

---

**RECUEIL DE TEXTES**

**SÉMINAIRE SUR L'AVENIR DE LA CULTURE ET  
DES COMMUNICATIONS**

**MUSÉE NATIONAL DES BEAUX-ARTS DU QUÉBEC  
13 JUIN 2007**

**Direction du lectorat, de la recherche et des politiques**

---

*Ministère de la Culture,  
des Communications  
et de la Condition  
féminine*

**Québec** 



## AVANT-PROPOS

Planifier l'action culturelle à moyen et à long terme suppose une réflexion qui, tout en s'inscrivant dans l'histoire, se projette dans le futur. Pour réussir cet exercice, il s'impose de considérer l'évolution du contexte social et économique du Québec, des politiques culturelles d'ici et d'ailleurs, de l'appropriation et de la consommation de la culture par la population et de la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières.

Ce recueil de textes, préparé à l'intention des participants au séminaire, vise à soutenir et à enrichir la réflexion sur ces questions, ainsi que sur les stratégies d'action les mieux adaptées au contexte québécois. Plusieurs collègues du Ministère ont participé à sa réalisation :

- Jean Asselin
- André Couture
- Claude Edgar Dalphond
- Suzanne Dumas
- Victor Dzomo-Silinou
- Christiane Gamache
- Rouslan Kats
- Marie-Claude Lapointe
- Denis Lemieux
- Julien Lépine
- Gaétan Patenaude

Claudine Audet, André Paradis et Gilles Saint-Gelais ont aussi contribué à la préparation de l'événement, dont la coordination a été confiée à Claude Edgar Dalphond. Sylvie Doucet s'est chargée de la mise en forme du recueil et de la logistique de l'événement, Martine Langlois s'occupant des communications. Je tiens à remercier chaleureusement l'ensemble de ces personnes, ainsi que tous les participants, qui se sont engagés dans cet exercice exigeant, mais fort stimulant.

Il va de soi, compte tenu du caractère exploratoire du séminaire, que les observations et les opinions figurant dans les textes du recueil appartiennent à chacun des auteurs concernés et ne constituent pas une position ministérielle. Elles offrent cependant un ensemble de données, d'analyses et de propositions qui suscitera, j'en suis convaincue, un débat riche et constructif.

Josée Blackburn  
Directrice par intérim  
Lectorat, recherche et politiques

5 juin 2007



## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS .....	3
TABLE DES MATIÈRES .....	5
1. L'évolution démographique du Québec .....	7
2. Démographie - Constats régionaux .....	11
3. Les technologies .....	13
4. Politiques culturelles et consolidation européenne : les enjeux potentiels pour le Québec .....	19
5. Politiques culturelles et pays émergents: les enjeux potentiels pour le Québec .....	39
6. Les conventions et accords internationaux et la sécurité transfrontalière .....	47
7. Les relations intergouvernementales canadiennes du Québec .....	55
8. Culture et développement durable .....	59
9. Décentralisation / régionalisation .....	67
10. L'évolution des publics .....	85
11. Les prédicteurs conventionnels de la fréquentation et de la consommation culturelle .....	89
12. Les différences générationnelles .....	93
13. Profils régionaux .....	95
14. La langue parlée à la maison .....	99
15. Technologie et marché .....	101
16. Part de marché des produits québécois .....	105
17. L'offre .....	107
18. Problématique de l'emploi et de la rémunération des artistes et de la main-d'œuvre culturelle .....	111
19. Les équipements culturels .....	117
20. La diversification du financement de la culture .....	123



## 1. L'évolution démographique du Québec

JULIEN LÉPINE

### 1.0 CONSTATS

#### **Baisse importante du nombre de jeunes**

Le scénario de référence des projections démographiques produit par l'ISQ en 2003<sup>1</sup> basé sur une fécondité de 1,5 enfants par femme et un bilan migratoire positif de 12 000 personnes par an, prévoit que la population québécoise plafonnera à 7,8 millions d'habitants en 2026 pour ensuite diminuer graduellement. La tendance lourde qui se dessine produit son effet le plus important par des changements dans la répartition des âges. Ainsi, il est projeté que le nombre de jeunes de moins de 20 ans passera, du sommet de 1966 de 2,5 millions à 1,8 million actuellement, puis à 1,27 million en 2051. À l'opposé, la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus dans la population passe de 12 % dans les années '90 à 24 % en 2026. Pour sa part, le groupe des 20-64 ans, qui compose l'essentiel de la population active commencera à décliner en 2011.

#### **Baisse de la population active**

Par cette baisse de la population active, il est envisagé dans divers scénarios que le taux d'emploi des 15-64 ans augmentera fortement, tout comme le nombre d'heures travaillées, faisant baisser du même coup le taux de chômage. Compte tenu du nombre restreint de travailleurs, la capacité de l'économie de produire la richesse sera limitée, tout comme les revenus fiscaux. Ce mouvement vers une raréfaction relative des travailleurs affecte différemment les localités du Québec. Il est possible que les régions ressources soient plus touchées que les régions centrales et périphériques. La Côte-Nord, la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, l'Abitibi-Témiscamingue et d'autres, qui détiennent moins d'atouts économiques, auront peine à retenir les jeunes et favoriser les migrations extérieures.

#### **L'importance de l'immigration**

La démographie québécoise est passée d'une situation où la croissance est entièrement attribuable à l'accroissement naturel en 1951 à une contribution égale de l'accroissement naturel et du bilan migratoire pour une augmentation globale de la population actuellement moins forte. Le recours à une immigration plus forte sera vraisemblablement le moyen privilégié dans le but d'infléchir la courbe démographique pour les prochaines années et atténuer les effets négatifs des changements démographiques.

### 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

#### Opportunités

#### **Accroître la participation des personnes issues de l'immigration**

L'augmentation de l'immigration est la première réponse à la baisse de la natalité dans toutes les sociétés occidentales. Au Québec, la population immigrante installée a un taux de natalité plus important que les populations d'origine française ou britannique. Dans cette perspective,

---

<sup>1</sup> [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp\\_poplt/pers2001-2051/index.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2001-2051/index.htm).

les populations immigrantes ont une importance stratégique par rapport à la mission du Ministère puisqu'une plus grande participation de leur part, tant à titre de créateurs et travailleurs de la culture qu'à titre de citoyen ayant des pratiques culturelles, aurait des effets très bénéfiques sur le secteur culturel. Un approfondissement des connaissances sur les pratiques culturelles des immigrants ainsi que sur les expériences d'intégration réussies serait donc fort pertinent dans le contexte actuel. Il est cependant à noter que l'intégration des immigrants à la culture constitue un enjeu localisé puisque la région métropolitaine abrite la grande majorité des immigrants et que les régions à faible population immigrante n'ont, pour l'instant, pas accès à cette possibilité de développement.

### **Développer l'éducation à la culture**

Nous savons que les habitudes culturelles se développent à partir de l'influence de la famille et de l'école chez les enfants. Dans cette optique, développer l'éducation artistique et culturelle chez les jeunes prend une importance prépondérante dans le développement culturel au Québec. À cet effet, plusieurs initiatives et approches novatrices sont en vigueur ailleurs et réussissent à susciter un enthousiasme et un attachement pour la culture. Le gouvernement du Québec a investi beaucoup d'énergie et de ressources pour soutenir le développement des institutions culturelles. Maintenant, il apparaît de plus en plus évident que le développement des publics est primordial pour le développement de la culture québécoise. Le vieillissement de la population soulève les questions de la relève artistique, du renouvellement des publics et de l'adaptation aux nouveaux modes de développement et de diffusion de la culture. Toutes ces dimensions interpellent principalement les jeunes qui forgeront l'univers culturel québécois des années à venir.

### Menaces

#### **Raréfaction de la main-d'œuvre spécialisée**

La spécialisation de la main-d'œuvre est un facteur important de la performance générale de l'économie, car celle-ci permet aux acteurs économiques de se mettre en valeur dans un contexte de concurrence. Cette constatation est également vraie pour le MCC qui supporte les industries culturelles, notamment celle du cinéma qui requiert une main-d'œuvre qualifiée, mais aussi les domaines de la formation en arts et des arts de la scène. Le renouvellement d'une main-d'œuvre spécialisée demeurera un défi majeur pendant la période de retraite des baby-boomers où certains domaines forts du Québec devront se renouveler pour conserver leur avantage. Dans le cas de la production cinématographique, le Québec dispose de travailleurs spécialisés, ce qui lui permet d'accueillir des productions étrangères. L'épanouissement de l'industrie est donc conditionnel à la présence de cette main-œuvre. Par ailleurs, le départ à la retraite de plusieurs gestionnaires de la culture occasionnera aussi certaines difficultés, notamment pour le transfert des connaissances et de l'expérience acquises aux travailleurs plus jeunes.

#### **Baisse de la rentabilité des investissements publics dans les régions défavorisées par les changements démographiques**

Si l'on convient que la croissance démographique permet des économies d'échelle et augmente la rentabilité des investissements publics, un vieillissement de la population ajoutera une pression sur les gouvernements pour qu'ils maximisent l'efficacité de leurs investissements. Le MCC ressent doublement cette pression puisque son financement des organismes culturels peut difficilement augmenter. Ce qui sera plutôt exploré, ce sont les possibilités de



diversification des sources de revenus des organismes culturels, mais aussi celles pour le Ministère d'opérer ses actions en partenariat afin de maximiser ses investissements. Le fait que le vieillissement de la population sera beaucoup plus prononcé dans les régions ressources laisse croire que, dans certains cas, les investissements du Ministère dans un équipement culturel profiteraient de contributions extérieures moindres et deviendraient moins rentables dans une localité où la population diminue.

Julien Lépine  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques

Source : Actions gouvernementales portant sur les changements démographiques, État de situation : Rapport du secrétaire général, Ministère du Conseil exécutif, Juin 2003.

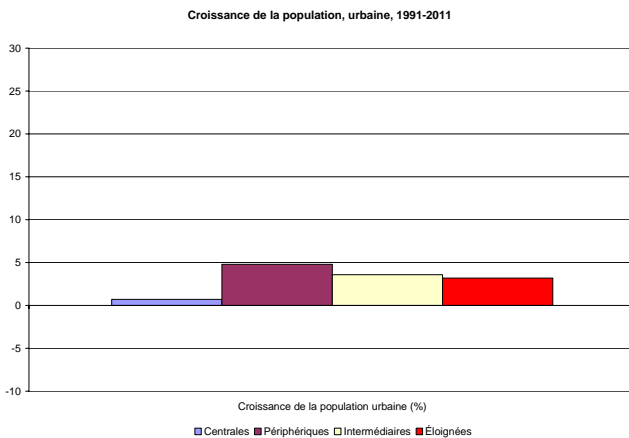
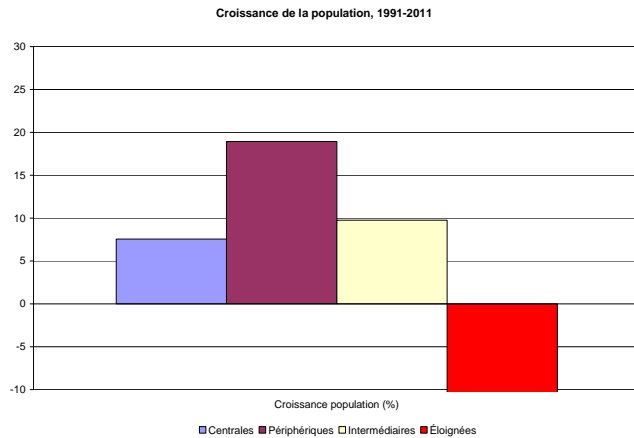


## 2. Démographie - Constats régionaux

### CLAUDE EDGAR DALPHOND

#### 1.0 CONSTATS

##### Changements intérieurs



- Alors que la population des régions éloignées aura diminué de 10 % entre 1991 et 2011, celle des autres régions augmentera, notamment celle des régions périphériques, dont le taux de croissance atteindra presque 20 %.
- En 2005-2006, et ce pour une quatrième année consécutive, la région administrative de Montréal a connu un solde migratoire négatif.<sup>2</sup>
- Outre la région de Montréal, toutes les régions éloignées ont un solde migratoire négatif.

- La proportion de la population vivant dans des villes sera en croissance partout au Québec d'ici 2011. Ce phénomène touche tous les types de régions, à l'exception des régions centrales, déjà fortement urbanisées.

##### Immigration

- «...à moins d'un bouleversement inattendu, l'accroissement naturel de la population québécoise deviendra négatif [...]. Le scénario de référence établi la rupture vers 2021, mais ce pourrait être plus tôt, vers 2009...»<sup>3</sup>;
- « En moyenne, le Québec a accueilli 31 000 immigrants [internationaux] par année durant la période 1994-2002. Le scénario A de référence en fait arriver 37 500 annuellement. »<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ISQ, Régions perdantes et régions gagnantes. En ligne 30 mai 2007.

<sup>3</sup> Institut de la statistique du Québec, *Si la tendance ses maintient... Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051*, p. 11. En ligne, 30 mai 2007.

<sup>4</sup> Idem, p. 10.

## 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

### Menaces

- Augmentation éventuelle des coûts par habitant pour desservir la population occupant des territoires peu densément peuplés, particulièrement en milieu rural.
- Ghettoïsation des immigrants internationaux, rupture dans la croissance du marché intérieur, montréalais en l'occurrence, des produits culturels nationaux.

### Opportunités

- Création de pôles de ressources et de services culturels dans des milieux où cela aurait été impensable auparavant.
- Diversité ethnoculturelle.

Claude Edgar Dalphond  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007

### 3. Les technologies

JEAN ASSELIN

**Faits saillants :**

- le numérique, les réseaux et la mobilité sont les technologies influentes;
- la piraterie menace tous les produits sur supports physiques (CD, DVD);
- les « mass media » seront doublés par l'interactif, jeu et Internet en tête (par ailleurs, Montréal pourrait devenir le Hollywood du jeu vidéo);
- les arts numériques émergent, très distincts des pratiques traditionnelles;
- la diffusion numérique du patrimoine doit être multiplateformes;
- la visibilité sur le Web de contenus québécois sera un défi grandissant.

Par « technologies », on entend celles de l'information et des communications. La nouveauté étant relative, l'on se trompera peu en ciblant des derniers 5 à 10 ans.

#### 1. Technologies déterminantes

L'état d'effervescence actuel est dû à trois technologies en particulier.

##### A. Les formats numériques

La capacité croissante en micro-processeur, en compression et en stockage de données, appliquée depuis longtemps au texte, à l'image et à la musique, permet maintenant d'y ajouter la vidéo et le film. Ainsi, la plupart des produits culturels et de communication peuvent être numérisés. Les avantages de cette technologie (l'interopérabilité des médias, le peu d'encombrement des robustes supports physiques, les copies identiques à l'original) ont rendu son adoption inévitable.

##### B. L'Internet et son interactivité

Les réseaux de téléphonie, de télévision et de câblodistribution, installés depuis des décennies, assistent à la montée de l'Internet, attendant avec intérêt que ce réseau devienne plus rentable que leur avant d'y transférer leur avoirs. À l'instar du dieu du catéchisme, le Web est partout. Grâce entre autres à une transmission de données efficace (l'« Internet Protocol », ou IP), il permet l'accès sans frontières aux contenus et l'émergence de pratiques nouvelles, certaines légales telles les blogues, l'achat à distance, les jeux multi-joueurs en réseau, d'autres pas, telle la piraterie. Certains y voient une alternative par laquelle transigera un jour le téléphone, la télévision, le cinéma, un futur « tout IP », en particulier avec l'arrivée de bande passante toujours plus large. Si les jeux vidéos sont interactifs de nature, l'Internet a aussi démocratisé l'interactivité. Des utilisateurs qui mourraient de honte à être surpris devant un jeu vidéo font pourtant quotidiennement une expérience de plus en plus interactive avec l'Internet.

##### C. La mobilité du téléphone

Devenu numérique, le téléphone mobile se relie à l'Internet. Or, c'est le seul dispositif que l'on apporte partout : à vélo, sur la plage, au lit. Le succès du Blackberry confirme qu'une taille réduite d'écran et de clavier n'empêche pas cet élan irrésistible vers la « mobiquité » (mobilité + ubiquité), vers l'accès en tout temps et en tout lieu. L'habitude d'interactivité prise sur l'Internet se transfère fort bien au téléphone. Ceci pousse les diffuseurs à décliner leurs contenus sur ces plateformes, les fabricants à miniaturiser les lentilles de caméra, etc.

## II. Conséquences sur les clientèles

### A. Les industries culturelles traditionnelles

La vente d'albums de musique est en baisse tandis que celle par téléchargement survient trop tard pour contrer la piraterie. L'arrivée à l'âge adulte d'une génération entière qui n'a jamais déboursé un sou pour la musique pousse certains experts à dire que l'industrie a déjà perdu la bataille. Dans cinq ans, de toute manière, un iPod pourra loger toute la musique jamais enregistrée de toute l'histoire humaine et le téléchargement, légal ou non, sera relégué aux oubliettes.

En télévision, le passage obligé à la haute définition (HD) d'ici quatre ans coûtera cher à tous, Télé-Québec et télécommunautaires inclus, tandis qu'au cinéma l'envoi par avion des bobines 35 mm sera remplacé par le téléchargement direct de copies numériques en « 2K » du studio aux salles, qui doivent procéder à une conversion onéreuse. Ces changements étaient prévus et planifiables, au contraire de l'arrivée de plus en plus hâtive des films et séries télé sur DVD. Les films et émissions se piratent déjà (la musique se trouvait au front à cause de la taille comparativement réduite des fichiers audio), ils sont même souvent disponibles avant la sortie des DVD officiels. Certes, ces produits font d'abord leurs frais sur leurs marchés premiers, les entrées au guichet ou la publicité liée aux cotes d'écoute. Toutefois, s'il advenait que ces derniers piquent du nez, rien ne garantit qu'il y aura encore un marché domestique secondaire pour tenter de se rattraper. Par ailleurs, un avenir « tout IP » qui canaliserait tous les revenus vers les conglomérats médiatiques, seuls à offrir l'accès Internet, n'implique pas nécessairement que les revenus totaux demeurent à leur hauteur actuelle.

L'industrie du livre résiste aux technologies, en partie parce que l'extrait est encore le papier, tandis que le public boude le livre électronique, ce qui n'empêche pas les équipementiers de rêver de percer ce marché. Le défi consiste à obtenir un contraste moins violent qu'à l'écran d'ordinateur, en même temps qu'une résolution d'au moins le double, ainsi qu'un écran plat qui demeure lisible de côté ou en plein soleil. Bref toutes les qualités du papier, l'arbre en moins. Par ailleurs, s'il advenait que le livre électronique prenne son essor, rien n'empêche que le texte soit augmenté d'animations ou de clips vidéo, que le « livre dont vous êtes le héros » devienne cette fois vraiment interactif.

### B. L'industrie des nouveaux médias

Les nouveaux médias sont ceux qui doivent leur existence à l'informatique et au Québec, c'est le jeu vidéo qui est le mieux placé. De judicieux incitatifs, doublés d'une croissance globale favorable, ont attiré à Montréal nombre d'entreprises de calibre mondial qui ont établi une solide industrie dans laquelle certains n'hésitent pas à voir le futur Hollywood du jeu vidéo. L'on n'y brandit pas la fleur-de-lys, préférant s'adresser à une culture « universelle », justement celle du cinéma d'Hollywood; il serait possible d'y encourager la spécificité québécoise, comme l'a fait Téléfilm Canada récemment avec un concours de fabrication d'un jeu véritablement canadien. Quant à l'industrie des effets spéciaux et de l'animation, forte d'une dizaine d'entreprises, elle peut rivaliser en qualité avec n'importe qui au monde mais n'a pu croître au même rythme que le jeu, en partie parce qu'il s'agit d'une industrie de services au cinéma et à la télévision.

### C. Les artistes et leurs pratiques

La technologie influence les artistes de deux manières distinctes. D'abord elle s'ajoute aux disciplines traditionnelles : il est dorénavant difficile de trouver un film en salle qui n'ait pas quelque ajout numérique, une piste musicale qui n'ait pas transigé par un ordinateur. Dans un tout autre ordre d'idées, elle donne naissance aux « arts numériques », des pratiques émergentes qui profitent pleinement des possibilités offertes par les technologies, y compris à la

diffusion et à la distribution (à titre d'exemples : un danseur muni de capteurs de mouvement pour contrôler les effets visuels projetés sur la même scène; une installation interactive influencée par la position du spectateur; un « jam » de musique où chaque musicien, relié au réseau à large bande, se trouve sur un continent différent). Les environnements immersifs, au son et à l'image à 360°, tels les dispositifs de la Société des arts technologiques (la SAT), viendront bientôt s'ajouter aux outils de nos artistes. Ces arts numériques et leur interactivité sont là pour rester : la plupart des jeunes adultes sont en quelque sorte « tombés dedans quand ils étaient petits ». Augmentés ou tout nouveaux, cependant, les arts à l'ordinateur ou en réseau supposent des coûts de mise à niveau ou de conversion assez élevés.

#### **D. Le public et la numérisation du patrimoine**

La numérisation du patrimoine est coûteuse mais essentielle au positionnement de la culture sur le Web, en particulier parce que le Québec est presque le dernier à le faire, loin derrière les pays occidentaux, Canada compris. L'interopérabilité du portail québécois qui s'ensuit en fera un outil de recherche culturelle plus pertinent que Google. Quant aux droits, les mécanismes de protection des sites Web, qui doivent permettre un certain accès, donnent une sécurité comparable aux serrures domestiques plutôt qu'aux coffres-forts : suffisants pour contrer un délinquant, elles n'arrêtent pas la personne déterminée, qui remettra les contenus déverrouillés sur l'Internet dans la minute. La solution de départ : se concentrer sur les œuvres libres de droits, ce qui toutefois retarde l'inévitable réflexion.

