalogue 87-206 annuel*, Ottawa, Statistique Canada, mars 1993 (p. 34, tableau 2.5 : « Dépenses totales de l'administration fédérale au titre de la culture, selon la fonction et la province ou le territoire, 1990-1991 » ; p. 34, tableau 2.10 : « Dépenses totales des administrations provinciales au titre de la culture, selon la fonction et la province ou le territoire, 1990-1991 » ; p. 25, tableau 2.11 : « Dépenses des administrations municipales au titre de la culture, selon la fonction et la province ou le territoire, 1990 »).

43. D. Saint-Pierre, *la Politique culturelle du Québec...*, *op. cit.*

44. A. Coupet (dir.), *Étude sur le financement des arts et de la culture au Québec*, *op. cit.*

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.

Rendue publique en juin 1992, la *Politique culturelle du Québec* est adoptée dans un contexte où l'État québécois fait face à une crise des finances publiques et à un débat constitutionnel 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'une tentative en ce sens ait eu lieu avec la création du ministère d'État au développement culturel (1978-1982), c'est une réorientation majeure pour le ministère de la Culture (nouveau nom). Cette politique impose également une décentralisation du soutien aux arts grâce à la création du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ), un organisme autonome qui associe étroitement les artistes et les créateurs aux décisions qui les concernent. Deux ans plus tard, dans les suites de cette politique et en remplacement de la Société générale des industries culturelles (Sogic), l'Assemblée nationale du Québec adopte la loi sur la Société de développement des entreprises culturelles, laquelle crée une nouvelle société d'État, la Sodec, qui regroupe l'ensemble des interventions destinées aux entreprises culturelles. L'année 1994 marque un nouveau tournant dans les orientations de l'État québécois avec l'accent mis sur la recherche de nouvelles sources de financement, mais aussi sur la problématique montréalaise où se concentre la très grande majorité des organismes et des industries de la culture et des communications.

Ainsi, outre le fait d'accorder, *via* la Sodec, des financements sous la forme d'investissement au projet, de subventions ou d'aides remboursables et d'évaluer l'admissibilité des entreprises culturelles à diverses mesures d'aide fiscale (crédits d'impôt remboursables sur les coûts de main-d'œuvre liés à la création et à la production des œuvres), le gouvernement du Québec crée en 1997 le fonds d'investissement de la culture et des communications (FICC). Subventionné par le fonds de solidarité des travailleurs du Québec⁴⁵ (FTQ) et par la Sodec, ce fonds à capital de risque offre un partenariat financier aux entreprises culturelles québécoises de création, de production et de diffusion. Puis, avec la création de la financière des entreprises culturelles (Fidéc) en 1999, une société en commandite mixte gouvernementale et milieux privés, les entreprises du milieu de la culture disposent d'un capital collectif de quelque 45 millions de dollars canadiens. C'est aussi à cette époque que, pour stimuler l'économie montréalaise, le gouvernement du Québec annonce deux grands projets que l'on souhaite structurants : la création de la Cité du multimédia, en 1998, et de la Cité des arts du cirque, l'année suivante. Dans la lignée de ces

45. Société de capital de développement destiné aux entreprises québécoises, le Fonds de solidarité FTQ intervient dans le développement économique du Québec en investissant dans des secteurs d'activités de l'économie (pour en savoir plus, consulter <http://www.fondsftq.com/>).

grands projets, soulignons la création, en juin 2003, du Quartier des spectacles, un partenariat né à la suite du sommet de Montréal (2002) et réunissant une multitude d'acteurs politiques, socio-économiques et culturels ainsi que plusieurs regroupements communautaires et citoyens.

Avec la lente reprise économique qui caractérise la décennie 1990 et les bouleversements liés à la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques, on pourrait croire que la culture en aurait subi des contrecoups. En fait, selon des données compilées par Statistique Canada⁴⁶, les dépenses publiques du gouvernement du Québec liées aux activités et institutions culturelles passent de 536,4 millions de dollars (courants), en 1991-1992, à quelque 726,8 millions en 2003-2004. Par contre, avec les données converties en dollars constants de 2003 (= 100⁴⁷), on obtient cependant qu'une très légère hausse, passant de 707,7 millions de dollars en 1991-1992 à 726,8 millions en 2003-2004. À cette dernière date, elles représentent tout de même 33 % des dépenses culturelles totales des provinces et territoires canadiens⁴⁸.

