Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada

Origines, évolutions et mises en œuvre

sous la direction de

MONICA GATTINGER ET DIANE SAINT-PIERRE

PUL

Presses de
l'Université Laval

Préface

Au Canada, l'analyse des politiques culturelles des différents paliers de gouvernement s'avère d'une grande complexité. Il faut, en effet, tenir compte de l'étendue d'un territoire qui, divisé en dix provinces et trois territoires, s'étend de l'Atlantique au Pacifique, sans oublier la frontière américaine au sud et le Grand Nord. Comment, dès lors, présenter à la fois des différences historiques, géographiques, démographiques, sociologiques et identitaires d'un si vaste pays dont la structure fédérale implique un partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces en matière de culture et de communications? Et pour faire pleine mesure de cette complexité, il faut ajouter la triple origine – autochtone, française, britannique – du Canada, à laquelle se sont greffés, au fil de l'histoire, des groupes de différentes origines ethniques.

On ne s'étonnera donc pas de constater que les études sur l'évolution des politiques culturelles au Canada se soient davantage développées au niveau fédéral, plus facile à circonscrire et sans doute plus éloquent dans ses intentions d'utiliser la culture et les communications pour construire une identité nationale comme contrepoids à la culture américaine. En témoignent les conclusions de la *Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada (1949-1951),* mieux connue sous le nom de commission Massey-Lévesque. Au cours de la seconde moitié du 20e siècle, de grandes institutions culturelles fédérales ont, par la suite, pris leur essor: le Conseil des Arts du Canada, la télévision de CBC/Radio-Canada, Téléfilm Canada, les musées nationaux, Parcs Canada, pour ne citer que les plus connues.

Tout se passe comme si le gouvernement fédéral s'était assuré toute la visibilité en matière de politiques culturelles et de communications, laissant aux provinces, aux territoires et aux municipalités la gestion d'une vie culturelle centrée davantage sur la communauté. Bien sûr, il y a le Québec qui fait exception par son souci de bien affirmer ses positions autonomistes et identitaires en matière d'institutions et de politiques culturelles. Mais que dire des autres provinces et des territoires? Pour les chercheurs, aborder l'étude des politiques culturelles à cette échelle relève d'un véritable défi: celui de l'exploration d'une *terra incognita*, surtout si l'analyse doit couvrir l'ensemble canadien.

À la lecture de l'ouvrage, on ne peut qu'être frappé par la diversité d'origine des politiques culturelles provinciales, ainsi que des voies empruntées pour leur développement, souvent ponctuées de reculs, depuis la seconde moitié du 20e siècle. Il importe ici de considérer l'expression de « politique culturelle » dans son sens le plus large, lequel implique l'ensemble des interventions politiques et administratives générales ou sectorielles des gouvernements provinciaux dans le domaine de la culture. On n'y trouvera pas nécessairement des énoncés politiques toujours bien articulés à partir de principes généraux, à l'exemple des livres verts ou blancs qui servent de référence en cette matière. On lui préfère souvent une approche plus empiriste dans certains milieux politiques.

Cet ouvrage comprend nombre de faits et d'informations peu connus du public et de plusieurs spécialistes. Des analyses ultérieures viendront sans doute éclairer les convergences, les différences, voire les divergences entre ces différentes politiques culturelles provinciales élaborées au fil des décennies. On peut néanmoins esquisser quelques pistes de réflexion à la lecture de ces vues d'ensemble par province.

Ainsi, l'élaboration des politiques culturelles est souvent associée à une problématique identitaire, surtout lorsqu'il est question de promouvoir une culture nationale. Qu'en est-il, à cet égard, des politiques culturelles provinciales au Canada ? Il semble que nous soyons en présence d'un *paradoxe identitaire* : peu de ces énoncés politiques font référence à la promotion d'une identité nationale ou provinciale, alors que, d'un autre côté, les provinces se distinguent les unes des autres par le caractère unique du contexte historique, géographique et politique à l'origine de leurs politiques culturelles.