Enfin, la montée de certaines technologies est l'occasion de rejoindre un public plus large, dont les jeunes, et de l'intéresser à la culture en déclinant des œuvres patrimoniales pour ses plateformes favorites. Rien ne porte à croire que la population ne souhaite pas télécharger des airs québécois en guise de sonneries de téléphone cellulaire, ou des images de fond pour appareils mobiles qui soient dues à Suzor-Côté. Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas lieu de supposer que l'arrivée de la large bande ou de l'interactivité ne puisse servir la diffusion du patrimoine. Il serait erroné de niveler la déclinaison des contenus par le bas sous prétexte que cela contribuerait à la fracture numérique car l'écart entre les mieux et les moins nantis en technologies dépend de facteurs qui vont bien au-delà des contenus culturels. La diffusion de ces derniers vise l'intérieur comme l'extérieur de nos frontières et doit se faire de toutes les manières possibles.

#### **E. Le levier des technologies en région**

Parmi les huit documents de diagnostics régionaux déposés au site du Ministère, soit la moitié du total éventuel, trois seulement font mention de l'Internet ou de l'inforoute, dont une seule (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine) comme outil à maîtriser pour son avenir culturel. Qu'il s'agisse là d'une conséquence d'un manque de soutien aux initiatives locales en matière d'inforoute ne change rien au résultat : malgré l'impact attendu des technologies sur les manières de produire et de consommer la culture, son utilité pour la promouvoir ou pour rapprocher les régions des grands centres n'est pas au premier plan. À ce chapitre, des bibliothèques bien équipées et connectées pourraient jouer le rôle de phares sur l'inforoute afin de donner l'exemple, de favoriser l'accès à la culture, et d'encourager la population face à ces nouvelles technologies.

### **III. Phénomènes et enjeux prioritaires**

#### **A. Les modèles d'affaires des industries culturelles**

L'urgence de repenser les modèles d'affaires n'est pas seulement liée à la transformation des habitudes qui portent les gens vers le jeu vidéo au lieu du cinéma, ou à consommer la culture sur l'Internet plutôt que dans les musées, ou à acheter des pistes de musique plutôt que des CD physiques. Elle concerne les modèles d'affaires d'industries qui dépendaient d'une

mainmise sur les canaux de distribution pour protéger leurs biens. Elle s'accroît à mesure que les générations montantes bénéficient de la « gratuité » de la musique, des films et des séries illégalement mis sur l'Internet. Les politiques et les interventions du Ministère étant basées en partie sur les modèles d'affaires, des travaux sont en cours depuis un an afin d'orienter notre action pour les années à venir.

**B. La baisse des médias de masse, la montée de l'interactif**

Que ce soit parce qu'ils ont la même boule de cristal ou qu'ils dirigent en même temps les deux empires, les patrons de l'imprimé et de la télévision vont sur le Web à grandes enjambées. Il ne s'agit plus de reconduire les mêmes contenus sur un autre média : on ajoute des clips, on demande notre avis, on offre une vidéo sur demande qui reflète un marché de plus en plus fragmenté, on décide de la fin d'une histoire en fonction de notre vote. La prestigieuse BBC produit des minis-épisodes de la populaire série « Doctor Who » qui ne seront visibles strictement que sur le Web. Par-delà cette migration, il y a la croissance spectaculaire du jeu vidéo, dont les consoles sont elles aussi reliées aux réseaux. Enfin, il y a l'arrivée des vidéastes, musiciens et autres artistes amateurs; il y a moyen de s'équiper pour produire de la musique pour 1 500 \$ à peine, une réduction énorme de la barrière à l'entrée, et la vidéo coûte à peine le double. La qualité des œuvres de beaucoup de ces amateurs s'apparente au semi-professionnel. D'une part, des sites tels YouTube et MySpace font en sorte que les jeunes consomment de plus en plus de contenus produits par leurs pairs; d'autre part, ces mêmes jeunes portent leur attention sur ce qu'en disent leurs pairs, au lieu d'écouter les critiques ou les publicitaires, comme le faisaient leurs parents.

**C. Le soutien aux pratiques artistiques**

Qu'elles soient nouvelles ou non, qu'il s'agisse d'acheter des ordinateurs, ou de convertir un studio d'art audiovisuel à la HD, ou de jumeler une performance en temps réel avec l'Australie, tous les artistes et organismes dont les pratiques artistiques impliquent les technologies viennent frapper à la porte pour obtenir de l'aide. Cette dernière a été accordée à titre ponctuel, doublée ce printemps du début de la réflexion essentielle du Ministère sur son positionnement en regard de la place grandissante des technologies dans le milieu des arts. Il est clair que faute d'inscrire une volonté à ce sujet dans les budgets, notamment aux programmes du CALQ, la longueur d'avance dont jouit actuellement le Québec en arts numériques pourrait fort bien être perdue.

**D. Le droit d'auteur et la perception des redevances**

Arguant que la bataille est déjà perdue, certains suggèrent qu'il serait plus efficace de percevoir les droits lors de l'achat d'appareils préchargés en musique, ou par abonnements à des services de sélection, puisque le vaste choix rendra la sélection épineuse. Même s'il fonctionne, ce modèle ne pourra sans doute s'appliquer aux produits télévisuels ou de cinéma. À l'instar de ce qui a été fait contre l'alcool au volant, où des campagnes de publicité ont rendu ce type de comportement socialement inacceptable, les industries tentent de rendre la piraterie « pas cool ». L'on note toutefois l'absence de mécanismes alternatifs équivalents à l'« Opération Nez Rouge », à la méthode du conducteur désigné, ou à la modélisation de la fermeté des amis ou des clients qui voient quelqu'un tituber du bar vers sa voiture. La présence de tels mécanismes pourrait s'avérer un élément essentiel au succès d'une stigmatisation adéquate de la piraterie des œuvres des industries culturelles ou de la culture en général.

**E. L'accès à des contenus francophones bien visibles**

Un futur « tout IP » et à l'enseigne de la « mobiquité » pose aussi la question de l'accès aux contenus francophones. La radio, la télévision et le cinéma profitaient de frontières physiques qui n'auront plus cours lorsque tout transigera par l'Internet. Or, les politiques



gouvernementales et en particulier les mécanismes de protection tiraient aussi profit de ces frontières. En ce qui concerne le Québec, l'enjeu est avant tout la prépondérance des contenus francophones dans ce futur numérique, en réseau, mobile et sans frontières, une prépondérance liée à la disponibilité de tels contenus, à leur accessibilité et à leur visibilité.

#### **IV. Avertissement : à réviser chaque année**

Le présent exercice couvre un horizon allant de 2009 à 2012. En ce qui concerne les technologies, toutefois, il sera à recommencer à chaque année car les technologies, nouvelles aujourd'hui, seront supplantées demain par d'autres encore plus nouvelles.

À défaut de répéter l'exercice fréquemment, le Ministère courra le risque très réel de se prémunir contre le passé et non de développer l'avenir.

Jean Asselin  
Direction des médias, de l'audiovisuel et du multimédia  
Le 1<sup>er</sup> juin 2007



#### 4. Politiques culturelles et consolidation européenne : les enjeux potentiels pour le Québec

VICTOR DZOMO SILINOU

##### 1. Introduction

L'Union européenne, qui ne comptait que six membres dans les années 50, en comptait vingt-cinq en 2004 et en compte vingt-sept depuis 2007. Elle peut désormais – et à juste titre – s'afficher comme un continent. S'étendant de l'Atlantique à la mer Noire, elle réunit les régions occidentales et orientales de l'Europe pour la première fois depuis leur séparation par la guerre froide il y a 60 ans.

L'Union européenne est de loin la première puissance commerciale au monde. Même sans compter les échanges intracommunautaires, elle maintient largement cette position avec 20 % des échanges mondiaux (pour seulement 6 % de la population mondiale). Les États-Unis en réalisent 18 %, le Japon 10 %. Elle est la première exportatrice de services, loin devant les États-Unis, ce qui n'est pas négligeable dans un monde où le secteur tertiaire tient une telle place. L'UE constitue par ailleurs un pôle économique de toute première importance avec un produit intérieur brut (PIB) supérieur à celui des États-Unis; un PIB de 13 450 milliards de dollars US soit 30,30 % du PIB mondial en 2005 (Banque mondiale, Total GDP 2005). De plus, la naissance de l'euro, son affirmation croissante comme une monnaie d'échange concurrente du dollar et du yen et son appréciation quasi continue face à la monnaie américaine à partir de 2002 traduisent la force économique de l'Union<sup>5</sup>.

Cette fiche tente de dresser un portrait sommaire de l'environnement dans lequel évolue l'UE et des actions qui y sont entreprises pour conforter son marché et déployer ses stratégies d'exportation. Elle veut également présenter quelques menaces ou des opportunités offertes aux pays tiers en scrutant les alliances qui s'y tissent et en relevant des impacts potentiels sur l'action du Ministère.

##### 2. Le contexte de la consolidation de l'Union européenne

L'Europe, privilégiant jusqu'au Traité de Maastricht l'unification économique et le développement d'un marché commun, traitait la culture de manière "exceptionnelle" fondée sur les dispositions du Traité permettant de déroger aux politiques plus générales. La culture n'était en effet pas considérée comme une matière communautaire<sup>6</sup>. C'est en 1992, par le Traité de Maastricht, que la Communauté européenne a reçu des compétences en matière culturelle cependant limitées par le principe de subsidiarité. L'Union européenne n'intervenait donc que lorsqu'il est incontestable que l'action de la Communauté apparaît comme plus efficace qu'une action menée isolément par un ou deux pays.

La première partie du Traité de Maastricht, consacrée aux principes d'action de la Communauté européenne précise que l'action de la Communauté comporte "une contribution (...) à

<sup>5</sup> L'Union européenne est-elle une grande puissance ? <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/union-europeenne-est-elle-grande-puissance.html>

<sup>6</sup> À l'origine, l'Europe s'est construite essentiellement sur des bases économiques et la culture était absente des premiers traités européens. Les gouvernements se sont très tôt montrés réticents au développement d'une politique culturelle à l'échelle européenne, craignant une uniformisation de la culture et l'atteinte à leur intégrité culturelle. Mais les traités de Maastricht (1992) puis d'Amsterdam (1999) ont doté l'Union des compétences en matière culturelle.

*l'épanouissement des cultures des États membres*". L'article 151.1. parle de cette contribution en précisant "*dans le respect de leur diversité nationale et régionale*". L'enjeu de l'action culturelle et les caractéristiques qui la fondent se manifestent dans la volonté de l'UE de construire un espace culturel commun et de faire émerger une citoyenneté européenne<sup>7</sup>, par l'encouragement à la coopération entre États membres et par sa volonté de tenir compte des aspects culturels dans les autres politiques qu'elle mène<sup>8</sup>.

Mais, le traité de Maastricht ne se contente pas de faire de la culture un secteur à part entière de l'action européenne : il introduit l'obligation, pour l'UE, de prendre en compte les aspects culturels dans l'ensemble de ses politiques. Les aides apportées par l'Union dans le cadre de ses politiques sociales ou régionales (au moins 500 millions d'euros par an) font de l'Europe un intervenant très important du développement culturel. Le « modèle culturel européen »<sup>9</sup> se situe entre le respect de l'expression culturelle de chaque peuple et les échanges, et les coopérations qui nourrissent et enrichissent chaque culture. Le pari de la politique menée par l'Union à cet égard a consisté à mettre en évidence les traits communs des patrimoines européens, renforcer le sentiment d'appartenance à une même communauté tout en respectant les diversités culturelles, nationales ou régionales, contribuer à l'épanouissement et à la diffusion des cultures.

Au-delà de cet investissement financier, l'effort européen en matière culturelle s'est également traduit par des actions favorisant les échanges culturels, la coopération entre les opérateurs culturels et la circulation des œuvres. Depuis l'année 2000, sur la base de programmes pionniers en matière de patrimoine, de traduction et de coopération artistique, l'Union a mis en place un premier programme-cadre à vocation strictement culturelle: « Culture 2000 ». C'est le point d'ancrage de l'action culturelle de l'Union. Cependant, de nombreuses politiques de l'Union abordent également la culture, de manière horizontale et dans sa définition la plus large: outre les politiques régionale et sociale, les politiques en faveur de l'éducation et de la formation, les programmes de recherche scientifique, les initiatives en faveur des langues soutiennent tous, à travers leurs actions sur le terrain, l'idée d'une Europe plurielle s'exprimant au nom d'un héritage commun. Cette préoccupation d'une Europe plurielle qui porte les valeurs de la diversité et du dialogue culturels au-delà de ses frontières est au cœur des accords que l'Union a passés avec les pays tiers: la préservation du patrimoine mondial, la connaissance mutuelle des œuvres, le soutien aux activités culturelles locales, les échanges entre les régions et les pays, autant de moyens qui balisent la politique culturelle de l'UE.

L'Europe d'aujourd'hui et de demain se forge donc à partir de sa Culture. Les marchés émergents, les nouvelles technologies concourent à donner une place toujours plus importante à l'information, à la communication, à la connaissance. Cette société de la connaissance que l'Europe s'est donnée comme défi lors du Sommet de Lisbonne, se bâtit sur la diversité culturelle des régions qui la composent<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> La politique culturelle de l'Union européenne: un enjeu pour la construction européenne, dans Euros du Village, février 2007 [http://eurosduvillage.com/IMG/pdf/Fiche\\_pratique\\_-\\_La\\_politique\\_culturelle\\_Barbara\\_Coffy\\_.pdf](http://eurosduvillage.com/IMG/pdf/Fiche_pratique_-_La_politique_culturelle_Barbara_Coffy_.pdf).

<sup>8</sup> Article III-280 du Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf>.

<sup>9</sup> Commission européenne, *L'Europe en mouvement: Construire l'Europe des peuples - L'Union européenne et la culture* [http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/31/txt\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/31/txt_fr.pdf).

<sup>10</sup> La politique culturelle en Europe [http://www.wbri.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0050017\\_article&userid=&lang=ln1&rubr=gen](http://www.wbri.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0050017_article&userid=&lang=ln1&rubr=gen).

### 3. Le poids du secteur culturel dans l'économie européenne

L'importance économique du secteur culturel européen donne la mesure de la panoplie des divers instruments que sous-tendent les différentes politiques culturelles mises en œuvre, le soutien financier public pour la culture ainsi que les résultats qui en découlent, d'une part, du poids du secteur culturel au sein du PIB communautaire, d'autre part, et, enfin, des positions dominantes sur le marché des services culturels et leur incidence sur les pays tiers.

Lors du Sommet Européen de Lisbonne du 22 et 23 mars 2000, l'UE s'est fixée comme objectif de devenir « à l'horizon 2010 l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, à même de générer une croissance économique soutenable, des emplois plus nombreux et meilleurs, et plus de cohésion sociale ». La Commission européenne souligne l'importance du secteur culturel et créatif pour l'économie européenne et met en évidence son potentiel de création d'emplois. Pour ce faire, la Stratégie de Lisbonne encourage notamment à promouvoir les dépenses gouvernementales et celles des secteurs privé et universitaire dans le secteur culturel et créatif. Le secteur culturel et créatif doit donc contribuer à l'Agenda de Lisbonne en vue de réaliser plus de croissance, de compétitivité, des emplois plus nombreux et meilleurs, un développement soutenable, et de doper les capacités innovantes de l'économie européenne. C'est la conclusion d'une étude publiée par la Commission européenne le 13 novembre dernier.<sup>11</sup>

Pour le Commissaire européen Ján Figel', responsable de l'éducation, de l'information, de la culture et du multilinguisme, « Cette étude contribue à battre en brèche le préjugé courant sur la culture en montrant que les arts et la culture sont loin d'être marginaux pour ce qui est de leur contribution économique. En effet, c'est un grand employeur et, en tant que secteur, la culture et les arts contribuent à l'innovation et au développement économique et social de l'UE, de ses régions et de ses villes. Le secteur de la culture est le moteur de la créativité et cette dernière est la base de l'innovation économique et sociale. À ce titre, je suis intimement convaincu que les arts et la culture de l'Union européenne constituent un moteur économique et social dynamique au service d'une croissance plus forte et d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité ».

#### 3.1. Portrait du secteur culturel et créatif européen

L'hétérogénéité des branches culturelles ne doit pas masquer leur identité commune car relevant du même secteur culturel et créatif:

- Le secteur culturel comprend les secteurs non industriels produisant des biens et services destinés à être consommés sur place (comme un concert, une foire artistique, une exposition). Il s'agit là des arts visuels (peinture, sculpture, artisanat, photographie), du marché de l'art, des arts du spectacle (comprenant l'opéra, les orchestres, le théâtre, la danse, le cirque), et le patrimoine (incluant les musées, les sites patrimoniaux et archéologiques, les bibliothèques et archives). Les secteurs industriels produisant des biens et services destinés à être reproduits en vue d'une dissémination de masse (par exemple un livre, un film, un enregistrement sonore). Ils constituent les "industries culturelles" incluant le film et la vidéo, les jeux vidéo, la radiodiffusion, la musique, l'édition.

<sup>11</sup> *The economy of culture in Europe*. Study prepared for the European Commission (Directorate-General for Education and Culture, KEA European Affairs, October 2006  
[http://ec.europa.eu/culture/eac/sources\\_info/studies/economy\\_en.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/economy_en.html).

- Le secteur créatif. Au sein de ce secteur, la culture devient un "input" dans la production de biens non culturels. Ce secteur inclut des activités comme le design (mode, design intérieur, conception de produits), l'architecture ou la publicité. La créativité est considérée dans cette étude comme l'utilisation de ressources culturelles sous la forme d'une consommation intermédiaire au cours du processus de production dans les secteurs non culturels, et partant comme une source d'innovation.

### **3.2. Les principaux impacts socio-économiques directs du secteur culturel et créatif**

Impact direct et quantifiable : Le secteur culturel et créatif joue un rôle économique et social important en Europe. Le secteur enregistre de belles performances, accroissant sa part dans l'activité économique totale. De manière spécifique le secteur culturel et créatif (télévision, cinéma, musique, arts du spectacle, divertissement) a généré en 2003 dans l'UE :

- 654 milliards d'euros de chiffre d'affaires dans les différentes branches culturelles que sont la littérature, le film, la musique, l'architecture, le théâtre, les arts plastiques, la danse ainsi que dans les secteurs créatifs de la publicité, du design et des jeux vidéo.
- Ceci représente 2,6 % du PIB de l'UE, soit une contribution de ces industries à l'économie européenne supérieure à celle des branches alimentaire (1,9 %) et de l'industrie des produits chimiques, du caoutchouc et du plastique (2,3 %).
- La part de ce secteur dans l'activité économique s'accroît : entre 1999 et 2003 sa croissance a été de 12,3 % supérieure à la croissance de l'économie européenne en général.
- 5,8 millions de personnes travaillaient dans le secteur en 2005, soit 3,1 % du total de la population active de l'UE et davantage que la population active réunie de l'Irlande et de la Grèce.

Ces industries et la créativité qu'elles génèrent sont un atout essentiel pour l'économie et la compétitivité de l'Europe à l'ère de la mondialisation.

Impact indirect non quantifiable : Le secteur est aussi un catalyseur de performances pour d'autres secteurs non culturels, contribuant par-là indirectement à l'activité économique, en particulier dans le secteur des NTIC, ainsi qu'au développement local.

- La pénétration dans les foyers des réseaux à "larges bandes" a crû de manière exponentielle ces dernières années, et cette ascension se poursuit (les taux de pénétration des réseaux à larges bandes est en moyenne de 11 % dans l'UE alors qu'ils sont de 15 % aux États-Unis et de 16 % au Japon. L'industrie des NTIC devrait tirer 25 % de la croissance globale européenne dans les années à venir).
- La diffusion des connections Internet sans fil, de même que l'adoption massive des téléphones mobiles de troisième génération ont rendu réelle la possibilité d'être connecté « partout et n'importe quand ».
- Le passage du mode analogue de diffusion au mode digital a déjà eu lieu (pour la radio) ou est prévu progressivement (pour la télévision).
- Les ventes de DVD, équipements d'enregistrement, baladeurs MP3, "Home cinema", décodeurs et écrans plats de télévision dépendent de la disponibilité de contenu attractif (jeux, films, musique).
- Le développement de la téléphonie mobile et de ses réseaux est fondé sur la disponibilité de services attractifs à forte valeur ajoutée en contenu créatif.

- Les industries du film et de la vidéo, comme celle de l'édition, expérimentent des développements semblables à ceux que l'industrie de la musique a dû traverser.
- Des secteurs traditionnels comme le patrimoine, les arts visuels et les arts du spectacle ne peuvent faire l'économie d'adaptations substantielles de leurs modèles d'affaires aux défis posés par les nouvelles technologies.
- La culture représente aussi une force motrice pour le développement du tourisme, un des secteurs économiques les plus performants en Europe représentant 5,5 % du PNB de l'UE et dans lequel l'UE enregistre 55 % de parts de marché au niveau mondial.

Impact social de la culture : important outil de l'intégration sociale et de la cohésion territoriale. La culture et la créativité, quand elles sont utilisées dans un objectif social, contribuent donc au développement soutenable de nos sociétés.

- L'encouragement à des initiatives locales ayant pour objectif d'améliorer l'environnement socioéconomique (projets socioculturels, associations culturelles, théâtre ou compagnies de danse amateurs, volontariat dans le lancement d'un festival, etc.).
- Des approches verticales, à l'initiative d'institutions et administrations (par exemple des politiques locales visant à recycler des zones de friches industrielles afin d'améliorer le cadre socioéconomique local).