L'élection du gouvernement libéral en 2003 marque un nouveau tournant dans le discours, notamment avec ce projet de réingénierie de l'État québécois (réduction de sa taille, de son budget et de son rôle). Dès lors, le nouveau gouvernement propose une révision des structures de l'État et des pratiques de gestion de l'administration publique. Diverses raisons sont invoquées pour mettre à l'avant une telle réforme : la nécessité pour l'État québécois de s'adapter au nouveau contexte socio-économique, poursuivre le contrôle des dépenses publiques enclenché en 1996 par le Parti québécois (le « déficit zéro »), réduire les impôts et la dette publique (parmi les plus élevés à l'échelle canadienne), s'adapter aux changements démographiques (vieillesse de la population) et mettre en place de nouvelles façons pour offrir les services publics. Dans le secteur plus spécifique de la culture et des arts, comme le souligne le document *Pourvoir la culture ensemble. Cahier de propositions*, diverses pistes d'action sont envisagées pour « accroître le mécénat, perfectionner les modalités d'accès au capital financier, encourager le développement de la demande, renforcer le secteur des arts et de la culture [ainsi que] le secteur des industries culturelles, consolider les liens entre l'État, les milieux d'affaires, les milieux locaux et ceux de la culture⁴⁹ ».

Ainsi, le gouvernement du Québec crée Placement Culture, en 2005, et le Fonds sur le patrimoine culturel du Québec, en 2006. Le premier est un programme du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (une nouvelle responsabilité à compter d'avril 2007) qui vise à favoriser la croissance des investissements privés et à assurer aux organismes de la culture et des communi-

46. Voir *supra* note 42 et *Dépenses publiques au titre de la culture selon le palier de gouvernement et province ou territoire, Canada, 2003-2004*, Catalogue 87F0001XIF, 2005 (en ligne, http://www.statcan.ca/francais/freepub/87F0001XIF/2006001/data_f.htm, consulté le 7 septembre 2008).

47. Formule de conversion retenue : dollars courants $\times$ 100 + indice = dollars constants. Dans ce cas-ci, $536\,387 \$ \times 100 + 75,8 = 707\,733 \$$. L'auteure remercie monsieur Benoit Allaire, conseiller en recherche culture et communication de l'Institut de la statistique du Québec, pour les renseignements fournis.

48. Voir *supra* note 46.

49. *Pourvoir la culture ensemble. Cahier de propositions*, Québec, Ministère de la Culture et des Communications du Québec, mai 2005, p. 11.

cations, notamment ceux de petite taille, une marge de sécurité financière pour faire face à l'imprévu. Le second a pour but d'accroître les subventions destinées au secteur du patrimoine. Également, en accord avec ce projet de décentralisation et de régionalisation des responsabilités, le gouvernement conçoit en 2003 les conférences régionales des élus, lesquelles sont devenues depuis des intervenants clés en matière de développement culturel. Enfin, en conformité avec cet axe visant la réévaluation des programmes existants, mais aussi face à des problématiques parfois très criantes, divers rapports et études sont produits : la qualité de la langue dans les médias (2003), les médias communautaires et Télé-Québec (2005), les festivals de films à Montréal (rapport Vaugeois, 2006), le milieu du cinéma québécois (rapport Macerola, 2007) et l'industrie du doublage (rapport Heenan, avril 2008⁵⁰).

Conclusion

Au Canada comme au Québec, les fondements des interventions culturelles publiques sont donc intimement liés à la question nationale, l'une canadienne, l'autre québécoise. Dès les années 1960, voire bien avant avec le gouvernement de l'Union nationale de Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959), adversaire des politiques centralisatrices d'Ottawa et défenseur de l'autonomie provinciale, le Québec pose un problème politique délicat dont l'une des solutions réside dans l'affirmation culturelle et identitaire. Quant au fédéral, principal promoteur de la culture et de l'identité canadiennes, et souvent appuyé en cela par les autres provinces canadiennes, il se donne comme finalités, au fil du temps, la création d'un environnement dans lequel les arts, la créativité, le patrimoine et l'histoire sont accessibles à tous.