Parmi les provinces dont les politiques culturelles revêtent un fort contenu identitaire, on trouve naturellement le Québec, qui se définit comme une nation au sein du Canada. Le lien entre le développement culturel et la promotion de la langue française est au cœur des énoncés politiques depuis les années 1960, voire depuis les années 1920. Au Canada anglais, Terre-Neuve apparaît comme la province la plus sensible à la question identitaire, depuis son entrée tardive dans la Confédération, en 1949. On retrouve ailleurs certaines manifestations identitaires plus ou moins implicites : les trois provinces des Prairies, qui se sentent négligées par le gouvernement fédéral en matière de développement culturel au profit du Canada central, ainsi que la Colombie-Britannique, qui manifeste son « exceptionnalisme » par rapport aux trois provinces des Prairies et au reste du Canada. Dans les provinces maritimes, le Nouveau-Brunswick rend

compte de son identité en élaborant une politique culturelle en deux volets parallèles qui témoigne de son bilinguisme officiel. Cette politique permet à la communauté artistique acadienne de bénéficier d'un champ d'action publique qui lui soit propre. En Nouvelle-Écosse, la politique culturelle récente soutient les quatre « cultures fondatrices » de la province : les Autochtones, les Acadiens, les Afro-Néo-Écossais et les Gaéliques. Parmi les autres composantes à caractère identitaire des provinces, il faut ajouter, au cours des récentes décennies, la promotion du multiculturalisme et des cultures autochtones, particulièrement en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique.

La question identitaire revêt un caractère spécifique au Yukon, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. Voilà trois territoires qui, longtemps sous la tutelle du gouvernement fédéral, s'efforcent maintenant de définir – chacun à sa manière et selon ses composantes ethnoculturelles – une politique culturelle qui puisse servir d'appui à leur identité nordique. Le grand défi des gouvernements territoriaux de ces populations dispersées sur d'immenses territoires est de concilier développement économique et affirmation culturelle, culture du Sud et culture du Nord, expression artistique traditionnelle et modernité. À cet égard, la mise sur pied de réseaux de télévision nordiques pour rejoindre les communautés de ces territoires constitue un outil à double tranchant : le lien social et le sentiment identitaire peuvent s'en trouver renforcés, en même temps que l'invasion de la culture de masse introduit des modèles extérieurs stéréotypés qui remettent en cause des cultures millénaires. Par ailleurs, le souci de préserver les langues autochtones de leur déclin, plus particulièrement au Nunavut où une loi linguistique a été adoptée, rejoint les politiques pour la préservation du français que l'on trouve au Québec, au Nouveau-Brunswick et au sein de la Fédération des communautés francophones et acadiennes, ailleurs au Canada.

Par ailleurs, comme substitut à la promotion identitaire, bon nombre de politiques culturelles provinciales, notamment en Ontario, se fixent des objectifs liés à la promotion de la citoyenneté, au développement de la qualité de vie, ou encore au développement économique et touristique.

Une autre piste de réflexion concerne *la nature du champ culturel considéré* dans l'élaboration des politiques culturelles provinciales et territoriales. Dans une perspective institutionnelle classique, la culture fait référence aux arts, aux lettres et au patrimoine. Mais la culture peut également être considérée par rapport aux modèles de comportement, à savoir des façons de penser, de sentir et d'agir d'un individu ou d'une communauté. Au fil des

décennies, les politiques culturelles provinciales ont oscillé entre la promotion d'une culture artistique professionnelle et la valorisation d'une culture communautaire et populaire, selon les partis au pouvoir, qu'ils soient de tendance conservatrice, libérale ou néo-démocrate.

De plus, dans la presque totalité des provinces, l'administration publique de la culture est associée à un ou plusieurs autres champs d'intervention connexes, lesquels varient selon les périodes et les partis au pouvoir. En témoignent les dénominations sans cesse modifiées des ministères responsables des politiques culturelles. La culture est tantôt associée aux loisirs, tantôt au tourisme, parfois à l'éducation ou au développement économique et social. Le Québec fait exception à cette tendance puisque la culture instituée a toujours été au cœur du nom du ministère, auquel on a ajouté plus récemment « les communications », puis « la condition féminine ». Mais, au Québec, les loisirs et le tourisme relèvent d'approches philosophiques et administratives distinctes par rapport à la culture.