### **3.3. Actions prioritaires: Agenda de Lisbonne**

Le secteur culturel et créatif est intégré au sein de l'agenda de Lisbonne dont les objectifs visent à accroître et améliorer les investissements dans la créativité, et à améliorer la création, la production, la distribution la promotion et l'accès aux activités et aux contenus culturels. Les actions prioritaires à mettre en œuvre sont :

- Utiliser au mieux les programmes de soutien communautaires existants (7<sup>ème</sup> Programme Cadre, Fonds Structurels et programmes de soutien aux PME, initiative i2010) en vue de développer la créativité européenne, et le secteur créatif, en particulier ses PME. Le budget de l'UE doit permettre de doter le secteur de la création d'autant de moyens que celui de l'innovation, et soutenir prioritairement la révolution numérique, afin d'utiliser au mieux les opportunités générées par l'innovation technologique.
- Développer un marché intérieur pour les personnes, produits et services du secteur de la création: encourager la mobilité des artistes, surmonter les barrières fiscales actuelles; adapter les systèmes de comptabilité en vue de promouvoir une meilleure prise en compte des actifs incorporels; soutien au développement de modèles d'affaires adaptés aux contraintes du marché européen (caractérisé par une fragmentation des marchés locaux liée aux langues et cultures locales); soutien aux réformes induites par la révolution numérique, en particulier dans le domaine de la distribution.
- Promouvoir l'éducation à la culture et à la créativité depuis l'école primaire jusqu'au niveau de la formation professionnelle.
- Promouvoir les liens entre la communauté des créateurs et la communauté technologique, en faisant se rencontrer ces différentes compétences au sein de « plates-formes créatives ».
- Maximiser l'utilisation des instruments financiers de la BEI et du FEI, conformément à l'initiative 2010 de la BEI, en créant une banque des industries de la création, spécialisée dans le financement (ou soutenant le financement) des projets fondés sur les investissements dans les actifs incorporels.
- Intégrer la dimension culturelle dans les accords de commerce, association et coopération conclus entre l'UE et les pays tiers, en vue de développer les échanges, de promouvoir la

diversité culturelle et de mettre en œuvre la Convention UNESCO sur la Protection et la Promotion de la Diversité des Expressions Culturelles.

- Renforcer au sein de la Commission européenne la coordination des activités et des politiques qui ont un impact sur le secteur culturel et créatif.
- Promouvoir une meilleure interaction entre les institutions européennes et le secteur culturel et créatif afin de lui assurer une bonne représentation et de mettre en œuvre les mécanismes de consultation appropriés en direction d'un secteur si important pour l'activité économique européenne, en mettant l'emphase sur la maximisation de la contribution économique et sociale du secteur au projet européen.
- Assurer la mise en œuvre complète et cohérente de l'article 151.4 du Traité CE, afin de prendre en considération les spécificités du secteur dans la mise en œuvre notamment des politiques du Marché Intérieur, de la Concurrence, et du Commerce.

#### 4. Les marchés

Selon le Conseil européen des ministres de la culture de 2006, les industries culturelles ont pris une nouvelle importance pour l'Europe. Dans ce contexte, la Commission européenne veut soutenir plus efficacement les métiers de production et de diffusion culturelles de même que les professionnels de la culture face à la concurrence internationale. Pour ce faire, elle entend optimiser le potentiel économique de la culture et son apport, en termes de croissance et d'emploi, à la stratégie de Lisbonne par la mise en place de politiques cohérentes, adaptées à la diversité des branches concernées.

L'UE contribue déjà de diverses manières à la promotion des activités culturelles en Europe grâce à ses programmes et ses politiques.

##### 4.1. Les programmes

Afin de mettre la culture en valeur, l'Union européenne a mis en œuvre des programmes culturels jugés très positifs :

- Le programme **Culture 2000**<sup>12</sup>, implanté en 1998 et doté d'un budget initial de 236,5 millions d'euros pour la période 2000-2006, a permis de fusionner les programmes culturels précédents pour assurer **une meilleure coordination de l'action culturelle**. Il vise en priorité à développer la coopération entre les pays européens pour favoriser le rayonnement de la culture européenne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Trois types d'actions sont mis en place : les actions intégrées au sein d'accords de coopération culturelle (coproductions ou manifestations culturelles), les événements culturels spéciaux à dimension européenne ou internationale et, enfin, les actions spécifiques (multimédia, nouvelles formes d'expression artistique).
- Le programme **Culture 2007**<sup>13</sup> prolonge en 2007 Culture 2000 et bénéficie d'un budget initial de 400 millions d'euros pour la période 2007-2013. Dans une même logique de « mise en valeur d'un espace culturel commun », il se compose de trois volets. Le premier reprend le soutien accordé aux différentes actions culturelles. L'innovation réside dans les deuxième

<sup>12</sup> Programme Culture 2000 [http://ec.europa.eu/culture/eac/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/index_fr.html), voir également *Décision n° 1718/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006* (JO L 327 du 24.11.2006).

<sup>13</sup> Programme Culture 2007 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004\\_0469fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0469fr01.pdf), voir également *Décision n° 1855/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant le programme Culture (2007-2013)* <http://ec.europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/129016.htm>.



et troisième volets qui introduisent **une aide aux acteurs de l'Europe culturelle**. Ainsi est prévu un soutien aux organismes qui agissent dans le domaine culturel au niveau européen dans le domaine de l'architecture, du patrimoine culturel et de la musique ainsi que les capitales européennes de la culture. Des subventions seront également accordées aux travaux d'analyse et d'information pour mieux mesurer l'impact des initiatives en matière culturelle. Ce programme s'étend aux pays membres de l'Espace économique européen, aux pays candidats et aux pays des Balkans occidentaux.

- En dehors de ce programme, les principales dispositions régissant des aspects du secteur culturel sont prises en vertu d'autres articles du Traité. Citons, par exemple, dans le secteur du cinéma et de l'audiovisuel, le programme *MEDIA Plus*<sup>14</sup> (2001-2005), remplacé par le programme *MEDIA 2007*, visant à renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne par une série d'actions incitatives. Celui-ci a été adopté au titre de la politique industrielle et non comme un moyen au service d'un projet culturel européen. Ces mesures ont contribué à la belle vitalité de la cinématographie européenne en 2005 qui a vu la part de marché des films nationaux augmenter : au Royaume-Uni, elle a bondi de 23,4 % en 2004, à 34 %. Les films danois, italiens, néerlandais ou espagnols ont aussi remporté un bon vif succès sur leur marché national respectif. Toutefois, la production française a par contre vu sa part de marché s'effriter dans l'Hexagone de 38,4 % à 36,9 %. Les performances des films allemands sur le marché national ont aussi été décevantes, leur part de marché chutant de 23,8 % à 17,1 %<sup>15</sup>.
- Plusieurs autres programmes de financement communautaires apportent une contribution significative à la culture. Qu'il s'agisse du programme *L'Europe pour les citoyens* (2007-2013)<sup>16</sup>, qui s'appuie également sur l'article du traité relatif à la culture et vise à promouvoir une citoyenneté européenne active, ainsi que les programmes en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (notamment *Erasmus* et *Erasmus Mundus*), du multilinguisme et des échanges de jeunes, ou encore les programmes visant au développement de la société de l'information (par exemple l'initiative relative aux bibliothèques numériques, qui entend faciliter l'accès en ligne au patrimoine culturel et scientifique européen) ou de la recherche (avec les programmes-cadres de recherche).

#### 4.2. Les politiques

Plusieurs politiques communautaires ont aussi un rôle important dans la définition du cadre réglementaire applicable au secteur culturel :

- En fixant les conditions de transmission transfrontalière des émissions télévisées à l'intérieur du marché intérieur européen, **la directive Télévision sans frontière**, adoptée en 1989, a créé un cadre juridique pour la libre circulation des contenus audiovisuels européens dans l'UE. Ce cadre a grandement contribué au renforcement du pluralisme des médias et de la diversité culturelle. Dans ce contexte, la diversité culturelle est également encouragée par des mesures de promotion des productions indépendantes européennes.

<sup>14</sup> Programme MEDIA Plus 2001-2005 [http://ec.europa.eu/information\\_society/media/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/media/index_en.htm).

<sup>15</sup> *Salles de cinéma européennes: fréquentation en chute*, dans *Les Échos* du 14 février 2006 <http://www.lesechos.fr/>; *Culture en baisse*, dans *Le Monde* du 17 février 2006 [http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=934366](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=934366).

<sup>16</sup> Décision n° 1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 (JO L 378 du 27.12.2006).

- **La politique de la concurrence** est un des piliers de la construction européenne<sup>17</sup>. Elle fait partie des compétences communes attribuées à la Communauté économique européenne (CEE) par le traité de Rome de 1957. Elle est considérée comme la contrepartie de la libre circulation des marchandises découlant de la réalisation du marché commun. Les biens devant circuler sans entraves au sein de celui-ci, il semblait logique que les États membres adoptent des règles communes concernant la concurrence, afin que celle-ci ne soit pas faussée dans l'intérêt des entreprises et dans celui des consommateurs. Cette politique comprend deux volets : les règles vis-à-vis des entreprises et celles à l'égard des interventions de l'État.
- Les règles vis-à-vis des entreprises comprennent **les ententes**<sup>18</sup>, **les abus de position dominante**<sup>19</sup>, **les concentrations** (en 1999, sur les 500 premières firmes mondiales, 176 étaient américaines, 112 japonaises et seulement 129 européennes pour un marché pourtant plus important)<sup>20</sup>.
- La politique à l'égard des interventions étatiques. Ce volet de la politique communautaire de la concurrence s'inscrit également dans la logique du marché commun. Comment imaginer une libre circulation des biens équitables, si certains États subventionnent leurs entreprises, tandis que d'autres ne le font pas? Une réglementation très stricte de ces aides s'est donc révélée nécessaire. Mais, en ce qui concerne les **aides d'État**<sup>21</sup> le traité de Maastricht<sup>22</sup>

<sup>17</sup> La politique de la concurrence <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/politique-concurrence.html>.

<sup>18</sup> Il s'agit d'un accord ou d'une concertation entre plusieurs entreprises dominant le marché sur le niveau des prix ou la quantité de la production par exemple. Si quelques entreprises dominantes s'accordent pour baisser les prix, afin d'attirer une clientèle plus nombreuse, elles risquent d'entraîner la disparition de plus petites entités, qui ne pourraient suivre cette politique de baisse des prix sans mettre en péril leur viabilité. Les ententes sont donc interdites par l'article 85 du traité de Rome (actuel art.81 du traité instituant la Communauté européenne-TCE). Ce principe connaît cependant des dérogations et des réformes récentes sont venues modifier ce système.

<sup>19</sup> Il s'agit de contrôler la conduite d'une entreprise en situation dominante sur un marché donné. Est considéré comme abusif tout comportement unilatéral inéquitable pour les concurrents et nuisant à une situation de concurrence normale (actuel art. 82 TCE). Si une entreprise dispose de 80 % d'un marché et décide de baisser massivement ses prix, elle agit clairement de manière abusive et nuisible à la concurrence.

<sup>20</sup> C'est le seul domaine qui n'ait pas été prévu par le traité de Rome. Ceci s'explique par le caractère très morcelé du réseau. Le problème des fusions susceptibles de nuire à la concurrence des entreprises européennes ne se posait pas dans les années cinquante. Ce n'est qu'en décembre 1989 qu'a été mise en place une réglementation sur les concentrations à travers l'adoption d'un règlement à l'unanimité par le Conseil des Ministres. L'approche de ce texte est préventive: la Commission contrôle en amont les projets de fusion présentés par les entreprises et doit ou non donner son accord. L'interprétation très restrictive de la Commission a fait l'objet de nombreuses critiques ces dernières années, dans la mesure où les restrictions pesant sur les concentrations entre entreprises européennes nuisaient à la compétitivité de l'industrie européenne et à l'émergence de géants économiques européens capables de concurrencer les grands groupes américains ou japonais.

<sup>21</sup> Les articles 92 et 94 du traité de Rome (actuels art.87 à 89 TCE) posent le principe général de l'interdiction des aides d'État, lorsqu'elles risquent de fausser la concurrence. Sont concernées les subventions, mais aussi les exonérations fiscales ou les garanties de prêt. Cette règle subit elle aussi des dérogations, afin d'aider un secteur ou une région en difficulté, de favoriser les aides à la recherche-développement, aux PME ou à la protection de l'environnement.

<sup>22</sup> Article 87, paragraphe 3.d: « Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun [...] les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent

introduit une nouvelle dérogation pour les aides touchant à la culture et à la préservation du patrimoine. Au titre de cette disposition, la Commission a déjà approuvé de nombreuses mesures nationales en faveur de secteurs aussi diversifiés que ceux des musées, du patrimoine national, des productions théâtrales et musicales, des médias culturels imprimés, ainsi que du cinéma et de l'audiovisuel<sup>23</sup>. Un autre domaine lié aux interventions d'État est celui des **monopoles** octroyés à des entreprises, notamment dans le cadre des missions de **service public**<sup>24</sup>.

## 5. Les stratégies d'exportation

Acteur incontournable du commerce international, l'Europe est le continent le plus ouvert et le plus profondément inséré dans les échanges internationaux. L'Union assure 38 % du commerce mondial de marchandises, loin devant l'Amérique du Nord (22 %). Cette primauté s'explique par l'intensité exceptionnelle des échanges intracommunautaires (60 % du commerce de l'Union). Échanges intra-régionaux exclus, le commerce extracommunautaire de l'Union représente 13 % du commerce mondial, soit une part équivalente à celle de l'Amérique du Nord. Les produits manufacturés représentent plus des trois quarts du commerce de marchandises de l'UE, exportatrice nette grâce à la chimie et à l'automobile. Ses principaux partenaires commerciaux sont les pays industrialisés, notamment l'Amérique du Nord, vers laquelle les exportations européennes sont massives, et les économies émergentes d'Asie, avec lesquelles l'Union est déficitaire. L'Union occupe la première place dans les échanges internationaux de services (25 %), devant les États-Unis (22 %).

En termes de stratégie d'exportation, les institutions communautaires ainsi que les pouvoirs publics nationaux peuvent apporter un certain nombre d'améliorations à leurs interventions ou créer les instruments adéquats au renforcement de leur présence en contribuant à améliorer le cadre d'accueil des opérations commerciales et des opérations d'investissement. Pour ce faire, les entreprises de l'UE sont encouragées à approfondir leurs relations avec les marchés ayant des liens historiques entre eux, à s'installer dans les pays qui peuvent représenter une plateforme d'exportation vers d'autres zones et à recourir aux services bancaires pour sécuriser leurs opérations. En outre, elles doivent s'efforcer de développer des pôles d'excellence. La dynamique européenne est encadrée par un train de mesures.

### 5.1. Programmes de soutien de l'Union européenne pour les PME

L'Union européenne apporte une assistance aux petites et moyennes entreprises (PME) des États membres et souvent également des pays candidats. Cette assistance est disponible sous différentes formes, telles que des subventions, des prêts et, dans certains cas, des garanties. Le soutien peut être obtenu soit directement, soit par l'intermédiaire des Fonds structurels de l'Union européenne, gérés au niveau national. Les PME peuvent, en outre, bénéficier d'une série de mesures d'assistance non financière prenant la forme de programmes et de services de soutien aux entreprises. Les mécanismes d'assistance sont classés dans les quatre

---

pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

<sup>23</sup> Voir Yannick-Eléonore Scaramozzino : *Cinéma européen – Festival de Cannes*, Dossier Scaraye no 1, Mai 2006, <http://www.scaraye.com/pdf/Cinemaeuropéen2006.pdf>.

<sup>24</sup> Il est régi par l'article 90-1 et 2 du traité de Rome (actuels art. 86-1 et 86-2 TCE). Ce point pose problème dans le cadre du maintien du service public. On a ainsi assisté depuis les années quatre-vingt-dix à la libéralisation d'un certain nombre de secteurs qui relevaient dans la plupart des États membres d'un monopole : le secteur aérien, les télécommunications, l'électricité.

catégories : les possibilités de financement directement accessibles aux PME; les fonds structurels; les instruments financiers; et d'autres types de soutien, généralement l'assistance non financière, le plus souvent dans le domaine de l'internationalisation.

Étant donné la complexité de ces mesures, un guide a été élaboré dans le but de donner une vue d'ensemble des programmes européens mis à disposition des PME et qui contient notamment des informations succinctes ainsi que les adresses des principaux sites web pour chaque programme.<sup>25</sup>

## 5.2. Instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation

A défaut d'un corpus de règles de concurrence au niveau international, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a reconnu aux États la possibilité de mettre en œuvre des instruments de défense commerciale dans deux circonstances : soit en cas de pratiques déloyales, soit en cas d'augmentation massive d'importations susceptibles de déstabiliser durablement une branche de production nationale. À ce titre, l'Union européenne, comme la plupart des autres économies importatrices, dispose d'un système d'instruments de défense commerciale<sup>26</sup> qui est conforme aux règles de l'OMC. Ces instruments permettent à l'UE de protéger ses producteurs contre les importations effectuées à des conditions déloyales ou subventionnées et contre les glissements importants s'opérant à l'intérieur des flux commerciaux dans la mesure où ils nuisent à l'économie européenne. Cependant, l'UE demande aux pays membres d'utiliser ces instruments de façon efficace et rigoureuse, afin de garantir le respect des règles du commerce international et de protéger les intérêts européens contre le commerce déloyal.

Tout comme la lutte urgente contre la contrefaçon et le vol de propriété intellectuelle, y compris par l'exploitation abusive des communications électroniques, souligne la Commission, la protection contre le commerce déloyal est, d'un point de vue politique et économique, un élément fondamental de la protection du libre-échange. Il permet de soutenir les intérêts des travailleurs européens et la compétitivité européenne et permet donc à l'Europe de gérer les conséquences de la mondialisation. Cet arsenal de défense commerciale de l'Europe repose sur trois instruments principaux: mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Programmes de soutien de l'Union européenne pour les PME: Vue d'ensemble des principales possibilités de financement accessibles aux PME européennes, Commission européenne, Direction générale entreprise et industrie, 2005.

[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sme\\_envoy/pdf/sp\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sme_envoy/pdf/sp_2005_fr.pdf)

<sup>26</sup> *L'Europe dans le monde: Les Instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation* - Livre vert à soumettre à la consultation publique – Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 6 décembre 2006 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs-2006-december-tradoc\\_131497.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs-2006-december-tradoc_131497.pdf); voir également *Les instruments de défense commerciale de l'Europe* <http://www.senat.fr/rap/r06-272/r06-272.html>.

<sup>27</sup> Ces mesures – antidumping, antisubvention et de sauvegarde- reposent sur une répartition des rôles entre trois acteurs : les entreprises, la Commission, le Conseil. Les plaintes sont engagées à l'initiative des entreprises lésées pour l'antidumping et l'antisubvention et à l'initiative des États pour les sauvegardes. C'est la Commission européenne qui mène les enquêtes, institue des mesures provisoires et propose les mesures définitives. Il appartient au Conseil de statuer sur les mesures définitives (à la majorité simple pour l'antidumping et l'antisubvention, à la majorité qualifiée par la sauvegarde).

- **Mesures antidumping<sup>28</sup>** : la réglementation antidumping est l'instrument de défense commerciale le plus utilisé dans l'UE. Celle-ci concerne les biens importés dans l'Union à une valeur moindre que leur valeur normale sur leur marché intérieur – généralement en raison de l'absence de concurrence et/ou de l'intervention de l'État dans le processus de production, ce qui permet à un exportateur de réduire le coût d'une exportation.
- **Mesures antisubvention** : elles sont similaires aux mesures antidumping à la différence que l'origine des distorsions de concurrence tient cette fois à une subvention accordée à l'exportation. Ainsi, ces mesures corrigent plus précisément l'effet de distorsion des échanges provoqué par des subventions accordées aux producteurs étrangers pouvant donner lieu à une action dans le cadre de l'OMC, si l'on peut prouver que ces subventions nuisent aux producteurs européens.
- **Mesures de sauvegarde à l'importation<sup>29</sup>** : elles sont différentes des autres en ce qu'elles ne s'attachent pas à déterminer si le commerce est loyal ou pas, mais se concentrent sur les fluctuations du volume commercial qui sont d'une rapidité et d'une ampleur telles que l'on ne pourrait raisonnablement pas s'attendre à ce que les producteurs européens s'adaptent au changement survenu dans les flux commerciaux. Dans de telles circonstances, la réglementation de l'OMC et de l'UE permet l'imposition à court terme de restrictions sur les importations pour accorder un répit à l'industrie et lui permettre ainsi de s'adapter à ce changement soudain. Ce moment de répit va de pair avec l'obligation évidente de se restructurer.

Entre janvier 1996 et décembre 2005, l'UE a institué 194 mesures antidumping définitives. Les pays les plus fréquemment impliqués dans des cas de dumping sont, pour cette même période, la Chine (38 mesures) et l'Inde (16 mesures). Au 31 octobre 2006, l'UE comptait 12 mesures antisubventions en vigueur. L'Union n'a jamais imposé que 8 mesures de sauvegarde définitives dans le cadre des règles de l'OMC: l'une d'entre elles est encore en vigueur. Dans l'Union, les mesures antidumping et antisubventions instituées contre le commerce déloyal représentent moins de 0,45 % de la valeur des importations totales. À titre de comparaison, entre 1996 et 2005, les États-Unis ont institué 201 mesures définitives et l'Inde 309. Durant cette même période, l'UE a ouvert 294 enquêtes, les États-Unis 352, et l'Inde 419.

Pour la Commission européenne, alors que les partenaires commerciaux de l'UE ne cessent d'adopter des procédures antidumping, l'antidumping tel que défini dans l'accord OMC doit viser prioritairement à protéger l'industrie nationale (ou européenne) contre des pratiques déloyales, dans la mesure où les possibilités de réformer l'accord antidumping dans le cadre de l'OMC

---

<sup>28</sup> On considère qu'il y a dumping quand le prix d'un produit à l'exportation est inférieur au prix du même produit sur son marché intérieur. En cas de dumping, les entreprises communautaires victimes d'un préjudice peuvent déposer une plainte auprès de la Commission. Les entreprises exportatrices peuvent se voir alors imposer des droits additionnels. Le dumping nuit aux producteurs européens, mais également aux producteurs dans des pays tiers qui sont en concurrence pour l'accès au marché de l'UE. Entre autres exemples de distorsion conduisant au dumping, il y a les obstacles tarifaires et non tarifaires, l'application peu stricte des règles en matière de concurrence, les réductions sur la taxe à l'exportation, ou encore les cours des matières premières et/ou de l'énergie artificiellement bas. Si une enquête européenne démontre que ces importations nuisent aux producteurs européens, la réglementation antidumping permet de prendre des mesures correctrices qui remédient au préjudice subi. Il s'agit généralement d'une amende imposée sur l'importation faisant l'objet d'un dumping.