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 alors... des façons de faire. Cette proximité de vues entre les ministres Lapalme et Malraux se concrétise d'abord avec la création du ministère des Affaires culturelles au Québec en 1961, une première au sein des Amériques. Par cette action, le gouvernement libéral de Jean Lesage met ainsi en place un véhicule par excellence pour privilégier l'identité nationale... des Québécois. Mais très vite les spécificités du régime québécois soumis à des influences anglo-saxonnes se distancient de l'approche d'interventions culturelles *à la française*, notamment en intégrant la pratique de l'administration à distance avec la création de sociétés d'État autonomes. En fait, alors que le gouvernement fédéral multiplie ses interventions culturelles, tout en innovant à l'époque avec sa politique du multiculturalisme, le modèle québécois tend dès lors vers une hybridation des deux grands modes de fonctionnement, 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. Du côté du fédéral, par

50. Pour tous ces documents et rapports, consulter le site internet du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec : <http://www.mcccf.gouv.qc.ca>.

contre, une grande partie des politiques culturelles et des programmes publics en découlant se réalisera grâce à des agences et des sociétés d'État, créées à compter des années 1950.

Cela étant dit, soulignons que 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. Cette finalité trouve aussi ses échos à Ottawa avec l'avènement de la politique sur le multiculturalisme qui, à compter du remaniement gouvernemental de 1993, s'ajoute aux autres responsabilités du ministère du Patrimoine canadien. Rappelons aussi que sous les effets combinés des difficultés économiques des années 1980-1990 et de la remise en question de l'État-providence, le fédéral comme le gouvernement du Québec révisent en profondeur leurs modes d'intervention publique dans le domaine de la culture. Ainsi, se multiplient les réorganisations gouvernementales et les révisions de programmes publics. Sont également élaborés des incitatifs à l'autofinancement et à l'accroissement du mécénat et de partenariats publics-privés, alors que se développent des modalités d'accès au capital financier pour les organismes et entreprises du secteur des industries culturelles, et ce, sans omettre ce rôle de plus en plus croissant accordé aux milieux locaux dans le développement culturel.

Enfin, alors que les objectifs des politiques culturelles canadiennes et québécoises évoluent de plus en plus dans un environnement changeant et mondialisé, émerge à la fin des années 1990 cette nécessité de reconnaître l'importance de la diversité culturelle. L'initiative d'élaborer un nouvel instrument fondateur en droit international, un projet de convention internationale, revient à des membres de la communauté francophone. Alors que la France promeut et défend, pour un temps, le dossier de l'« exception culturelle », le Québec devient dès 1998 un ardent promoteur de la « diversité culturelle », notamment avec la création de la Coalition pour la diversité culturelle, qui regroupe alors une douzaine d'associations québécoises. Puis, en juin 1999, le gouvernement du Québec officialise sa position par une déclaration ministérielle où il insiste sur la reconnaissance internationale de « la capacité des États et des gouvernements de soutenir et de promouvoir la culture⁵¹ ». Bref, tout au cours de ce débat – et pour une des rares fois dans les relations Ottawa-Québec dans le domaine de la culture –, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral canadien travaillent de concert à promouvoir ce nouvel instrument qui, depuis son adoption par la quasi-totalité des pays membres de l'Unesco en octobre 2005, consacre le droit des États de définir et de conduire des politiques culturelles. Le Canada devient d'ailleurs le premier signataire de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

⁵¹ Pour un historique intéressant de ce dossier et du rôle joué par le Québec ainsi que pour prendre connaissance de cette déclaration de juin 1999, consulter le site internet du secrétariat gouvernemental à la diversité culturelle du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec (en ligne, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/>, consulté en septembre 2008).