Quant aux modèles administratifs d'encadrement des politiques culturelles, ils présentent une grande variété, selon les provinces, et aucun de ces modèles n'est transposable d'une province à l'autre, malgré certaines influences ontariennes ou autres qui ont pu se manifester au cours des années. Plusieurs mesures novatrices sont à signaler dans la genèse de ces politiques. Ainsi, la Colombie-Britannique est à l'origine des premiers conseils des arts communautaires en Amérique du Nord, au cours des premières décennies du 20e siècle. La Saskatchewan, de son côté, s'est inspirée du modèle britannique pour créer le premier conseil des arts au Canada, en 1948. Quant au Québec, il est devenu le premier gouvernement nord-américain à instituer un ministère des Affaires culturelles, en 1961.

Alors que le modèle français de centralisation administrative prévalait au Québec, l'Ontario et le Manitoba s'inspiraient du modèle britannique pour créer, à la suite du Conseil des Arts du Canada, leur conseil provincial des arts. Ils seront imités par d'autres provinces par la suite. À partir des années 1970, la plupart des provinces prennent exemple sur le Québec et intègrent, d'une façon ou d'une autre, « les affaires culturelles » au sein d'un ministère. En sens inverse, le Québec crée son Conseil des arts et des lettres en 1992. En somme, avec le temps, les deux modèles ont eu tendance à évoluer vers différentes formes d'hybridité administrative.

Une dernière piste de réflexion concerne les phénomènes de convergence observables entre les politiques culturelles provinciales depuis les années 1980. L'idée de *démocratie culturelle* y est présente un peu partout. Sur le plan administratif, la volonté de *décentralisation* des politiques culturelles

et le transfert de responsabilités aux municipalités sont aussi manifestes. Mais l'élément sans doute le plus spectaculaire d'une entrée en force de la culture dans les politiques gouvernementales est son association croissante avec l'économie. La problématique des *industries culturelles* pénètre maintenant l'ensemble des politiques culturelles provinciales, tout autant que celles du gouvernement fédéral, et bon nombre de gouvernements ont mis sur pied leurs agences de soutien aux produits culturels ou de promotion de l'industrie cinématographique. Cette tendance lourde s'accompagne d'un recours croissant à l'entreprise privée pour la production culturelle.

N'y a-t-il pas là un risque réel d'instrumentalisation de la culture au profit d'intérêts économiques ? Depuis des temps immémoriaux, l'acte créateur rattaché à la culture a toujours été de donner un sens au monde. Artistes, écrivains et philosophes ont été à l'origine de la production culturelle inspirée de la vie quotidienne, tout en la dépassant par une démarche de stylisation et de mise à distance. En accordant la priorité aux industries culturelles, bon nombre de politiques culturelles, tant au niveau fédéral que provincial, risquent de polariser leurs interventions entre des impératifs économiques, d'une part, et des impératifs récréatifs associés aux loisirs culturels et au tourisme patrimonial, d'autre part, laissant la partie congrue aux ressources consacrées aux artistes, aux associations et aux institutions qui créent et transmettent la culture. Le Canada, l'un des promoteurs de la déclaration de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles, en viendra-t-il dans les faits à considérer la culture comme n'importe quel autre produit commercial, à l'exemple des États-Unis ?

Il faut savoir gré aux directrices de ce projet, Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre, d'avoir été en mesure de mobiliser des spécialistes de différentes provinces et territoires afin de présenter en douze chapitres, incluant un chapitre sur les statistiques culturelles, ce portrait culturel inédit et riche en informations de toutes sortes. Un plan de rédaction relativement uniforme des chapitres facilite, par ailleurs, la lecture et les comparaisons. C'est sur ce socle que pourront s'élaborer de nouvelles études sectorielles ou thématiques entre les provinces, mais également des études d'impact de ces politiques auprès des populations concernées : artistes, associations culturelles locales ou provinciales, communautés autochtones ou francophones, groupes ethniques, etc. De plus, tout semble indiquer que les politiques culturelles provinciales, territoriales et municipales prendront de l'importance au cours des années qui viennent, compte tenu de la tendance du gouvernement fédéral à se désengager du domaine culturel.

Le fait que cet ouvrage de référence paraisse en français et bientôt en anglais ne peut qu'élargir l'intérêt pour la connaissance de la complexité culturelle canadienne et éclairer les acteurs de divers milieux impliqués dans les discussions et la mise en œuvre de nouvelles politiques.

Fernand Harvey, Professeur
Chaire Fernand-Dumont sur la culture
Centre Urbanisation Culture Société
Institut national de la recherche scientifique, Québec