<sup>29</sup> Les mesures de sauvegarde à l'importation supposent un accroissement des importations d'une ampleur et d'une rapidité telles qu'il menace la survie même d'un secteur. Il est alors possible de restreindre temporairement les importations pour laisser au secteur en question le temps de s'adapter.

sont particulièrement ténues. À cet égard, l'UE est allée plus loin que n'importe quel autre membre de l'OMC en renforçant de façon unilatérale les règles de l'OMC afin de durcir les conditions d'utilisation des mesures de défense commerciale et d'en cibler l'impact sur son propre marché. Pour l'heure, en l'absence de règles de concurrence internationalement convenues pour encadrer le commerce international, ces instruments de défense commerciale restent une alternative pour la Commission et demeurent indispensables pour assurer le respect des règles du commerce international et pour protéger les intérêts européens sur la base du critère d'intérêt communautaire<sup>30</sup>. À ce titre, une meilleure implication de l'industrie et plus particulièrement des secteurs sensibles dans les négociations bilatérales en vue d'accords de libre-échange serait particulièrement utile.

Depuis l'adoption du code antidumping de 1994 et la dernière grande réforme des instruments de défense commerciale de l'UE, l'économie mondiale et la structure de l'économie européenne ont connu de profonds changements amenant la Commission à fixer de nouvelles priorités générales pour promouvoir un nouveau programme de croissance et de compétitivité<sup>31</sup>. De nombreuses entreprises de l'Union fabriquent à présent des produits en dehors de l'Union pour les importer, tandis que d'autres ont délocalisé certaines étapes du processus de production, ou exploitent des chaînes d'approvisionnement qui s'étendent au-delà du marché de l'Union. Ces changements remettent en question les conceptions habituelles de la nature de la production et des intérêts économiques de l'Union européenne. Parce que c'est précisément ce que les instruments de défense commerciale cherchent à défendre, un processus de réflexion peut permettre de garantir que les instruments de défense commerciale de l'Union sont pleinement adaptés aux transformations de l'économie mondiale et servent bien l'intérêt économique global de l'Union. C'est pourquoi en 2006, la Commission a adopté un Livre vert qui ne met pas en question la valeur fondamentale des instruments de défense commerciale, mais invite à mener une réflexion publique sur la façon dont l'Union peut en tirer le meilleur parti dans un contexte économique mondial en mutation<sup>32</sup>. Cet instrument prône le maintien des dispositifs institutionnels actuellement en place pour l'institution de mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde.

## 6. Alliances stratégiques

### 6.1. Le cadre institutionnel des relations extérieures de l'UE

À l'intérieur de l'Union européenne, la politique de libre circulation des services mais aussi les règles de concurrence et les procédures en matière d'octroi des aides d'État (tolérées jusqu'à

<sup>30</sup> L'UE est déjà allée plus loin que les textes internationaux en introduisant, dans sa réglementation, la notion d'intérêt communautaire. Seuls quelques pays comme le Canada, le Brésil, le Paraguay, la Thaïlande et la Malaisie l'ont suivie dans ce sens.

<sup>31</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, du 20 octobre 2005, « Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation. Contribution de la Commission à la réunion d'octobre des chefs d'État et de gouvernement » [COM(2005) 525] [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2005&nu\\_doc=525](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=525).

<sup>32</sup> *Global Europe - Green Paper on Trade Defence Instruments* [http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti\\_dumping/comu061206\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm); voir également Communiqué de l'UE: *La Commission lance une consultation publique sur les instruments européens de défense commerciale*, 6 décembre 2006 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1690&format=PDF&aged=1&language=FR&quiLanguage=en>, voir aussi Peter Mandelson: *Press Conference on the Trade Defence Instruments Consultation* [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/sppm135\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm135_en.htm).

un certain point) sont pleinement d'application pour les services culturels et audiovisuels comme pour n'importe quel service économique. Quant au plan externe, le Comité 133 est, dans le cadre des négociations commerciales relatives à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), le lieu de référence où les États membres peuvent faire entendre leur points de vue sur les positions défendues en matière de protection de la diversité culturelle et singulièrement des services audiovisuels caractérisés par l'exemption de la clause de la nation la plus favorisée et l'absence d'engagements spécifiques concernant l'accès au marché national. Les États membres ont donc la capacité de mener leurs politiques sectorielles sans devoir en offrir les avantages à tous les États et de mettre en œuvre des programmes de coopération sans devoir se référer aux États non européens.

Ces diverses dispositions ont pour but de créer les conditions d'une véritable industrie culturelle européenne garantissant la diversité des expressions. Par ailleurs, les 27 ont confié un mandat à la Commission européenne pour qu'elle défende les intérêts de l'UE à l'UNESCO lors des négociations relatives à la Convention sur la diversité des expressions culturelles<sup>33</sup>, de même que lors des négociations de l'OMC où l'UE est représentée par un négociateur unique qui parle d'une seule voix pour les 27 en la personne du Commissaire européen au Commerce et se présente ainsi comme un interlocuteur incontournable et un contre-poids important à la puissance des États-Unis.

La culture est reconnue comme un élément important des principaux programmes et instruments de coopération de l'UE<sup>34</sup> et des accords bilatéraux de l'Union avec les pays tiers. Un large éventail de projets et programmes culturels a été mis en œuvre depuis de nombreuses années dans le cadre de l'assistance technique et financière de l'Union dans toutes les régions en développement du monde.

Sur un plan plus général, la Commission a présenté des programmes thématiques pluriannuels dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 en vue de financer des interventions de la Communauté dans les pays et régions en développement, d'une part, et à l'échelon international, d'autre part. De plus, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles, en qualité de parties, la Communauté et les États membres se sont engagés à renforcer un nouveau pilier culturel de la gouvernance mondiale et du développement durable, notamment en améliorant la coopération internationale.

C'est là le cadre dans lequel l'UE fait preuve de dynamisme (1<sup>er</sup> exportateur et 2<sup>e</sup> importateur hors flux intra-UE) en tissant de nombreuses alliances stratégiques avec des pays tiers et de nombreuses organisations internationales. Elle est au cœur des échanges mondiaux en étant le premier partenaire commercial des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, de la Russie et des pays composant le Mercosur, et elle attire une grande partie des investissements mondiaux en recevant, par exemple, en 2006, 44 % des 947 milliards d'euros d'Investissement direct à l'étranger (IDE) mondiaux (CNUCED, 2006). L'année 2006 est marquée par l'arrivée de la Chine à la première place des pays fournisseurs de l'UE devant les États-Unis. Cependant, la part de l'UE dans le PIB mondial tend à diminuer, comme celle des États-Unis et du Japon,

<sup>33</sup> Portail de l'UNESCO [http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL\\_ID=29123&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=29123&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>34</sup> Par exemple, l'Accord de Cotonou avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, le Programme de voisinage et de partenariat avec les pays voisins et la Russie, et l'instrument de coopération au développement concernant l'Asie et l'Amérique latine.

parce que le PIB de certains pays émergents<sup>35</sup> (les BRIC<sup>36</sup> entre autres) augmente rapidement. Néanmoins, les piliers de la Triade<sup>37</sup> (UE, EU, Japon) représentent toujours plus de 65 % du PIB mondial en 2006.

## 6.2. Les dispositifs de coopération de l'Union européenne

Les dispositifs de coopération de l'UE diffèrent en fonction des grands ensembles régionaux et prévoient rarement la culture comme domaine d'échange prioritaire

- La coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Elle s'inscrit dans le cadre de la Convention de Lomé signée en 1975. Cet accord comporte, à partir de 1986 un article consacré à la coopération culturelle. Aujourd'hui les relations entre l'Union européenne et les pays ACP sont régies par l'accord de Cotonou. Le terme ACP désigne les 70 pays signataires<sup>38</sup> avec l'Union européenne de la Convention de Lomé, auxquels s'est également associée la République d'Afrique du Sud. La culture figure parmi les objectifs du nouveau partenariat ACP-UE, qui vise à créer un contexte plus propice au développement durable et à la réduction de la pauvreté, et à inverser les processus de marginalisation sociale, économique et technologique. Les stratégies de coopération visent notamment à « promouvoir les valeurs culturelles des communautés et leurs interactions spécifiques avec les composantes économiques, politiques et sociales », en intégrant la dimension culturelle à tous les niveaux de la coopération au développement, ou en développant les industries culturelles et en améliorant les possibilités d'accès au marché pour les biens et services culturels. Dans le cadre de la coopération économique et commerciale, une attention particulière est accordée aux services liés à la culture et au tourisme, en vue d'améliorer leur compétitivité et d'accroître ainsi la valeur

<sup>35</sup> Le concept de **pays émergents** est né dans les années 1980 avec le développement des marchés boursiers dans les pays du Sud. Les pays émergents connaissent un accroissement de leur revenu par habitant et donc de l'augmentation de leur part dans le revenu mondial. Ils se caractérisent par leur intégration rapide à l'économie mondiale d'un point de vue commercial (exportations importantes) et financier (ouverture des marchés financiers aux capitaux extérieurs). Ainsi, ces pays investissent de plus en plus à l'étranger : 117 milliards de dollars en 2005, soit 17 % du total mondial contre 10 % en 1982. L'émergence de ces pays confirme la situation très hétéroclite des pays dits "du Sud".

<sup>36</sup> **BRIC** est un acronyme pour désigner le groupe de pays formé par le **B**résil, la **R**ussie, l'**I**nde et la **C**hine.

<sup>37</sup> En économie, le terme **Triade** désigne l'ensemble des trois pôles qui dominent l'économie mondiale et la conduite de la politique internationale: l'Amérique du Nord (États-Unis et Canada), l'Europe occidentale (Union européenne + Norvège + Suisse) et l'Asie-Pacifique (Japon et Corée du Sud). Ils réalisent entre eux environ 80 % du commerce mondial (70 % de la production mondiale, 90 % des opérations financières et 80 % des nouvelles connaissances scientifiques). Ce sont donc aussi des acteurs essentiels de la mondialisation et de l'internationalisation.

<sup>38</sup> Il comprend les pays suivants : Angola, Antigua & Barbuda, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Comores, Congo, R.D. Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, République Dominicaine, Dominique, Erythrée, Ethiopie, Fidji, Gabon, Gambie, Ghana, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mayotte, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Papouasie, Nouvelle-Guinée, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Salomon, Samoa occidentales, São Tomé & Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Suriname, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Tonga, Togo, Trinité & Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie, Zimbabwe. Six États insulaires de la région Pacifique, les îles Cook, la République de Nauru, la République de Palau, la République des îles Marshall, Niue et les États fédérés de Micronésie ont rejoint le partenariat, le 23 juin 2000, qui comprend désormais 77 pays ACP.



et le volume de leurs échanges de biens et de services. L'accord prévoit également la protection des droits de la propriété intellectuelle.

➤ Le partenariat euro-méditerranéen

En décembre 1995, les quinze pays de l'Union européenne et douze pays du pourtour de la Méditerranée<sup>39</sup>, réunis à Barcelone, ont jeté les bases d'un espace euro-méditerranéen (PEM) reposant sur un partenariat qui vise notamment à instituer le libre-échange comme la condition de la paix et de la prospérité partagée.

Ces accords de partenariat, signés à Barcelone, s'articulent autour de trois volets<sup>40</sup>: le volet politique et sécurité; le volet social, culturel et humain, et le volet économique et financier. Par ce troisième volet, le PEM se donne comme objectifs la mise en place d'une "zone de prospérité partagée", et "le développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté". Pour cela, il projette de créer d'ici 2010, une vaste zone de libre-échange (ZLE) fondée sur l'économie de marché et l'initiative privée, dans le respect des règles de l'OMC. Ainsi le volet politique et sécurité sera complété par un dispositif économique stratégique visant à contrecarrer l'influence des États-Unis et destiné à faire contrepoids aux grands ensembles économiques d'Asie et d'Amérique (ASEAN, ALENA, etc.).

Plus largement, la ZLE en cours de constitution s'inscrit dans le processus de libéralisation des échanges marchands et des capitaux à l'échelle mondiale. Elle organise le développement de l'économie de marché des pays méditerranéens endettés dans le cadre de la poursuite et de l'approfondissement des plans d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale. Il s'agit, énonce la Déclaration de Barcelone, de procéder à "l'ajustement et à la modernisation des structures économiques et sociales, la priorité étant accordée à la promotion et au développement du secteur privé, à la mise à niveau du secteur productif et à la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire approprié pour une économie de marché".

La mise en place de la ZLE prévoit l'élimination des barrières douanières et toute entrave à la circulation des marchandises entre les pays de l'Union européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Toutefois, l'agriculture est provisoirement maintenue à l'écart du processus. Quant aux obstacles à la libre circulation des capitaux et à l'investissement étranger, ils sont censés être supprimés à l'échéance 2010. En vue de la mise en place de cette zone de libre échange, les pays tiers méditerranéens doivent très vite mettre leur économie à niveau, c'est-à-dire adopter la thérapie dite du "consensus de Washington", en particulier en accélérant les privatisations.

➤ Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine

Ce partenariat a été mis en place par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes lors du premier sommet de Rio de Janeiro le 28 juin 1999. Le quatrième sommet a lieu du 11 au 13 mai 2006 à Vienne. L'Union européenne n'entretient avec aucune autre région au monde, hormis le cercle des pays industrialisés

<sup>39</sup> Les douze pays des rives sud, appelés pays partenaires tiers (PTM), sont : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël, la Palestine (signature de l'OLP pour la Cisjordanie et Gaza), le Liban, la Jordanie, la Syrie, la Turquie, Chypre et Malte.

<sup>40</sup> Voir Dossier Attac : Partenariat euro-méditerranéen – un marché de dupes? Janvier 2001 <http://france.attac.org/spip.php?article564>.

hautement développés, des relations aussi étroites qu'avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Ce partenariat a évolué à travers trois étapes successives. D'abord priorité à la coopération au développement, ensuite ouverture vers le partenariat économique, et l'étape actuelle, fondée sur l'approche régionale et des relations basées sur le respect de la démocratie et des droits de l'homme. La Commission propose le renforcement de la stratégie vis-à-vis de cette zone, fondée sur un dialogue qui a trois lignes essentielles : l'établissement d'une alliance stratégique, un développement soutenable et un dialogue avec la participation des sociétés civiles.

Le but du partenariat stratégique est de renforcer le pouvoir de négociation sur la scène internationale, fondé sur une vision partagée du monde. L'UE et l'AL veulent un système international fondé sur le principe du multilatéralisme, régi par des règles consensuelles d'application universelle et des mécanismes de surveillance multilatéraux. La coopération économique et commerciale vise à insérer d'une façon harmonieuse les économies respectives dans le système économique mondial, et veut être renforcée sur le développement des marchés et l'intégration régionale; la stabilisation des flux financiers; les incitations à l'investissement durable; la dynamisation des échanges commerciaux à travers le système de préférences généralisées (SPG)<sup>41</sup>, qui s'applique à tous les pays de la zone, sauf au Mexique et le Mercosur/Chili, qui ont un cadre relationnel propre. Le partenariat avec l'Amérique centrale, le Chili, le Mexique trouvent leur fondement dans des accords-cadres de coopération tandis que la coopération EU-Mercosur, signé en décembre 1995 et qui est entré en vigueur le premier juillet 1999 vise l'établissement progressif d'une zone de libre-échange et un approfondissement de la coopération<sup>42</sup>.

- On peut également citer le partenariat avec l'Inde qui se développe dans le cadre d'un programme de coopération économique et interculturelle; la coopération entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale; les accords de partenariat et de coopération (APC) signés avec chacun des pays partenaires, qui établissent les bases d'une coopération politique, commerciale, économique et culturelle avec les nouveaux États indépendants (NEI) issus de l'ancienne Union soviétique; le programme d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans occidentaux; la Coopération pour l'enseignement supérieur et la formation entre l'UE et les Etats-Unis et avec le Canada; le cofinancement de productions audiovisuelles consacrées au monde en développement<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Union européenne : Règlement (CE) n° 2501/2001 du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2005 [Journal officiel L 346 du 31.12.2001] <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r11015.htm>.

<sup>42</sup> Nouveau partenariat UE - Amérique latine à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle : Communication de la Commission, du 9 mars 1999 [COM(99) 105 final - Non publié au Journal officiel] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0670:FIN:FR:PDF> ; voir également <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r14004.htm>.

<sup>43</sup> Pour plus de détails, voir le Centre ressource sur l'Europe et la culture [http://www.relais-culture-europe.org/site2002/f\\_fin\\_index.htm](http://www.relais-culture-europe.org/site2002/f_fin_index.htm).

## 7. Nouvelles tendances, défis et opportunités

### 7.1. Les nouvelles tendances: l'impact des développements technologiques sur les politiques culturelles

Le séminaire de la Présidence autrichienne de l'UE du 2 mars à Vienne sur le thème "Contenu et compétitivité", a admis que la rapide convergence des réseaux haut débit, des médias audiovisuels et des équipements électroniques va créer de nouvelles opportunités dans les secteurs des TIC (technologies de l'information et de la communication) et du contenu. Ce changement significatif induit par la convergence est la mondialisation du marché de contenu. En conséquence, la concurrence mondiale pour la distribution de contenu augmente et les défis auxquels sont confrontées les industries créatives européennes sont mondiaux par nature, reconnaît-on.

À cet égard, la Commission européenne a appelé les industries créatives européennes à voir dans la convergence et la mondialisation accrues du marché du contenu une opportunité plutôt qu'une menace<sup>44</sup>. Pour ce faire, il faudrait combiner les efforts de l'industrie, des États membres et de la Commission pour tirer le meilleur parti de la convergence afin de créer un marché intérieur véritablement dynamique pour le contenu en Europe. Dans la panoplie des mesures présentées par la Commission visant à soutenir la compétitivité du secteur sur le marché mondial figurent plusieurs initiatives qui se déclinent à l'intérieur de l'initiative globale 2010 de la Commission, qui appelle à la création d'un "espace d'information" unique afin de doter les industries créatives et de contenu européennes d'une base solide qui leur permette d'asseoir leur compétitivité à l'échelle mondiale:

- La directive *Télévision sans frontières* vise à créer un cadre unique pour tous les types de services télévisuels, quelle que soit la technologie utilisée pour les transmettre ou les recevoir, afin de garantir la sécurité juridique nécessaire pour que les nouveaux prestataires de services audiovisuels offrent leurs services sur une base paneuropéenne. Le texte consolidé de la nouvelle directive, rendu public le 9 mars dernier<sup>45</sup> constitue une réponse à l'évolution technologique et recrée les conditions d'une concurrence équitable en Europe pour les services audiovisuels émergents (vidéo à la demande, télévision mobile, services audiovisuels via la télévision numérique).
- Le droit de propriété intellectuelle. Il est difficile d'envisager une industrie du contenu forte sans une protection suffisante des droits de propriété intellectuelle (DPI) mais, dans ce domaine, l'Europe, avec ses 25 régimes DPI différents, souffre d'un désavantage concurrentiel. "Si nous voulons que, sur le long terme, les industries créatives et de contenu européennes soient en mesure de relever les défis de la concurrence internationale [...], peut-être devons-nous remettre en question la territorialité de la protection du droit d'auteur en Europe".
- L'initiative *Film Online*, lancée lors du Festival du film à Cannes (2006) a pour objectif de définir une approche européenne unique du développement du film en ligne et constitue une première tentative d'appréhender différemment les contenus en ligne. Une communication

<sup>44</sup> La Commission met en exergue les opportunités de convergence et de mondialisation pour le marché du contenu  
[http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FR\\_NEWS&ACTION=D&RCN=25304&DOC=2&CAT=NEWS&QUERY=3](http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FR_NEWS&ACTION=D&RCN=25304&DOC=2&CAT=NEWS&QUERY=3).

<sup>45</sup> New "Audiovisual without Frontiers" Directive  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item\\_id=2343](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=2343).

sur le "Contenu en ligne" a été adoptée par la Commission fin 2006 pour soutenir cet objectif.

- L'initiative Bibliothèques numériques doit aider à rendre le patrimoine culturel européen librement accessible, recherchant et utilisable pour les citoyens, d'un point de vue non seulement culturel mais également économique, étant donné que de telles ressources apportent l'inspiration pour de nouvelles formes de contenu.

## 7.2. Les défis

Malgré ces initiatives, la place attribuée à la culture dans les politiques européennes reste marginale et l'Europe est, parmi les autres acteurs publics concernés (États et collectivités locales), la moins engagée. Aujourd'hui, le budget consacré à la culture ne représente que 0,03 % du budget total (soit 7 centimes par citoyen et par an!). Pourquoi ces faiblesses? Le maintien de la règle de l'unanimité et le principe de subsidiarité sont des freins au développement de la politique culturelle. La crainte des États face à l'uniformisation des cultures explique aussi la timidité de cette politique. Ces questions révèlent en tout cas les dilemmes concernant la voie que l'Union devrait emprunter et cristallisent les tensions sur la perspective d'une communauté politique européenne. Or, la nécessité de dynamiser la construction européenne et de susciter l'adhésion rend la réalisation d'une Europe culturelle indispensable, source d'identité et de citoyenneté.

Les sondages d'opinion confirment que les Européens sont généralement préoccupés par la rapidité des changements économiques et technologiques, ainsi que par la mondialisation. Ils ressentent une perte d'identité et ils ont souvent un sentiment de distance par rapport à l'UE<sup>46</sup>. Sur cette toile de fond, il est de plus en plus reconnu que l'UE doit se rapprocher des citoyens et que l'art et la culture peuvent y apporter une contribution importante en insufflant une dimension plus humaine au projet d'intégration européenne<sup>47</sup>. Dans ce contexte, la perception et le rôle de la culture au sein de l'UE n'ont cessé de changer. Alors que par le passé il s'agissait de savoir ce que l'Europe pouvait faire pour la culture, désormais il existe une prise de conscience du fait que la culture se trouve au cœur du projet européen et qu'elle doit jouer un rôle unique et indispensable, et qu'il convient plutôt de s'interroger sur ce que la culture peut faire pour l'Europe.

Mieux encore, on se pose la question de savoir comment la politique peut soutenir plus efficacement les métiers de production et de diffusion culturelles qui affrontent la concurrence internationale? Comment optimiser le potentiel économique de la culture et son apport, en termes de croissance et d'emploi, à la stratégie de Lisbonne? Comment concilier les stratégies politiques des différents acteurs que sont les communes, les régions, les pays membres et l'Union européenne? Et comment, dans le cadre d'une action concertée, garantir l'hétérogénéité et la particularité des branches culturelles qui se voient soumises à des lois de marché aussi contrairement que la fabrication d'originaux d'une part et la production en série d'autre part?

Le Conseil européen du 4 mai 2007 à Berlin a reconnu, que le temps était à l'action, afin d'éviter que dans l'économie mondiale l'Europe « ne retombe encore plus loin derrière d'autres

<sup>46</sup> *La culture pour l'Europe, l'Europe pour la culture...*Résultats de la consultation en ligne, voir Portail Europe culture [http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/consult\\_fr.html](http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/consult_fr.html).

<sup>47</sup> *Rencontres pour l'Europe de la Culture*, mai 2005, Voir dossier complet <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-rec.html>.

régions du monde »<sup>48</sup>. Dans l'objectif d'encourager encore plus les industries culturelles a été également avancé l'idée de la mise en place de politiques cohérentes, adaptées à la diversité des branches concernées.

C'est dans ce contexte que la Commission a voulu définir une nouvelle stratégie pour la culture qu'elle circonscrit dans le cadre d'un *Agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation*<sup>49</sup> qu'elle a adopté le 10 mai dernier. Cet agenda s'articule autour de trois groupes d'objectifs liés entre eux: la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel; la promotion de la culture en tant que catalyseur de la créativité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi; la promotion de la culture en tant qu'élément indispensable dans les relations extérieures de l'Union.

Ces objectifs devront guider l'action future de l'UE et chaque acteur sera invité à y contribuer, dans le plein respect du principe de subsidiarité :

- pour les États membres et leurs régions, cela signifie renforcer leurs politiques dans ces domaines en se référant aux objectifs communs, s'efforcer de mener des activités conjointes, notamment par une méthode de coordination ouverte, et explorer les possibilités offertes par les financements communautaires;
- pour les parties prenantes du secteur culturel, par exemple les organisations professionnelles, les institutions culturelles, les organisations non gouvernementales, les réseaux européens, les fondations etc., cela signifie poursuivre un dialogue étroit avec les institutions de l'UE, soutenir le développement de nouvelles politiques et actions de l'Union et intensifier le dialogue entre elles;
- pour la Commission, cela signifie mobiliser ses politiques et programmes de soutien en interne et en externe, ainsi qu'un rôle renforcé d'animation, d'échange de bonnes pratiques et de dialogue avec l'ensemble des acteurs;
- pour l'ensemble des acteurs, cela signifie un nouveau sens de partenariat et d'adhésion à l'action communautaire dans la réalisation de ces objectifs.

### 7.3. Les opportunités pour le Québec

La potentialité pour l'Europe de faire entendre sa voix dans le monde réside sans doute aujourd'hui dans son approche multilatérale des relations internationales, qui lui assure une certaine aura auprès de nombreux pays du monde développé, mais surtout du Tiers-Monde. Faute d'une puissance militaire encore à construire, l'UE veut tirer profit de sa culture de négociation, acquise à travers cinquante ans de construction européenne, pour faire émerger à terme une autre vision des relations internationales, non plus fondées sur la force mais sur le compromis et la discussion. Par ailleurs, le modèle européen, fondé sur un libéralisme tempéré par l'intervention de l'État dans les domaines économique et social, est remis en cause par la vague d'ultralibéralisme et de déréglementation venue des États-Unis. À cet égard, l'UE cherche à affirmer sa puissance face au concurrent américain dans le cadre des grandes négociations internationales de l'OMC (commerce) et de l'UNESCO (culture).

<sup>48</sup> Culture Creative Industries in Europe – Coherent Policies in a Global World, European Conference in the Context of the German Council Presidency 2007, Berlin, Thursday 3 to Friday 4 May 2007, <http://www.european-creative-industries.eu/Konferenzarchiv/tabid/55/language/en-US/Default.aspx>.

<sup>49</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation {SEC(2007) 570} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:FR:PDF>.

Ces lignes de force ouvrent des possibilités pour le Québec qui cherche à promouvoir la culture et l'identité québécoises :

- Dans son plan d'action gouvernemental découlant de la nouvelle Politique internationale du Québec<sup>50</sup> adoptée en mai 2006, pour les trois prochaines années à venir, le Québec entend :
  - Consolider ses exportations aux Etats-Unis et en Europe.
  - Renforcer les capacités de recherche et d'innovation au Québec en appuyant le développement de partenariats internationaux et en attirant ici des chercheurs de haut niveau, et l'Europe en constitue un bassin privilégié.
- Postulant que la croissance et prospérité du Québec dépendent de son action internationale, le Québec veut développer, en Europe, les occasions d'affaires dans cinq secteurs à fort potentiel : l'aérospatiale, la construction, les sciences de la vie, les technologies de l'information et des communications et les technologies environnementales. Par conséquent, le gouvernement cherchera de plus à mieux profiter des perspectives offertes par l'Europe élargie et à aider les entreprises à s'adapter aux conditions de ce vaste marché. De même qu'il veut être partie prenante à la négociation de l'Accord sur le commerce et l'investissement entre le Canada et l'Union européenne.
- Dans le but mettre le savoir, l'innovation et l'éducation au cœur de l'action internationale du Québec, parmi les mesures retenues, le gouvernement accroîtra le financement alloué au développement de partenariats internationaux en matière de recherche et intensifiera ses efforts pour attirer des chercheurs étrangers dans les centres d'excellence des universités et des grands consortiums de recherche privés et publics au Québec.
- Pour promouvoir la culture et l'identité québécoises, les milieux culturels devront bénéficier d'une aide accrue pour appuyer, au cours des trois prochaines années, la diffusion, la circulation et la mise en marché des œuvres, des manifestations et des produits culturels québécois à l'étranger, dans la mesure où la présence des artistes et des produits culturels québécois sur la scène internationale se développe dans un environnement de plus en plus concurrentiel. De plus, la volonté d'être plus présent à l'étranger a comme corollaire la capacité d'accueillir chez soi l'expression artistique d'autres pays et d'autres cultures. Aussi, le gouvernement du Québec entend-il faciliter l'accueil et la circulation au Québec d'artistes et d'organismes culturels étrangers<sup>51</sup>.

Victor Dzomo-Silinou  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
3 juin 2007

<sup>50</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation {SEC(2007) 570} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:FR:PDF>.

<sup>51</sup> Politique internationale du Québec – La force de l'action concertée <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/Politique.pdf>.

## 5. Politiques culturelles et pays émergents: les enjeux potentiels pour le Québec

### VICTOR DZOMO SILINOU

#### 1. Introduction

La dynamique mondiale du développement est aujourd'hui impulsée par les pays émergents. En 2004, le commerce Sud-Sud avait déjà supplanté le commerce Nord-Sud et la dynamique du développement mondial échappait de plus en plus aux pays occidentaux. Trois ans plus tard, ce constat s'accroît : ce sont désormais ces mêmes pays émergents qui produisent environ la moitié des richesses de la planète. Les pays émergents d'Asie (Chine, Inde, Corée, Taïwan, Thaïlande, Vietnam, Malaisie, Singapour, Philippines, Indonésie), et principalement la Chine et l'Inde, représentent presque 50 % de l'activité économique mondiale. Rien de mystérieux dans ce décollage, qui est la conséquence de la mondialisation et des mouvements de délocalisation.

#### 2. Le contexte : l'attractivité spectaculaire des pays émergents dans la mondialisation de l'économie

L'expression "pays émergents", forgée au cours des années 1990 dans les milieux financiers, désigne un groupe d'une vingtaine de pays en voie de développement rapide et d'Europe ayant incontestablement tiré profit de la mondialisation de l'économie<sup>52</sup>. La plupart d'entre eux sont en Asie orientale (Chine avec Hong Kong, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Malaisie, Taïwan, Philippines, Singapour, Thaïlande), en Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Mexique) et en Europe centrale et orientale (Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie, Russie). En revanche, le continent africain ne compte qu'un seul pays émergent (Afrique du Sud). Signe tangible de l'engouement qu'ils suscitent depuis une dizaine d'années, ces pays attiraient à eux seuls 88 % du total des stocks d'investissements directs étrangers (IDE) au sein du monde en développement et des pays en transition, et 29 % du total mondial des stocks d'IDE en 2002.

Au sein de ce groupe, la Chine n'a cessé de se détacher irrésistiblement depuis le milieu des années 1990, au point de devenir le premier pays d'accueil mondial des flux d'IDE en 2002 (10 % du total mondial avec Hong Kong), devant les États-Unis. Bien qu'à la seconde place par les stocks d'IDE, l'ensemble formé par la Chine et Hong Kong (respectivement 447 et 433 milliards de dollars) reste pourtant encore loin derrière les États-Unis (1 351 milliard de dollars). Au contraire, l'Inde se singularise par ses faibles résultats eu égard à sa population (25,7 milliards de dollars de stock en 2002, à peine plus que la Hongrie ou Israël), alors que ses performances économiques et ses dynamiques endogènes sont bien connues, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. Cette anomalie s'explique au moins en partie par les difficultés juridiques et institutionnelles opposées aux investisseurs étrangers sur ce marché immense.

Très différents par leur population, leur histoire ou leur culture, ces pays émergents n'en présentent pas moins un certain nombre de caractéristiques communes :

- une croissance économique souvent plus forte que dans les pays industrialisés;

<sup>52</sup> BOST François, «La localisation des activités économiques», in CHARVET Jean-Paul et SIVIGNON Michel, *Géographie humaine*. Paris: Armand Colin, 2002, p. 221- 254.

- de réelles capacités industrielles et technologiques soutenues par un tissu d'entreprises locales performantes;
- des marchés de consommation attractifs en raison du développement rapide d'une classe moyenne active; une main-d'œuvre nombreuse et souvent bien formée dans les secteurs porteurs;
- une politique économique favorable à l'ouverture sur l'extérieur (convertibilité des monnaies nationales, ouverture aux investissements étrangers, adhésion à l'OMC, privatisations, etc.);
- les risques qu'ils présentent sont généralement faibles à quelques exceptions près (l'Argentine, depuis son entrée en crise);
- dans la nouvelle division internationale du travail, ces pays ont su en particulier devenir **des lieux d'accueil privilégiés** pour les transferts d'industries en provenance des pays industrialisés (textile et habillement, chaussure, jouet, électronique grand public, électroménager, etc.), notamment grâce à la création de **zones franches industrielles**;
- en revanche, et à l'exception de la Corée du Sud, ils ne figurent pas encore dans les pays qui investissent notablement à l'extérieur.

### 3. Les principaux constats

Selon une étude de l'*International Institute for Management Development* (IMD), de Lausanne (Suisse), qui a publié le 10 mai dernier dans son rapport un classement des États selon leur compétitivité à l'échelle mondiale<sup>53</sup>, les pays émergents rattrapent les États-Unis au classement mondial des économies les plus compétitives de la planète.

L'économie américaine reste en tête du classement, mais 40 des 55 pays étudiés par l'IMD se rapprochent des performances de la première puissance du globe. On retrouve parmi eux les dragons d'Asie (Singapour et Hong Kong aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> places, la Chine est 15<sup>e</sup> et l'Inde 27<sup>e</sup>), les pays d'Europe du Nord mais aussi bon nombre d'anciens pays du bloc soviétique.

L'IMD calcule depuis une vingtaine d'années son propre indice de croissance de la compétitivité, qui révèle que la Chine comme l'Inde ont progressé chaque année en moyenne 2,5 % plus vite que les États-Unis sur la période 1997-2007. Quant à la Russie, si elle se situe dans le bas dans le classement, à la 43<sup>e</sup> place, sa progression est la plus rapide du monde, à près de 5 %. L'indice est calculé à partir de 323 critères qui évaluent les performances d'un pays en matière économique mais aussi administrative et sociale (infrastructures, éducation, santé, technologie...).

À l'inverse, d'autres pays émergents, notamment en Amérique latine (Brésil, Mexique), et de grandes économies européennes comme la France, l'Espagne et l'Italie, ont perdu du terrain ces dix dernières années par rapport à l'Amérique. Le rattrapage des pays développés "pourrait entraîner un recours accru aux mesures protectionnistes de la part des pays les plus avancés notamment en Europe et aux États-Unis".

En 2007 et au-delà, souligne le rapport, les relations économiques seront plus tendues que jamais, à mesure que les pays émergents deviennent des puissances émergentes et bouleversent l'ordre établi, suscitant ainsi une recrudescence des recours devant l'OMC. Des barrières "plus subtiles" en matière d'environnement, de protection de la propriété intellectuelle ou encore de droits sociaux risquent également de faire leur apparition.

<sup>53</sup> *Competitiveness Yearbook* <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/announcing.cfm>.



Les pays industrialisés auront également de plus en plus de mal à tolérer la perte de bijoux économiques aux mains de pays émergents, comme on a pu le voir déjà avec la polémique provoquée par le rachat du métallurgiste européen Arcelor par l'indien Mittal.

Durant la seule année 2007, l'Allemagne a réalisé la meilleure progression, gagnant 9 places pour s'inscrire au 16<sup>e</sup> rang mondial. L'Afrique du Sud a en revanche essuyé le plus gros recul, perdant 12 places pour retomber en 50<sup>e</sup> position du fait d'un taux de chômage élevé, de ses problèmes sociaux et politiques et du mauvais état de ses infrastructures. Les États-Unis ont quant à eux continué à perdre des points en matière d'efficacité administrative, de marché du travail, de gestion des entreprises, d'environnement et de système de soins.

#### 4. Des expériences contrastées: les défis

##### *La Chine*

Avec un PIB de 2,688 milliards de dollars, la Chine renaît et parvient au statut de grande puissance. Elle dispose déjà du titre de troisième exportateur mondial. Aucun signe de retournement de la croissance économique n'apparaît à court terme en Chine. Après 10,7 % en 2006 et 10,4 % en 2005, celle-ci semble encore promise à "avoisiner" les taux à deux chiffres pendant quelques années encore. Le taux de croissance serait même plutôt, en réalité, de 12 ou 13 %. Les autorités chinoises – qui mettent en œuvre des politiques macro-économiques un peu plus adéquates – ne parviennent que difficilement à ralentir l'activité et à circonscrire le niveau de l'investissement et des exportations, sauf à fermer brusquement les entrées de capitaux notamment sous forme d'IDE. Cette envolée est attribuée à la progression continue des exportations et de l'excédent commercial conjuguée à la dynamique de l'investissement – elle-même renforcée par la perspective des Jeux Olympiques de Beijing en 2008 et l'Exposition Universelle de Shanghai en 2010.

Dans ce contexte, les opportunités que représente l'économie chinoise sont sans égal, depuis quelques années. Outre les coûts de production faibles, le Chine apparaît comme un marché inépuisable avec 1,3 milliard d'habitants si bien que toutes les grandes entreprises du monde y sont aujourd'hui présentes. La Commission européenne<sup>54</sup> vient de mettre en avant les nouvelles opportunités d'affaires qui se présentent en Chine, plus particulièrement avec la réorientation de la croissance aux plans géographique, sectoriel et qualitatif. Le rééquilibrage du développement en faveur de l'environnement pourrait ainsi permettre d'escompter un marché de 100 milliards d'euros en 2010 pour les entreprises étrangères de ce secteur.

Une des raisons qui explique le mieux les raids chinois sur des entreprises étrangères est un taux d'épargne de 45 %, trois fois plus important que celui des États-Unis qui est de 14 %. En effet, « les actifs improductifs des pays émergents représentent 14 000 milliards de dollars. Pour la seule Chine, ce chiffre tourne autour de 3 700 milliards, soit plus de deux fois la valeur de toutes les sociétés cotées à Paris », souligne un observateur. Une Chine, dont le statut de puissance globale tient autant à son potentiel intrinsèque, qu'au bouleversement mondial que produisent le développement de son gigantesque marché et les stratégies industrielles et commerciales de ses conglomérats. Ce qui est également le cas pour l'Inde.

<sup>54</sup> Dans une étude intitulée "*Study on the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations 2006-2010*"  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc\\_133311.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133311.pdf).

Mais cette forte croissance de l'économie chinoise et les opportunités qu'elle génère ne doivent pas faire trop illusion. Les problèmes que les sociétés déjà présentes rencontrent sur ce marché sont nombreux et complexes. Ils sont plus généralement inhérents à l'entrepreneuriat dans les économies émergentes mais certains sont aussi spécifiques au marché chinois.

### ***L'Inde***

Après la Chine, c'est l'Inde qui, avec un rythme de croissance annuelle de 9 % environ et une classe moyenne de près de 300 millions de personnes, suscite toutes les convoitises et tout l'intérêt des différents acteurs économiques et commerciaux.

Avec la deuxième population au monde, une jeunesse de ses habitants (70 % de moins de 35 ans), une économie qui devrait encore pouvoir soutenir une croissance d'environ 8 % pendant plusieurs années, une large base de R&D grâce à nombre de scientifiques et d'instituts de technologie, de bas coûts salariaux en progression modeste depuis plus de dix ans, l'attractivité de l'Inde est sans appel; elle est amenée à perdurer dans le temps même en cas d'accidents de parcours liés aux limites politiques, sociales et physiques de la croissance économique.

Un exemple intéressant de ces limites sociales est celui des zones économiques spéciales (ZES) que les autorités indiennes entendent plus largement développer dans le pays. Si ces dernières viennent de décider, en avril 2007, de la création de 83 ZES supplémentaires, elles n'en ont pas moins pris en compte la "fronde sociale" que suscitent les mesures d'expropriation consécutives à l'installation de ces ZES en mettant en place une réflexion ministérielle sur un cadre légal définissant les règles d'indemnisation.

D'autres limites à la croissance et au développement économique sont, à juste raison, mises en avant par nombre d'observateurs : problème des infrastructures, lourdeur administrative, complexité de la fiscalité, tensions entre communautés, musulmane et hindoue par exemple, risque de raréfaction de la main d'œuvre qualifiée, facture énergétique lourde. Mais il faut comprendre que l'Inde a son propre rythme de réformes; celui-ci est lent, hésitant.

### ***Quand les pays émergents se concurrencent***

#### **➤ Brésil-Chine**

Après le boum de ses exportations de matières premières vers la Chine, le Brésil subit la concurrence des produits manufacturés chinois, au point que son excédent commercial avec ce grand pays émergent se mue en déficit. Selon la Confédération nationale de l'Industrie, les produits chinois concurrencent 54 % des exportations brésiliennes. Au Brésil, une entreprise sur quatre est en concurrence avec des produits chinois importés. Certaines ont arrêté d'exporter ou ont perdu des clients.

Il y a une grande similitude entre les produits exportés par les deux pays. Mais la Chine a créé un environnement beaucoup plus compétitif que le Brésil si l'on compare la fiscalité, les infrastructures, le coût du capital ou la législation du travail. Outre le bas coût de sa main d'œuvre, le grand atout de la Chine est son taux d'investissement, le double de celui du Brésil: la Chine investit massivement dans l'éducation, les infrastructures et la technologie. De leur côté les exportations brésiliennes, dominées par les matières premières, continuent de croître à un rythme raisonnable. Dans l'aéronautique, le brésilien *Embraer* a réussi une percée sur le marché chinois.

En 2004 le président brésilien Lula avait pris la décision controversée de reconnaître à la Chine le statut d'économie de marché, mais les investisseurs chinois ne sont pas au rendez-vous, invoquant la bureaucratie ou les lourdeurs fiscales brésiliennes<sup>55</sup>.

➤ **Vietnam-Afrique du Sud**

Le Vietnam et l'Afrique du Sud ont signé des accords sur la création d'un forum de partenariat intergouvernemental dans l'économie, le commerce, la culture, la science et la technique, sur la mise en place d'un comité commercial mixte et un autre entre les Chambres de commerce et d'industrie. Par le Vietnam interposé, l'Afrique du Sud veut trouver de nouveaux débouchés dans les pays de l'ASEAN, et, à partir de là, d'autres partenaires potentiels de la région. Inversement, le Vietnam veut pénétrer l'immense marché africain en associant son action à celle de l'Afrique du Sud, soit dans le cadre d'une coopération bilatérale ou tripartite.

## **5. Les opportunités pour le Québec**

Confrontées à une demande globale en faible croissance sur leurs marchés domestiques, les entreprises des pays développés trouvent dans les pays émergents un nouveau potentiel d'expansion. Les réformes économiques entreprises depuis dix ans sur les trois continents favorisent l'ouverture des marchés tant aux produits qu'aux capitaux.

Mais les pays émergents sont aussi des pays à très haut risque, comme vient de le rappeler la crise "asiatique" amorcée en 1997. Ces risques et l'ampleur des coûts d'entrée sur de "nouveaux" marchés incitent les entreprises et les gouvernements qui les soutiennent à concentrer leurs moyens sur les plus grands marchés et à élaborer des stratégies d'implantation à long terme.

Cependant, la montée en puissance des pays émergents est une véritable opportunité, puisqu'en exportant davantage, ces pays auront plus de moyens pour importer les produits des pays développés. La croissance des pays émergents et des pays en développement va permettre aux économies occidentales d'accroître leurs productions et leurs exportations. Les salariés qui voient leur rémunération reculer, trouvent des compensations sur la baisse des prix à la consommation, sur la hausse de la rémunération de leur épargne placée en actions, sur la capacité de leurs États à disposer d'une meilleure marge de manœuvre pour indemniser les chômeurs. Certes, les problèmes sont nombreux, les solutions pas toujours faciles à mettre en œuvre, mais la manière dont on envisage les problèmes est d'une importance capitale pour les résoudre,

À cet égard, en dépit de ces obstacles et de ces risques, la Chine par exemple, demeure, *in fine*, un marché prometteur pour les exportations et les investissements étrangers. Il appartient, toutefois, aux entreprises étrangères, de repenser autrement leur façon de travailler avec la Chine, d'acquiescer plus de patience dans les relations avec les Asiatiques en général et de se débarrasser, en quelque sorte, des schémas de pensée occidentaux.

Pour l'Inde, par exemple, la quête de ce nouveau marché se révèle pour les entreprises étrangères, un moyen de renforcer leur compétitivité, d'optimiser leur assise financière et d'améliorer leur savoir-faire et leurs produits en y intégrant un contenu toujours plus innovant.

---

<sup>55</sup> Brésil-Chine : quand les pays émergents se concurrencent, in *Aujourd'hui la Chine* édition du 26 mars 2007 <http://www.aujourdhuilachine.com/article.asp?IdArticle=2659>.

Avec l'Inde, qui est, en grande partie, une économie de la connaissance, les partenariats interentreprises peuvent être particulièrement profitables en ce sens.

Ce contexte est donc propice à la dynamisation de la présence québécoise dans la mise en œuvre de sa nouvelle Politique internationale par laquelle le Québec veut :

- consolider ses exportations;
- accroître sa présence et son action sur les marchés les plus porteurs, soit le Mexique, le Japon, la Chine, l'Inde, et le Brésil;
- renforcer ses capacités de recherche et d'innovation en appuyant le développement de partenariats internationaux et en attirant au Québec des chercheurs de haut niveau;
- développer les compétences et les instruments permettant de mieux organiser et de mieux planifier la diffusion de ses produits et manifestations culturelles;
- apporter sa collaboration à l'effort de solidarité internationale.

Cette nouvelle politique soutient que le Québec sera plus fort et plus influent sur la scène internationale s'il agit de façon concertée. Cette concertation, si elle se poursuit au plan national avec le gouvernement fédéral, les autres provinces et territoires, de même qu'avec les régions partenaires, se fera également par le biais de son insertion dans les forums internationaux<sup>56</sup> où sont présents tous ces pays émergents. Or certaines préoccupations mises de l'avant dans la plupart de ces forums et notamment les regroupements régionaux soulignent des problèmes pour lesquels le Québec a des solutions.

### **5.1 Au sein des pays émergents de l'OÉA**

Les ministres et les hauts fonctionnaires responsables de la Culture des pays membres de l'Organisation des États américains (OÉA) se sont réunis à Montréal du 13 au 15 novembre 2006, dans le cadre de leur Troisième Réunion, pour poursuivre le dialogue sur les enjeux de politiques culturelles. Ils ont examiné les moyens de promouvoir des partenariats entre les secteurs de l'éducation et de la culture en vue de favoriser l'essor et la promotion des industries culturelles, ainsi que sur les moyens d'évaluer les résultats obtenus par des outils de mesure communs élaborés à cette fin<sup>57</sup>.

Ils ont également abordé une question transversale identifiée comme une priorité par l'Assemblée générale de l'OÉA définie lors de sa dernière Session ordinaire<sup>58</sup>, qui est celle: d'appuyer les politiques et programmes interaméricains qui favorisent le développement de la culture dans la région; d'examiner l'impact que peuvent exercer les TIC sur ses diverses dimensions, ainsi que les efforts visant à promouvoir et à protéger la diversité culturelle, et les identités culturelles au sein de la Société du savoir<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Le Québec dans les forums internationaux: *L'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et des conférences internationales*  
[http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/action\\_internationale1.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/action_internationale1.pdf).

<sup>57</sup> Approbation de la liste d'activités prioritaires afférentes à la culture (2007-2008) devant être mises en œuvre dans le cadre du processus des réunions des ministres de la Culture de l'OEA  
[http://www.oas.org/udse/documentos/3min\\_cultura/cidi01757f04\\_FRA.doc](http://www.oas.org/udse/documentos/3min_cultura/cidi01757f04_FRA.doc).

<sup>58</sup> Plan d'action de Mexico  
<http://www.oas.org/udse/english/documentos/CIDI01321F01.doc>.

<sup>59</sup> Voir Énoncé final de la Troisième réunion des Ministres et hauts fonctionnaires chargés de la culture de l'OEA [http://www.oas.org/udse/documentos/3min\\_cultura/post\\_reunion/CIDI01755F01.doc](http://www.oas.org/udse/documentos/3min_cultura/post_reunion/CIDI01755F01.doc), Voir aussi Déclaration finale et liste des activités prioritaires en culture en 2006-2008 [http://www.oas.org/udse/documentos/3min\\_cultura/post\\_reunion/CIDI01755F01.doc](http://www.oas.org/udse/documentos/3min_cultura/post_reunion/CIDI01755F01.doc) Voir également

## **5.2 Dans le forum constitué des pays du groupe ACP**

Lors de la 2<sup>e</sup> Réunion des ministres de la Culture des pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) tenue à Santo Domingo, en République dominicaine, du 11 au 21 octobre 2006, en même temps que le premier Festival culturel, organisé par le Secrétariat du groupe ACP, et la réunion des experts, les ministres ACP de la Culture ont adopté une résolution dans laquelle ils affirment la volonté d'intensifier les relations Sud-Sud dans le domaine de la culture<sup>60</sup>, volonté affirmée par les résolutions prises par la 33<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO en octobre 2005. Ils soulignent également l'importance de poursuivre la coopération Nord-Sud afin de faciliter le renforcement des capacités et les échanges culturels et d'améliorer l'accès aux marchés des pays du Nord pour les produits culturels originaires des pays du Sud et de faciliter la mobilité des opérateurs culturels ACP<sup>61</sup>.

Victor Dzomo-Silinou  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
3 juin 2007

### **Autres documents consultés**

NADOULEK Bernard, L'Europe face à la montée en puissance des pays émergents (10 mai 2006) <http://www.nadoulek.net/dotclear/index.php?2006/05/10/11-leurope-face-a-la-montee-en-puissance-des-pays-emergents>.

Ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie : Le rôle des grands pays émergents dans l'industrie mondiale, 1995-2005, publication n° 103 - février 1999  
<http://www.industrie.gouv.fr/biblioth/docu/4pages/pdf/4p103.pdf>.

Centre d'études prospectives et d'informations internationales : L'insertion de l'industrie européenne dans la DIT: situation et perspectives  
<http://www.brws.silesia-region.pl/zalaczniki/1090305755/1090307129.pdf>.

Rapports et études de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris : Entreprendre dans les pays émergents à forte croissance: Inde-Chine, in Développer et entreprendre  
<http://www.etudes.cci.fr/dossiers/inde-chine/Inde-Chine-editoriaux-sommaire-200705.pdf>.

---

Bulletin du MCC no 39 du 20 novembre 2006 <http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/nouvelles/nouvelles06-11-20.htm#nouvelle4>.

<sup>60</sup> Déclaration de Dakar  
[http://www.acpsec.org/acpfestival/acp8300603\\_Dakar\\_Declaration\\_f.pdf](http://www.acpsec.org/acpfestival/acp8300603_Dakar_Declaration_f.pdf).

<sup>61</sup> Résolution de Santo Domingo  
[http://www.acpsec.org/acpfestival/ACP8304606\\_Santo\\_Domingo\\_Dec\\_f.pdf](http://www.acpsec.org/acpfestival/ACP8304606_Santo_Domingo_Dec_f.pdf), voir également Bulletin MCC no 38 du 6 novembre 2006 <http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/nouvelles/nouvelles06-11-06.htm#nouvelle4>.



## 6. Les conventions et accords internationaux et la sécurité transfrontalière

VICTOR DZOMO SILINOU

### 1. Le contexte

Le marché mondial de la culture est en pleine expansion. Les échanges commerciaux en ce domaine ont quadruplé dans la période de 1980 à 1998, passant de 95,3 milliards à 387,9 milliards de dollars américains<sup>62</sup> pour atteindre 831 milliards de dollars en 2000. Quant aux estimés pour la fin 2005, ils avoisinent les 1 300 milliard de dollars. En fait, au sein de l'économie mondiale, les industries culturelles et créatives représentent l'un des domaines en plus forte progression.

D'après la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la valeur marchande globale des industries aux forts caractères créatifs et culturels de par le monde est estimée à 1,3 billion \$US. Depuis 2000, le domaine a crû à un taux annuel composé de plus de 7 %. À l'échelle mondiale, la Banque mondiale estime que ces industries comptent pour plus de 7 % du PIB de la planète et on s'attend à ce qu'elles progressent environ au même taux durant les trois prochaines années pour atteindre 1,7 billion \$US.

En 1998, treize pays étaient responsables de plus des trois quarts des importations de biens culturels, alors que douze pays se partageaient la même proportion des exportations en la matière. De manière générale, sur le marché des biens et services culturels, la domination des États-Unis tend à se confirmer, même si ce pays n'est pas le premier exportateur pour chacune des industries concernées. Dans la décennie 1990, on note l'apparition de la Chine au rang des premiers exportateurs mondiaux. Selon l'UNESCO, les cinq principaux exportateurs (États-Unis, Chine, Royaume-Uni, Allemagne, France) engendrent 53 % des exportations et 57 % des importations culturelles mondiales.

En 2002, le marché demeure limité à un nombre restreint de pays disposant d'une économie à revenu élevé, qui demeurent les plus grands producteurs et consommateurs de biens culturels. Quelques pays émergents arrivent à croître, mais ils sont peu nombreux et leur progression demeure circonscrite à quelques marchés particuliers, tels celui des arts visuels, des statuettes et des jeux vidéo. Ainsi, le Royaume-Uni arrive en tête des pays exportateurs de biens culturels (exportations de 8,5 milliards \$US), suivi des États-Unis (7,6 milliards \$US), puis de la Chine (5,2 milliards \$US). En matière d'importation de biens culturels, pour la même année, les États-Unis se classent premiers avec des importations de 15,3 milliards \$US, suivis du Royaume-Uni avec 7,8 milliards \$US et de l'Allemagne avec 4,1 milliards \$US. Au niveau des régions du monde, les 15 pays de l'Union européenne arrivent au premier rang des exportateurs de biens culturels, avec une part de 51,8 % (ce qui représente une régression), suivis de l'Asie avec une part de 20,6 % (croissance) et de l'Amérique du Nord avec 16,9 % (régression).

<sup>62</sup> Institute for statistics, UNESCO culture sector. *International flows of selected cultural goods 1980-98*, prepared by Philip Ramsdale, Paris, 2000; voir également Anne-Marie Robert, L'impact de la mondialisation sur la culture au Québec, Rapport 2 - Scène mondiale, piliers locaux : les industries culturelles et créatives, Enap/Leppm, décembre 2005.  
[http://www.leppm.enap.ca/leppm/docs/Rapports\\_culture/Rapport\\_2\\_culture.pdf](http://www.leppm.enap.ca/leppm/docs/Rapports_culture/Rapport_2_culture.pdf).

En matière d'importation de biens culturels, les 15 pays de l'Union européenne sont premiers avec une part de 40,6 %, suivis de l'Amérique du Nord avec une part de 30,1 % et de l'Asie avec une part de 14,7 %<sup>63</sup>

Ces éléments situent en quelque sorte les enjeux actuels des négociations commerciales qui se traduisent dans les accords multilatéraux, bilatéraux ou régionaux de libéralisation des échanges dont l'impact sur le rôle des États et leur capacité de prendre des mesures pour soutenir leur culture par le biais des politiques culturelles dynamiques est devenu si crucial.

## 2. Le problème

De nombreux acteurs tant sur la scène nationale qu'internationale s'accordent pour reconnaître que les pressions à l'égard de la diversité des expressions culturelles sont de plus en plus nombreuses dans le contexte actuel de la libéralisation des échanges et des développements technologiques. En effet, soulignent-ils, les accords commerciaux exercent depuis plusieurs années une pression croissante sur les pays pour qu'ils renoncent à leur droit d'adopter des politiques culturelles afin de s'assurer que leurs citoyens puissent avoir accès à leur propre culture, de même qu'à la culture d'autres pays. Plusieurs gouvernements ont notamment décidé de ne pas prendre d'engagements de libéralisation de ce secteur et d'avoir recours aux réserves nécessaires pour préserver leurs politiques, chaque fois que des questions, notamment celles relatives aux biens, aux services, à l'investissement, aux règles de concurrence et à la propriété intellectuelle, pourront avoir une incidence sur leur capacité d'adopter des mesures de soutien à la culture. Mais au sein de l'OMC ou dans leurs relations bilatérales certains pays tentent de faire progresser la libéralisation des échanges mondiaux.

On retiendra, par exemple, que la 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'OMC du 18 décembre 2005 à Hong Kong avait pavé la voie à un aboutissement des négociations en 2006 en relançant les négociations de Doha sur les services, avec une nouvelle approche dite "plurilatérale" susceptible d'ouvrir la voie à des regroupements de pays favorables à la libéralisation, comme le groupe des « amis de l'audiovisuel », qui souhaitent forcer des engagements de libéralisation totale dans le domaine des services audiovisuels, sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Pour cela, la Déclaration ministérielle adoptée à cet égard est formelle: « Nous demandons instamment à tous les Membres de participer activement à ces négociations visant à obtenir une élévation progressive du niveau de libéralisation du commerce des services (...). Nous sommes résolus à intensifier les négociations conformément aux principes ci-dessus et aux Objectifs, Approches et Échéanciers énoncés dans l'Annexe C<sup>64</sup> du présent document afin d'accroître la portée sectorielle et modale des engagements et d'en améliorer la qualité »<sup>65</sup>.

Conformément aux accords fondateurs de l'OMC, signés en 1994, cette déclaration affirme la volonté d'avancer vers le libre-échange intégral. L'accord invite à une discussion sur le retrait des exemptions dans l'AGCS pour la clause NPF, y compris les traités bilatéraux sur les coproductions cinématographiques et télévisuelles. On y signale également qu'il y aura des discussions sur les subventions des services et d'autres règles qui peuvent possiblement affecter le droit des pays à soutenir leurs propres artistes et producteurs culturels. On mettra sur

<sup>63</sup> Institut de statistique de l'UNESCO. Échanges internationaux d'une sélection de biens et services culturels, 1994-2003, Montréal, Québec, 2005.

<sup>64</sup> Annexe C de la Déclaration ministérielle touchant les services  
[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min05\\_f/final\\_annex\\_f.htm#annexc](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_annex_f.htm#annexc).

<sup>65</sup> Déclaration ministérielle de Hong Kong (18 décembre 2005)  
[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min05\\_f/final\\_text\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm).



la table des négociations à l'OMC les dispositions touchant les règles de propriété dans le domaine des télécommunications et cela pourra bien avoir des implications pour des règles similaires que plusieurs pays tentent de maintenir sur la radiodiffusion, le câble et les compagnies de satellites qui distribuent des films et des programmes de télévision.

Concrètement, cela signifie que chaque pays membre de l'OMC devra accepter sans restrictions tarifaires les "produits" des autres pays membres et qu'il ne pourra prendre aucune mesure qui fausserait la concurrence, c'est-à-dire qui favoriserait les "produits" nationaux par rapport à leurs concurrents étrangers. Si cette logique de libéralisation devait être imposée au secteur culturel, cela aurait évidemment des conséquences catastrophiques sur la création culturelle telle que nous la connaissons aujourd'hui. En effet, non seulement les quotas de diffusion d'œuvres sur base de critères de nationalité ou de langue seraient supprimés à la radio comme à la télévision, mais le même traitement serait réservé à toutes les aides à la création ou aux subventions de fonctionnement. Les studios d'Hollywood ou les multinationales du disque pourraient donc attaquer en justice des pays pour concurrence déloyale en cas de maintien de ces dispositifs.

Cependant, le 24 juillet 2006 à Genève l'OMC a suspendu les négociations du cycle de Doha pour une période indéterminée, après que les pourparlers pour aboutir à une ultime tentative d'accord aient été rompus entre six grands acteurs de l'OMC (G6 : Australie, Brésil, États-Unis, Inde, Japon, Union européenne). Avec la suspension *sine die* de ces négociations, des experts redoutent une multiplication et une accélération des négociations d'accords bilatéraux et d'accords plurilatéraux de libre-échange augmentant ainsi la pression sur les États pour qu'ils libéralisent leur secteur culturel. Ceci pourrait avoir pour conséquence de réduire la marge de manœuvre de ces États dans la mise en application de leurs politiques culturelles pour promouvoir la diversité culturelle. Il deviendra dès lors encore plus important pour les États concernés par ces négociations d'éviter d'y prendre des engagements de libéralisation dans ce secteur et d'avoir recours aux réserves nécessaires pour préserver leurs politiques culturelles.

### 3. Les menaces et les défis

« Les États-Unis auront recours à des accords bilatéraux sur le continent américain en cas d'échec de leur initiative en vue de former la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Les États-Unis n'ont pas l'intention de renoncer à leur projet de ZLEA, mais si on ne peut pas arriver au libre-échange par la voie multilatérale, nous le ferons par la voie bilatérale »<sup>66</sup>. De plus, les États-Unis continuent à développer les opportunités au Moyen-Orient, à travers des accords commerciaux passés avec des pays modérés et réformateurs, tel que l'accord de libre-échange signé avec Oman en janvier et approuvé le 20 juillet par les États-Unis. Cet accord s'inscrit dans le cadre de la volonté de l'Administration américaine de créer une zone de libre-échange du Moyen-Orient d'ici à 2013.

D'autre part, l'échec des négociations risque de pousser les pays d'Asie à multiplier les pactes de libre-échange entre eux et à aggraver l'effet « plat de spaghetti », surnom donné par les experts à un méli-mélo inextricable d'accords bilatéraux. C'est ainsi qu'on estime qu'à la fin de 2006, l'Asie compterait plus de 70 accords de libre-échange. Cette explosion d'accords est susceptible de créer un déséquilibre commercial. En Amérique latine, le président uruguayen déclarait le 20 juillet 2006 à Cordoba (nord de l'Argentine) qu'il signerait un accord de

<sup>66</sup> Ainsi déclarait l'ambassadeur américain en Argentine, M. Lino Gutierrez, interrogé sur une radio argentine, le 27 octobre dernier, voir Bulletin MCC no 6 du 20 février 2006 <http://www.mcc.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/nouvelles/nouvelles06-02-20.htm#nouvelle3>.

libre-échange avec la Chine. L'Uruguay et le Paraguay, qui ont cherché à signer des accords commerciaux avec les États-Unis à l'encontre de leurs homologues, ont également demandé à l'Argentine, au Brésil et au Venezuela de les autoriser à signer des accords de libre-échange en dehors du bloc sud-américain.

Pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) engagés dans un certain nombre de négociations internationales liées au commerce, avec des incidences potentiellement significatives pour leur développement futur, notamment le cycle de Doha de l'OMC et les Accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne, beaucoup craignent que, avec cette nouvelle vague de libéralisation, les gains à long terme éventuels pour les pays en développement n'entraînent des coûts d'ajustement élevés et la perte d'espace de politique pour les stratégies de développement national et de marges de préférence.

### **2.1 L'offensive des États-Unis**

Les États-Unis travaillent intensément à ouvrir les marchés à la fois mondialement, régionalement et bilatéralement, et à élargir les débouchés américains sur les marchés extérieurs. L'Administration américaine a conclu des accords de libre-échange avec treize pays: le Chili, Singapour, l'Australie, Costa Rica, la République Dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Maroc, Bahreïn, Oman et maintenant le Pérou. Des négociations sont en cours avec dix autres pays: la Colombie, l'Équateur, les Émirats Arabes Unis, le Panama, la Thaïlande et les cinq pays de l'Union douanière sud-africaine. Ensemble, les nouveaux partenaires commerciaux et ceux qui sont en voie de le devenir, constitueront le troisième marché d'exportation des États-Unis et la sixième puissance économique dans le monde, de l'avis du négociateur américain Robert Portman.

Un rapport soumis à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie<sup>67</sup>, évalue dans quelle mesure cinq des plus récents accords de libre-échange conclus par les États-Unis avec Singapour, le Chili, l'Australie, l'Amérique centrale et le Maroc affectent la possibilité pour ces pays de poursuivre des politiques culturelles. Le rapport analyse notamment quatre chapitres de ces accords soit ceux portant sur l'investissement, la propriété intellectuelle, le commerce électronique et les services, de même que les listes d'exceptions, de deux types, qui accompagnent chacun de ces accords. Alors que les exceptions ou réserves figurant aux annexes I ou A permettent le maintien de mesures non conformes aux dispositions des accords, celles des annexes II ou B, moins nombreuses, permettent à la fois de maintenir et d'adopter toute mesure dans un secteur spécifique.

Le rapport s'attarde essentiellement sur les dispositions qui risquent d'entraver la capacité des États de poursuivre des politiques culturelles. Pour ce qui touche d'abord la question de l'investissement, des exceptions qui réservent à des nationaux la propriété et/ou la direction des entreprises culturelles, de même que les licences de radiodiffusion, sont courantes. Les États-Unis, pour leur part, ne semblent pas faire grand cas de ces restrictions au chapitre de l'investissement, présumément parce qu'ils tiennent eux-mêmes à garder de telles restrictions. Le maintien de telles mesures dans les récents ALÉ conclus par les États-Unis apparaît favorable à la diversité culturelle. Pour cela encore faut-il que de réserver la propriété et/ou la

<sup>67</sup> Les récents accords de libre-échange conclus par les États-Unis : une menace à la diversité culturelle - Rapport soumis à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, Centre Études internationales et Mondialisation, Montréal, 18 juin 2004  
[http://www.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif\\_etude\\_deblock\\_gagne\\_cote\\_2004.pdf](http://www.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif_etude_deblock_gagne_cote_2004.pdf).

direction à des nationaux s'accompagnent d'un contenu national plus significatif dans les industries culturelles des États en cause.

Les exceptions au profit de la diversité culturelle renvoient principalement aux subventions. Dans tous les ALÉ étudiés, les chapitres sur l'investissement et sur les services incluent une exception générale pour ce qui touche aux mesures de subventionnement. Bien que de telles exceptions soient significatives quant à la possibilité pour les États de promouvoir leur identité culturelle, elles ne réfèrent qu'à des mesures financières. Or ces dernières ne représentent qu'un pan des politiques culturelles nationales. Contrairement aux mesures réglementaires, elles supposent surtout des déboursés de la part des pouvoirs publics. Dans le cas des pays en développement, cela se révèle, d'emblée, problématique. Si ces exceptions peuvent être vues comme une concession majeure au profit de la diversité culturelle, il reste qu'il s'agit essentiellement pour les pays en cause de payer pour préserver leur culture. Même là, une telle « concession » semble n'avoir pu être obtenue qu'en contrepartie de l'absence de toutes conditions ou restrictions concernant le commerce électronique, un domaine où, comme on sait, les entreprises américaines jouissent d'un fort avantage comparatif. Une telle « ouverture » en ce qui touche le subventionnement s'explique avant tout du fait que les États-Unis ont généralement toléré les mesures de promotion culturelle, ces dernières n'affectant pas de manière notable leurs intérêts économiques. En revanche, les États-Unis n'ont eu de cesse de dénoncer les mesures de protection culturelle, limitant leur capacité de pénétration des marchés étrangers.

Néanmoins, des mesures de type réglementaire ont pu être maintenues. Ces réserves « de type I » touchent notamment aux quotas de contenu national pour la télévision publique la radiodiffusion et la télédiffusion publiques, par câble et par satellite. De même, il existe des dispositions « de type II » qui permettent de garder, de mettre en place et de renforcer certaines réglementations. Au vu de l'approche de la liste négative adoptée pour la négociation des ces cinq ALÉ, la possibilité de revenir sur les engagements pris est quasi inexistante, et ce, même si un État constate qu'il découle de leur mise en œuvre une situation préjudiciable sur le plan culturel. Ainsi, un État qui n'a pas demandé d'exemption à l'application du traitement de la NPF en ce qui touche les accords de coproduction ne pourra subséquemment changer d'idée après avoir réalisé l'importance de tels arrangements pour le développement de sa propre expression dans le domaine audiovisuel.

Les mesures permises en vertu des accords relativement à la réglementation dans le secteur culturel se révèlent beaucoup plus circonscrites. Le Maroc, à l'instar de presque tous les pays en développement d'Amérique centrale, semble s'être privé de toute possibilité significative en matière de réglementation dans le domaine.

Le rapport conclut que, dans ces cinq ALE, c'est l'idée même d'exception culturelle qui est battue en brèche : si les mesures financières à l'appui des politiques culturelles ont été exemptées des accords, c'est aussi le cas des mesures de subventionnement en général. La possibilité de mesures réglementaires se trouve, quant à elle, assez fortement circonscrite. Or, les efforts poursuivis sur le plan international en faveur de la diversité culturelle visent, entre autres, à assurer que les États puissent avoir recours à une panoplie d'instruments, à la fois financiers et réglementaires, afin de pouvoir répondre aux défis que pose la mondialisation pour les cultures nationales.

Un autre exemple-clé implique les négociations des Accords de partenariat économique entre les pays du groupe ACP et l'Union européenne selon l'Accord de Cotonou 2000. Comme pour la plupart de ces négociations régionales et le cycle de l'OMC lui-même, cela est représenté, à

tort, comme ordre du jour sur le développement. L'UE a insisté pour diviser les pays de l'ACP en négociations sous-régionales afin qu'elle puisse négocier et diviser entre l'ECOWAS, l'ESA, les Caraïbes et les Îles du Pacifique. Cela constitue une menace étant donné qu'on peut s'attendre à ce que l'UE prenne une position en conformité avec ses demandes à l'OMC. Même si l'Accord de Cotonou n'exige pas de négociations sur les services, l'UE a demandé qu'elles débutent en 2007.

#### **4. Tendances récentes : les secteurs touchés**

Mais, la menace contre la culture n'est pas seulement dans le secteur audiovisuel, il est aussi présent dans le domaine des télécommunications, de la publicité, du détail, de l'édition, des parcs thématiques, de la gestion d'événements et, encore plus. De plus, la concentration et la propriété-croisée, entre les télécommunications, la technologie de l'information, l'Internet, les compagnies de médias et de divertissement, constituent des menaces sérieuses à la diversité culturelle.

##### **4.1 Télécommunications**

Neuf pays, y compris les États-Unis ainsi que les Communautés européennes, ont déposé une requête dans le domaine des télécommunications. Cette requête est également adressée à 23 autres pays membres. La proposition vise la libéralisation complète des services de télécommunications, incluant le retrait de toutes les lois, mesures et règlements gouvernementaux qui limitent un tant soit peu l'accès au marché des compagnies étrangères. La proposition vise à faire retirer toutes les entraves à l'investissement étranger dans le secteur domestique des télécommunications. Ce développement est intéressant parce que deux des pays qui demandent cette élimination, le Canada et la Corée, ont actuellement une mesure touchant la restriction de la propriété dans le domaine des firmes locales de télécommunications.

Étant donné la convergence entre les télécommunications, la radiodiffusion, le câble, le satellite et les formes de diffusion à large bande, les politiques et les règlements sur les télécommunications ont, de plus en plus, un effet important sur les contenus culturels. Si la musique, les programmes de télévision et les autres formes d'expressions artistiques diffusés par les compagnies de téléphone sont considérés comme de simples « valeurs ajoutées » aux services de télécommunications et donc assujettis aux engagements sous l'AGCS, comme ils le seraient dans le cadre d'une requête plurilatérale, la marge de manœuvre des États pour mettre en application des politiques culturelles qui affecteraient le contenu est sérieusement réduite.

##### **4.2 Services audiovisuels**

Il faudrait peut-être même surveiller encore plus sérieusement les manœuvres de Hong Kong, Chine, Taiwan, le Japon, Singapour, le Mexique et les États-Unis, en ce qui a trait à des menaces plus immédiates dans le domaine culturel. Ces pays ont mis de l'avant une requête collective dans le domaine de l'audiovisuel. Elle est dirigée contre 27 autres pays membres de l'OMC. C'est une très vaste requête qui couvre la production cinématographique, la distribution et les expositions; la promotion et la publicité; et les services d'enregistrement sonore, et plusieurs autres sous-secteurs spécifiques.

La requête vise des engagements dans les Modes 1 et 2 (ce qui implique le commerce transfrontalier des services et la consommation de services à l'étranger) qui « démontrent le degré « de facto » d'ouverture. En d'autres termes, les mesures et programmes

gouvernementaux qui limitent en tout ou en partie ou empêchent l'importation ou l'exportation de ces services audiovisuels, y compris les films, les programmes de télévision et les enregistrements sonores, seront maintenus à leur niveau actuel et ne pourront être modifiés pour qu'ils soient rendus plus favorables pour les artistes et les producteurs culturels locaux. Dans le Mode 3 (qui couvre l'investissement étranger direct dans une entreprise), la requête vise l'élimination des quotas sur le contenu, les limites à l'équité étrangère, les exigences de nationalités ou de résidence, et d'autres mesures de politique. Ceci veut donc dire que les firmes étrangères devraient être libres de s'établir dans tout marché et d'opérer sans restriction ou sans mesures gouvernementales établies pour promouvoir la diversité culturelle.

Cette requête vise également à « réduire l'étendue et le nombre d'exemptions générées par la clause NPF qui a été utilisée dans un certain nombre de pays pour maintenir leurs traités de coproduction dans le domaine du cinéma, de la télévision et les nouveaux médias. Cette requête constitue une attaque très agressive envers les politiques et les mesures gouvernementales en faveur des artistes et des producteurs culturels locaux qui travaillent dans le domaine de la musique, du cinéma, des productions télévisuelles et le secteur commercial<sup>68</sup>.

## **5. Les opportunités et les impacts potentiels sur l'action du Québec au plan national et international**

Si la mondialisation ouvre de grandes possibilités pour la promotion de la diversité culturelle, elle présente aussi des défis fondamentaux aux gouvernements, à la société civile et au secteur privé pour cultiver cette diversité. Le défi en matière de politique est de trouver les moyens de rester ouvert à ce que le monde peut offrir de meilleur tout en cultivant une expression culturelle locale riche et variée. La préservation de la diversité culturelle est un défi qui appelle des réponses aux niveaux mondial et local. À cet égard, grâce à l'adoption d'un instrument juridique international contraignant sur la diversité culturelle, seule l'UNESCO pourrait contrecarrer la pression exercée sur la culture par les accords de commerce international et l'OMC. Tel est l'objet de la Convention internationale sur la diversité des expressions culturelles qui est entrée en vigueur en mars dernier et pour laquelle le Québec, le Canada, la France et l'UE ont été de tous les combats pour la faire adopter. Pour l'ancienne ministre de la Culture et des Communications, cette « Convention servira certainement de rempart derrière lequel nous pourrions tous défendre la diversité culturelle. Mais mon espoir pour vous tous, pour le milieu culturel, est qu'elle serve aussi de tremplin. Et que vous puissiez y recourir pour défendre dans chacun de vos pays des politiques qui assurent à vos concitoyens et concitoyennes l'accès à des livres, des films, des émissions de télévision, de la musique, du théâtre et d'autres formes d'art issues de chez vous – et que, ces œuvres ayant été créées, on pourra y avoir accès également sur le plan international. »<sup>69</sup>.

### **5.1 La Convention comme moyen d'accroître le rôle de l'État et sa capacité d'intervention pour développer des politiques culturelles**

- la Convention consacre la reconnaissance internationale du droit souverain des États et des gouvernements de formuler et de mettre en œuvre des politiques culturelles permettant le développement de secteurs culturels forts qui puissent contribuer à une véritable diversité culturelle sur la scène nationale et internationale. Elle souligne en outre l'importance de

<sup>68</sup> Réseau international pour la diversité culturelle, Bulletin avril 2006

Vol. 7, no 2 [http://www.incd.net/resources/Newsletter\\_Aprilo2006\\_FR.htm](http://www.incd.net/resources/Newsletter_Aprilo2006_FR.htm).

<sup>69</sup> Coalitions en Mouvement, Vol. 5, No. 1-2 Printemps 2007 [http://www.cdc-cdd.org/coalition\\_currents/Mars07/coalition\\_currents\\_fr\\_mar07.html#3](http://www.cdc-cdd.org/coalition_currents/Mars07/coalition_currents_fr_mar07.html#3).

l'ouverture aux autres cultures du monde, de même qu'elle réaffirme les liens qui unissent culture, développement et dialogue, et crée une plate-forme innovante de coopération internationale.

- Elle reconnaît la nature spécifique des biens et services culturels, en tant que porteurs de valeurs, d'identité et de sens qui transcendent leur dimension commerciale. Ainsi, dès qu'elle entrera en vigueur, elle pourra servir d'instrument de référence pour les États qui font face à des pressions pour libéraliser leurs secteurs culturels, que ce soit au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou au niveau de négociations bilatérales ou plurilatérales.
- La Convention servira également de forum international pour discuter des défis posés à la diversité des expressions culturelles et au secteur névralgique des politiques culturelles qui la soutiennent. Par le biais des organes de suivi et de mise en œuvre qu'elle met en place, elle créera ainsi une dynamique propre à la résolution des problèmes rencontrés par les États qui souhaiteraient adopter des politiques culturelles.
- La Convention sera en outre un levier de coopération avec les pays en développement qui œuvrent à l'émergence d'industries culturelles viables sur leur territoire.

Une vaste étendue d'activités sont directement définies dans la Convention : l'édition, la musique, la traduction, la distribution de film, la danse, les expositions, les musées, les bibliothèques, les archives, la photographie, l'imprimerie, l'architecture, le design paysagiste, la gestion de théâtre, la recherche en sciences humaines et sociales, les loisirs, les hôtels, les services touristiques. À cela s'ajoute l'impact de services non-culturels. Par exemple, des engagements dans les services de distribution mettent en valeur l'habileté des géants comme *Wal-Mart* à dominer la sélection des contenus culturels et les marchés pour les livres, les films et les revues ou de compagnies de distribution de film comme *Miramax*, ou des engagements en télécommunications qui augmentent les monopoles transnationaux existants sur les technologies numériques. De plus, elle offre un autre élément-clé pour le Québec pour promouvoir son tourisme et qui consiste au retrait, dans d'autres pays, des restrictions sur la propriété étrangère du territoire.

Il convient de souligner l'importance de la Convention comme assise pour le développement des politiques culturelles nationales. Dans la réalisation de sa Politique internationale, le Québec pourra faire ressortir l'urgence d'utiliser tout le potentiel de la Convention pour favoriser l'émergence d'industries culturelles dans les pays en développement par le biais du Fonds international pour la diversité culturelle prévu dans la Convention.

Victor Dzomo-Silinou  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
3 juin 2007

## **7. Les relations intergouvernementales canadiennes du Québec**

ROUSLAN KATS

### **Introduction**

Les relations intergouvernementales que le Québec entretient dans le domaine de la culture et des communications comprennent deux principaux axes : les relations entre le Québec et le gouvernement fédéral (en particulier les ministères du Patrimoine canadien ainsi que celui des Affaires étrangères et du Commerce international) et les relations entre le Québec et les autres provinces (en particulier avec les ministères responsables de la culture, du patrimoine et des communications), autant en bilatéral qu'en multilatéral. Considérant la compétence du Québec en matière de culture, il s'agit ni plus ni moins de « diplomatie intérieure ». À ce volet plutôt politique et administratif s'ajoute un volet davantage relié à la promotion et au rayonnement de la culture québécoise hors-Québec et à la solidification et au développement de marchés pour les produits culturels québécois. En ce sens, nos objectifs sont similaires à ceux poursuivis par les politiques et programmes relatifs au développement international.

### **Relations entre le Québec et le gouvernement fédéral**

Depuis la fin de la dernière décennie, les successifs gouvernements fédéraux du parti libéral avaient accentué leur action dans le champ culturel. Le gouvernement fédéral était au Québec un acteur de tout premier ordre, ses dépenses en culture représentant plus de la moitié des dépenses totales (fédérales, provinciales et municipales) investies au Québec. Depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement conservateur en février 2006, la donne est en train de changer. Le nouveau gouvernement fédéral a établi qu'une de ses priorités serait une gestion efficace et efficiente des deniers publics, une révision conséquente en profondeur de l'ensemble des programmes fédéraux ainsi qu'une réorientation et reformulation du rôle et du pouvoir d'intervenir du gouvernement fédéral. Il s'en suit une tentative de définir un nouveau partenariat entre les différents paliers de gouvernement ainsi qu'avec le secteur privé.

Dans cette perspective, le principal objectif du Québec est de confirmer et d'assurer sa maîtrise d'œuvre en matière de culture, face à un gouvernement fédéral qui d'une part, intervient de plus en plus directement auprès de la population ou essaie d'imposer des stratégies pancanadiennes, sans égard à la compétence provinciale; et qui d'autre part procède à des coupures et à une révision en profondeur de ses programmes touchant à la culture et aux communications.

Parmi les enjeux qui teintent les rapports Québec-Ottawa en matière de culture, mentionnons : la nécessité de préserver et de promouvoir l'autorité du Québec sur son propre développement culturel, notamment par le respect de la Politique culturelle québécoise; la nécessité d'optimiser les retombées des interventions publiques fédérales et québécoises en culture et en communications en misant sur une meilleure harmonisation de celles-ci; la nécessité d'assurer la juste part des investissements fédéraux au Québec et de faire connaître la spécificité culturelle du Québec et son droit d'intervention sur la scène internationale dans les champs de sa compétence (doctrine Gérin-Lajoie), notamment dans le dossier de la diversité culturelle. L'accord conclu entre le Québec et Ottawa sur la place du Québec à l'UNESCO est un bon exemple de réussite dans ce dernier secteur.

Deux problématiques actuelles sont révélatrices des attitudes du nouveau gouvernement fédéral : la politique muséale fédérale et le programme de diplomatie publique. Lors de la rencontre des ministres FPT responsables de la culture et du patrimoine à Toronto en septembre 2006, le Québec avait réussi à obtenir un engagement formel d'Ottawa à élaborer une politique muséale et à compenser pour les compressions envisagées au Programme d'aide aux musées. L'absence encore aujourd'hui d'une politique muséale illustre bien la tendance du présent gouvernement fédéral à remettre en question son rôle politique et son engagement financier dans des secteurs d'activités jugés moins prioritaires et n'étant pas de compétence exclusive fédérale. À la rencontre des sous-ministres FPT le 24 mai dernier à Toronto, après près de huit mois de promesses et de non-dits, il est apparu clairement que le fédéral n'élaborera pas de politique muséale, se contentant de quelques mesures ponctuelles et surtout s'engageant sur la voie de définir un nouveau partenariat qui précisera les rôles et responsabilités de chacun des paliers de gouvernement ainsi que du secteur privé en matière de soutien aux institutions muséales.

Il en va de même des coupures et de la révision en profondeur des programmes de diplomatie publique du MAECI. Malgré la survie *in extremis* du programme *Promotion des Arts* à l'automne 2006 suite notamment aux interventions du Québec, il nous faut rester vigilant et maintenir les pressions pour s'assurer de la survie et du financement adéquat des programmes fédéraux en matière de développement et rayonnement culturels à l'international dont profitent grandement les artistes et organismes culturels québécois (les artistes québécois représentent globalement plus de la moitié des artistes canadiens s'illustrant à l'étranger). Des coupures radicales dans les budgets culturels des missions diplomatiques canadiennes limitent leurs possibilités d'intervention pour promouvoir les artistes canadiens à l'étranger et exercent une pression additionnelle sur le réseau international des représentations du Québec.

Le Québec devra donc veiller à ce que le gouvernement fédéral respecte les politiques et priorités du Québec tout en appuyant son engagement par des ressources adéquates. Il faudra s'assurer que la définition des termes d'un nouveau partenariat ne signifie pas un désengagement complet sans compensation de la part d'Ottawa. Dans les négociations que le Québec aura à mener avec Ottawa, il nous faudra se positionner quant au rôle que nous souhaitons que le gouvernement fédéral joue dans les domaines de la culture et des communications, un transfert de responsabilités ne pouvant aller sans un transfert de ressources financières. La revue de tous les programmes du gouvernement fédéral en matière de culture prévue par le gouvernement du Québec nous permettra par ailleurs d'y voir plus clair.

Mentionnons pour terminer qu'outre les rencontres ministérielles FPT, une Table de concertation MCC-PC avait été créée en 2004 en vue d'accroître la collaboration en bilatéral entre les deux ministères. La Table s'est réunie à deux reprises (octobre 2004 et juillet 2005) et certains dossiers d'intérêt commun y ont été constructivement abordés (financement de la culture, diversité culturelle, TV5). Aucune rencontre n'a été tenue depuis l'été 2005 (soit depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur à Ottawa).

### **Relations interprovinciales et provinciale-territoriales**

Sur le plan bilatéral interprovincial, le Québec a signé en 2006 des ententes de coopération culturelle avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Ces ententes, assorties également d'un volet francophone, ont donné lieu à l'élaboration de deux plans d'action pour les deux prochaines années, prévoyant entre autres choses un partage d'informations et de pratiques exemplaires sur les politiques et les programmes ainsi qu'un soutien à des projets coopératifs opérationnels. Une enveloppe budgétaire de 50 000 \$ par année a été prévue (30 000 \$ pour l'Ontario et



20 000 \$ pour le Nouveau-Brunswick) en appariement aux sommes respectives proposées par les deux provinces.

Bien que ces projets de coopération en soient à leurs débuts, il apparaît assez clairement que le Québec a intérêt à travailler en bilatéral avec les autres gouvernements au Canada, plutôt qu'en multilatéral. Des ressources financières adéquates sont toutefois nécessaires pour réaliser des projets structurants et consolider les liens entre les gouvernements et les communautés créatives.

### **Développement de marchés et promotion de la culture québécoise**

Dans ce volet, les objectifs, outils et moyens d'intervention du Québec sont semblables à ceux relatifs au développement international. Il s'agit en résumé de promouvoir l'identité et la culture du Québec par un appui à la promotion et au rayonnement de la langue française et de la culture québécoise, de même qu'au développement des compétences et des instruments permettant de mieux planifier et organiser la mise en marché des manifestations et produits culturels du Québec à l'extérieur de son territoire. Les mécanismes de financement quant à eux sont également semblables à notre activité internationale, comportant des budgets de fonctionnement (promotion culturelle) et de transfert (développement).

En termes de développement et de promotion du secteur culturel québécois au Canada, un professionnel de la DAIRI fait depuis peu partie du réseau international d'attachés culturels du Québec en tant que conseiller culturel au Bureau du Québec à Toronto à la suite d'une entente intervenue entre le MCCCCF et le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC). On rappellera que de 1973 à 2002, le Québec pouvait compter sur un conseiller culturel à temps plein à Toronto. La présence de nouveau d'un conseiller, même à mi-temps, depuis l'automne 2006, est signe d'une reconnaissance de l'importance des marchés culturels canadiens pour l'offre culturelle québécoise et d'une volonté à y solidifier notre présence, en particulier à Toronto.

Force est de constater en effet que la vitalité artistique et culturelle de Toronto en fait un des grands centres de création et de diffusion au monde. Toronto excelle désormais autant dans les événements internationaux d'envergure (Toronto International Film Festival) et dans des productions culturelles onéreuses (comédies musicales, opéra) que dans une multitude de productions et de présentations d'œuvres et d'événements de qualité et d'importance dans diverses disciplines (arts visuels, arts de la scène, littérature, musique etc.). Les arts et la culture y occupent une place très importante tant du point de vue de la créativité que du développement économique. Toronto est aussi un des principaux centres de production, de diffusion et de distribution dans le domaine des industries culturelles et des nouvelles technologies. Porte d'entrée sur les vastes marchés anglophones, canadien, américain, et même britannique, Toronto s'impose de plus en plus comme un incontournable pour les artistes et créateurs du Québec, passage de plus en plus obligé sur leur chemin vers l'ouest canadien, vers les États-Unis, et même vers le monde. Toronto est donc un partenaire naturel et stratégique pour les créateurs québécois, et il est important de ne pas mettre de côté le Canada dans nos stratégies de développement international et d'y accorder des ressources adéquates.

### **Événement d'envergure : les Jeux Olympiques et Paralympiques de Vancouver 2010**

On ne peut passer sous silence le fait qu'en 2010, le Canada sera l'hôte des Jeux Olympiques et Paralympiques d'été. La programmation culturelle de Vancouver 2010, autant pendant la période des Jeux que pendant les deux années de l'Olympiade culturelle qui va les précéder,

mettra en valeur la richesse, la diversité et la vitalité du Canada et de toutes ses régions et cultures. Plusieurs propositions de projets et d'activités sont en cours d'élaboration par le comité organisateur (festivals à Vancouver et Whistler, tournées pancanadiennes en arts de la scène et en musique, expositions itinérantes, programmes éducatifs, concours d'art public, etc.). Le comité souhaite avoir une représentation importante des artistes québécois et du fait francophone aux activités culturelles olympiques et désire bâtir un partenariat privilégié avec le Québec en bilatéral, en plus des travaux réalisés en multilatéral FPT. Au-delà de la visibilité et du prestige associés aux Jeux, il faut reconnaître l'intérêt de participer activement aux initiatives de Vancouver 2010 pour développer des réseaux d'accueil durables pour les artistes québécois à travers le Canada, en particulier en Colombie-Britannique; ainsi que pour se positionner plus solidement sur la côte ouest canadienne, point de passage intéressant vers la côte ouest américaine et les imposants marchés culturels asiatiques.

Il est entendu toutefois que l'organisation et la mise en œuvre du volet culturel des Jeux demandera un engagement opérationnel et financier de la part des partenaires, dont le Québec.

## Conclusion

Parmi les principaux points à retenir :

- importance de définir une nouvelle position du Québec face à la volonté de l'actuel gouvernement fédéral à redéfinir son rôle dans les domaines de la culture et des communications et de distribuer différemment les responsabilités et les charges entre les différents paliers de gouvernement et le secteur privé ; quel équilibre le Québec veut-il trouver entre le respect de ses compétences constitutionnelles, ses politiques et programmes d'un côté et un engagement plus ou moins prononcé du gouvernement fédéral de l'autre?
- relatif succès des collaborations intergouvernementales en bilatéral; des ressources appropriées sont toutefois nécessaires;
- inclusion des marchés canadiens dans nos stratégies de développement international; reconnaissance des pôles culturels majeurs que sont Toronto et Vancouver et de l'opportunité qu'offrent les Jeux de 2010;
- dû à la nature changeante des politiques publiques, en particulier en ce qui concerne les relations entre le Québec et le gouvernement fédéral, les conclusions se doivent d'être souples et capables de s'adapter à un environnement différent; d'où l'importance encore une fois il me semble de définir plus clairement comment le Québec conçoit son partenariat avec le gouvernement fédéral dans les domaines de la culture et des communications.

Rouslan Kats  
Direction des affaires internationales  
et des relations intergouvernementales  
6 juin 2007

## 8. Culture et développement durable

DENIS LEMIEUX

### Le concept de développement durable

L'expression « *sustainable development* » traduite de l'anglais par « développement durable », apparaît pour la première fois en 1980 dans la Stratégie mondiale de la conservation, une publication de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Quelques années plus tard, l'expression se répandra dans la foulée de la publication, en 1987, du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « Notre avenir à tous » (aussi appelé rapport Brundtland, du nom de la présidente de la commission, M<sup>me</sup> Gro Harlem Brundtland). C'est de ce rapport qu'est extraite la définition largement répandue aujourd'hui : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* »

Tout en reprenant, dans sa loi sur le développement durable, la définition inscrite dans le rapport de la Commission Brundtland, le gouvernement du Québec a apporté certaines précisions à celle-ci en insistant sur le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.* » (Loi sur le développement durable, Québec, 2006).

### Les repères historiques

1972 - Publication du rapport « Halte à la croissance? » du Club de Rome qui propose de remplacer le modèle contemporain de croissance par le concept de progrès vu comme étant l'amélioration de notre aptitude à assurer le mieux-être du genre humain dans le respect des équilibres écologiques qui entretiennent la vie.

1972 - Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm où pour la première fois des questions d'ordre écologique ont été ajoutées au nombre des préoccupations internationales.

1987 - Publication du rapport « Notre avenir à tous » de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, communément appelé le rapport Brundtland, qui popularisera l'usage de l'expression « développement durable » et sa définition.

1992 - Sommet de la Terre de Rio de Janeiro qui a consacré le concept de développement durable et défini ses principes d'application dans la Déclaration de Rio. Ces 27 principes ont été regroupés dans un document de référence, intitulé « Action 21 », pour soutenir les pays dans l'appropriation de ce type de développement. Un message clair a alors été lancé à tous les niveaux de gouvernement : « *Il est urgent de concilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles.* »

2002 - Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg qui a été l'occasion de renouveler l'engagement des gouvernements envers les principes définis dans la Déclaration

de Rio et les objectifs du programme « Action 21 ». Depuis cette date, 179 nations ont adhéré à ces objectifs et plusieurs États, organisations internationales et communautés ont adopté des lois et mis en œuvre des stratégies, des plans d'action et des programmes qui découlent des orientations précisées lors de cette rencontre. Le Québec est l'un d'entre eux.

#### Pour une histoire sociale et culturelle du développement durable

Les textes officiels publiés par les représentants du milieu de l'environnement mentionnent que l'émergence du concept de développement durable remonte aux années 80 lorsque le terme « *sustainable development* » apparaît pour la première fois dans la Stratégie mondiale de la conservation publiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature. Des intervenants du milieu des sciences humaines font plutôt valoir que le concept fut élaboré dans les années 60 « *en pleine période hippie* » et « *qu'il aura fallu 30 ans pour que les chemins de Porto Allegre et le mouvement contestataire obligent les participants de Davos à resituer eux-mêmes leurs débats dans le cadre du développement durable* ». (Françoise Hélène Jourda, *Je suis DD. Et vous?* 2004)

En complément des réflexions scientifiques, l'histoire sociale et culturelle du développement durable reste donc à faire. On comprendrait ainsi mieux comment le développement durable peut devenir une démarche commune qui rassemble les générations. En effet, l'écriture de ce chapitre permettrait de situer plus précisément l'émergence du concept de développement durable dans le contexte des grands mouvements sociaux des années 60 en lui donnant une dimension culturelle très peu présente actuellement. Cette réflexion permettrait aussi d'ancrer plus solidement la démarche gouvernementale en développement durable (que certains regardent avec cynisme et assimilent à un effet de mode) en retraçant les réflexions, les publications (ex. : Mainmise), les événements (ex. : Expo 67 « Terre des hommes ») qui ont contribué à faire en sorte que ce discours, d'abord alternatif, soit maintenant approprié par les gouvernements mondiaux.

#### Les démarches internationales de développement durable

Peu de gouvernements à travers le monde ont adopté des lois sur le développement durable. Mentionnons la Belgique, le Luxembourg, l'Oregon aux États-Unis et le Manitoba au Canada. Par contre, depuis le début des années 2000, plusieurs États ont mis en œuvre des stratégies nationales de développement durable : L'Union européenne, la Scandinavie, l'Australie, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, etc.

Fait à noter, les villes n'ont pas attendu l'adoption de stratégies nationales pour commencer à œuvrer en développement durable et, même si elles n'y sont pas obligées par des lois, plusieurs ont déjà élaboré des politiques, stratégies ou plans d'action dans ce domaine. Ce qui fait dire à certains que la ville, par son emprise locale, est sans doute le territoire le plus « pertinent » du développement durable. Cela révèle à tout le moins l'intérêt de se poser la question : Quel est le territoire le plus pertinent du développement durable : la ville, la région ou le pays?

Au Canada, il n'existe pas de stratégie gouvernementale de développement durable. Toutefois, un Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé en 1995 et le gouvernement fédéral a adopté, en 2006, un guide donnant des orientations communes pour la rédaction des stratégies sectorielles des agences et ministères en matière de

développement durable qui doivent avoir une portée de trois ans et être déposées à la Chambre des communes.

Bien que toutes ces stratégies insistent sur l'importance de considérer le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement, les démarches nationales continuent d'accorder une prépondérance aux principes et interventions de nature environnementale (réduction des émissions de gaz à effet de serre, assainissement de l'eau, gestion énergétique, etc.).

Selon le dictionnaire Petit Robert (1993), la définition du terme environnement concerne « *l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants (en particulier l'homme) se développent* ». Cette définition est englobante et inclut la double dimension naturelle et culturelle. Dans la réalité toutefois, l'usage du terme environnement est encore largement dominé par l'utilisation faite par les sciences de la nature. Dans un monde de plus en plus urbanisé, on peut imaginer que cet usage évoluera pour intégrer l'environnement naturel et construit dans ses dimensions écologiques et culturelles.

À l'exception de la Stratégie nationale de développement durable de la France, peu des stratégies adoptées jusqu'à maintenant font référence explicitement à la culture comme composante essentielle du développement durable. Ce fait est attribuable en partie à la définition traditionnelle du développement durable où le culturel est englobé dans le social. Toutefois, l'exemple français démontre qu'il est possible d'innover tout en respectant la tradition.

Comme le présente l'extrait suivant, la diversité culturelle est l'un des piliers de la Stratégie nationale de développement durable de la France : « *L'élaboration de la Stratégie s'est articulée autour des trois piliers du développement durable : économique, social et environnemental. Le succès de son déploiement dépend aussi d'un « quatrième pilier » : la culture. La culture est souvent à la fois le ciment d'un groupe et son ressort le plus profond. Aujourd'hui nos sociétés sont pluriculturelles. Loin de constituer un handicap, cela peut être une chance, si cette diversité culturelle s'appuie sur des valeurs communes ... Comment atteindre les objectifs de développement durable? Il faut à la fois : Développer la croissance et l'efficacité économique, c'est le pilier économique; Satisfaire les besoins humains et répondre à des objectifs d'équité et de cohésion sociale, c'est le pilier social; Préserver, valoriser, améliorer l'environnement et les ressources naturelles pour l'avenir, c'est le pilier écologique. L'intégration de ces trois dimensions, associée au respect de la diversité culturelle, est indispensable à toute politique de développement durable. Elle passe par un souci constant de l'avenir.* »

### **La démarche québécoise de développement durable**

Au Québec, le ministère de l'Environnement a créé en 1991 un Comité interministériel sur le développement durable (CIDD) qui travaille depuis ce temps à faire inscrire le développement durable dans l'action gouvernementale. Dans son rapport déposé à l'été 2002, lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, le gouvernement du Québec proposait de doter le Québec d'une stratégie de développement durable. Cette initiative s'inscrivait dans les orientations des Nations Unies qui souhaitaient que chaque État se dote d'ici 2005 d'une stratégie nationale de développement durable.

Le 13 juin 2005, le premier ministre du Québec et le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ont déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi sur le développement durable. Cette loi, adoptée en avril 2006, veut répondre à l'engagement de faire

du développement durable une priorité gouvernementale tout en permettant au Québec de figurer au rang des États exemplaires en matière de gestion intégrée de l'environnement naturel et construit.

L'adoption de la loi fait suite à une vaste tournée de consultation publique, effectuée de février à mai 2005, qui a couvert l'ensemble des régions du Québec et qui a démontré le grand intérêt des Québécois envers le développement durable. En effet, lors de cette consultation, plus de 580 mémoires ont été déposés par des villes, des conférences régionales d'élus, des universités et des organismes de tous les secteurs d'activités : agriculture, culture, environnement, économie sociale, santé, etc.

La loi québécoise crée un nouveau cadre de responsabilisation de tous les ministères, organismes et entreprises de l'État en faveur du développement durable. Tout en proposant une vision nouvelle du développement, elle présente 16 principes qui guideront maintenant l'action gouvernementale; elle engage le gouvernement à adopter d'ici décembre 2007 une stratégie de développement durable; et elle oblige tous les ministères et organismes gouvernementaux à préparer, dès 2008, des plans d'action de développement durable et à faire état annuellement de leur progrès.

Avec l'adoption de la Loi sur le développement durable en 2006, cette obligation de préparer des plans d'action concerne 149 ministères, organismes et entreprises du gouvernement dont les organismes du domaine de la culture et des communications : Bibliothèque et archives nationales du Québec, Commission des biens culturels du Québec, Conseil des arts et des lettres du Québec, etc. Dans un deuxième temps, il est prévu que soient aussi visés les organismes et établissements municipaux, des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Depuis 2003, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine participe activement aux travaux du Comité interministériel du développement durable (CIDD) et du Groupe de travail interministériel sur le développement durable (GTDD), responsable de l'élaboration de la Stratégie gouvernementale de développement durable. Cette implication du Ministère a fait en sorte que le principe de « protection du patrimoine culturel » soit inclus parmi les 16 principes que les ministères et organismes devront considérer dans le cadre de leurs actions.

En effet, dorénavant, l'administration publique devra nécessairement prendre en compte, selon une vision et une gestion intégrées, l'ensemble des 16 principes énumérés dans la Loi sur le développement durable dont la participation et l'engagement de la population, la subsidiarité, l'internalisation des coûts, la préservation de la biodiversité et la protection du patrimoine culturel.

Principe de protection du patrimoine culturel : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent. (Loi sur le développement durable, Québec, 2006)

## Protection du patrimoine culturel : opportunités et défis

En faisant de la protection du patrimoine culturel une responsabilité gouvernementale partagée entre les 149 ministères, organismes et entreprises de l'État, la Loi sur le développement durable permet de faire un gain important qui inscrit le patrimoine culturel comme une ressource essentielle et irremplaçable favorisant la qualité de la vie et contribuant au développement économique et social. Ce gain est à la fois une opportunité exceptionnelle et un défi considérable. Opportunité, car dorénavant la protection du patrimoine culturel devra être prise en compte à l'échelle gouvernementale et les ministères et organismes devront faire état dans leurs plans d'action de développement durable des moyens permettant de répondre à cet objectif. Défi, car cela pose la question de l'actualisation de la gestion de la chose patrimoniale en lien avec l'élargissement de cette responsabilité. Cela pose également la question du développement de la connaissance en patrimoine car la sensibilisation et l'instrumentation restent encore à faire dans des domaines spécialisés comme la gestion du patrimoine culturel du 20<sup>e</sup> siècle, par exemple.

En second lieu, comme le développement durable repose sur un changement d'attitude et de façon de faire, il offre l'opportunité de mettre en place une gestion patrimoniale qui reconnaît comme bien collectif aussi bien les objets de la nature que de la culture, en associant diversité biologique et diversité culturelle et en développant une relation intégrée entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Cette vision et cette gestion intégrées pourraient se développer grâce à une action nouvelle dans le domaine du paysage, concept intégrateur qui vise le développement qualitatif des territoires.

La consultation publique sur le projet gouvernemental de développement durable a démontré qu'il existe une forte demande sociale au Québec pour la protection et la mise en valeur des paysages et sa reconnaissance comme vecteur d'identité culturelle. Toutefois, contrairement à l'Europe, ce domaine est encore peu développé au Québec et le développement durable offre une opportunité intéressante d'ancrer cette pratique dans l'action gouvernementale.

- ✓ « Le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social et constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois. Le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité. Le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien. Le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun. » (*Convention européenne du paysage, 2000*)

Troisièmement, le développement durable offre l'opportunité de travailler à la valorisation d'une culture patrimoniale qui inscrit l'aménagement et le développement du territoire dans la durée et la qualité. Car, si la notion de patrimoine est inhérente à toute approche de développement durable, elle ne se limite pas à la préservation ou à la sauvegarde des traces anciennes de civilisation. Le développement durable concerne le devenir des sociétés et il s'agit alors de préserver, et aussi de créer, un espace habité durable et de haute qualité pour aujourd'hui et les générations futures, en favorisant la participation et l'engagement de la population.

Ce processus ne peut réussir que s'il permet de développer une intelligence territoriale où pourront éclore quelques valeurs patrimoniales porteuses d'un avenir durable.

Ce discours rejoint ce que disait déjà la Politique culturelle du Québec en 1992 en mentionnant que « *l'intérêt qu'une collectivité porte à son patrimoine le conduit à rechercher l'amélioration de son cadre de vie. À cet égard, la qualité des nouvelles constructions et leur intégration harmonieuse au tissu urbain contribuent à préserver et à bâtir notre patrimoine* ».

De manière pragmatique, le développement de cette nouvelle intelligence territoriale est en lien étroit avec l'application du principe d'internalisation des coûts inscrit dans la Loi sur le développement durable. Selon ce principe, « *la valeur des biens et services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale* ». Cette notion de prise en compte du cycle de vie dans la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement remet en question nos façons de faire habituelles alors que la conception des projets n'est pas assez approfondie, que la qualité n'est pas toujours au rendez-vous, que les coûts d'entretien sont sous-estimés et que l'objectif principal semble être de réaliser un investissement à court terme plutôt que de construire un patrimoine durable.

Sur la base d'une évaluation similaire, les Britanniques ont procédé au début des années 2000 à une réorientation des procédures concernant la production des édifices et des infrastructures publics qui a confirmé l'importance à accorder à la phase d'une conception d'un projet puisque c'est à cette étape que se définit la qualité et que de véritables économies peuvent être réalisées.

### **Diversité culturelle et communautés durables**

En plus de mettre de l'avant l'intérêt d'un aménagement culturel du territoire, le développement durable ouvre plusieurs autres pistes de réflexion dans le domaine de la culture et des communications.

- Le projet de stratégie gouvernementale de développement durable a comme priorité l'amélioration de la qualité de vie de la population québécoise. Comment l'innovation et la créativité propres au domaine culturel peuvent-elles contribuer à atteindre cet objectif?
- Selon l'UNESCO, « *la diversité culturelle est le principal patrimoine de l'humanité* ». Comment donner à la protection de la diversité culturelle une place équivalente à protection de la diversité biologique dans une politique de développement durable?
- Dans un monde en pleine transformation caractérisé par les flux et les échanges virtuels, comment la culture peut-elle contribuer à favoriser le développement de communautés durables?
- Le développement durable nous oblige à rechercher de nouvelles formes d'action publique qui vont permettre d'introduire davantage de science, de prospective et de participation citoyenne dans les décisions. Comment la culture peut-elle contribuer au développement de ces nouvelles formes d'action publique?

C'est à ces questions, et à bien d'autres, que nous convie le projet de développement durable lancé par le gouvernement du Québec en 2006.



**Liste des 16 principes inscrits dans la Loi sur le développement durable**

Santé et qualité de vie  
Équité et solidarité sociales  
Protection de l'environnement  
Efficacité économique  
Participation et engagement  
Accès au savoir  
Subsidiarité  
Partenariat et coopération intergouvernementale  
Prévention  
Précaution  
Protection du patrimoine culturel  
Préservation de la biodiversité  
Respect de la capacité de support des écosystèmes  
Production et consommation responsables  
Pollueur – payeur  
Internalisation des coûts

**Liste des organisations du domaine de la culture et des communications visées par la Loi sur le développement durable**

Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine  
Bibliothèque et archives nationales du Québec  
Commission des biens culturels du Québec  
Conseil consultatif de la lecture et du livre  
Conseil des arts et des lettres du Québec  
Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture  
Musée d'art contemporain de Montréal  
Musée de la civilisation  
Musée national des beaux-arts du Québec  
Office québécois de la langue française  
Régie du cinéma  
Société de développement des entreprises culturelles  
Société de télédiffusion du Québec  
Société de la Place des arts de Montréal  
Société du Grand Théâtre de Québec

Denis Lemieux, architecte  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
Le 1<sup>er</sup> juin 2007



## 9. Décentralisation / régionalisation

ANDRÉ COUTURE

### 1. Introduction

Il existe une littérature extrêmement abondante et intéressante sur la gouvernance des États et des affaires publiques. Des universités, des écoles d'administration publique, des instituts de recherche, des observatoires et des gouvernements y consacrent des départements entiers et réalisent d'innombrables recherches et réflexions sur les défis et les enjeux qui confrontent les administrations publiques d'aujourd'hui. Le Québec réfléchit à ces questions depuis 1965. Des Commissions d'études, un Livre blanc (1978), un Livre vert (1995) et diverses Politiques gouvernementales y ont été consacrés. En 2004, des ententes entre le gouvernement du Québec et les élus municipaux ont favorisé la réouverture de ce dossier. On comprendra que cette note qui s'inscrit sous le grand thème de la gouvernance vise très succinctement à rappeler quelques grands principes, constats et tendances qui émergent des actions des États en cette matière.

### 2. Contexte

Selon le Conseil de l'Europe<sup>70</sup>, la mondialisation de l'économie, - et la montée des pays asiatiques - qui se traduit par une concurrence accrue entre les nations, les régions, les entreprises et les salariés, est un phénomène incontournable, inéluctable, qui affecte d'une manière directe les nations et les régions dans leur capacité de gestion des ressources économiques, sociales, écologiques et culturelles. Malgré les échecs récents de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) pour mondialiser les politiques économiques et sociales, il est généralement convenu que l'échange de biens, d'idées et de services contribue à une augmentation de la prospérité et du niveau de vie. La décentralisation, le régionalisation, l'autonomie régionale et la déconcentration des activités sont des réponses concrètes aux effets négatifs de la mondialisation mais aussi des façons de tirer profit des avantages de la nouvelle économie, de promouvoir les atouts culturels, socio-économiques et environnementaux et de définir des stratégies de développement durable.

### 3. Cadre de référence<sup>71</sup>

Lorsque l'on consulte la littérature, il est dit que les États nations, entre autres ceux membres de l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE), oscillent entre les deux approches suivantes dans la gestion des affaires publiques :

- la centralisation : les décisions sont prises au niveau central et appliquées sur le territoire;

<sup>70</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Les effets de la mondialisation sur les régions et Perspectives de la régionalisation en Europe, CPR 8, rapporteur Bernard Suard, 2005.

<sup>71</sup> Livre vert sur la Décentralisation, Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, 1995.

- la décentralisation : l'autonomie des collectivités locales et régionales par le plus large transfert possible des compétences de l'État central vers les instances locales et régionales. La décentralisation peut être administrative, lorsque le gouvernement dote un organisme d'une personnalité juridique distincte et lui confère des responsabilités et des fonctions par lois particulières, tout en maintenant des liens de subordination importants. La décentralisation est dite politique lorsque les dirigeants de l'instance décentralisée sont élus au suffrage universel, lorsque cette dernière est dotée de revenus autonomes et qu'elle exerce ses responsabilités sur un territoire déterminé.

Dans l'éventail des définitions, on retrouve :

- la *déconcentration* d'activités, qui ne crée pas d'instances autonomes et indépendantes alors que les ressources locales et régionales restent subordonnées au pouvoir central;
- la *régionalisation*, qui est utilisée au Québec dans le sens de la régionalisation des activités gouvernementales, est une forme de modulation des interventions de l'État. Dans d'autres pays, le terme régionalisation peut avoir une portée plus large et même englober la décentralisation;
- la *gouvernance*, désigne un système de pouvoirs et de prise de décision organisé en réseaux, qui s'oppose au modèle classique hiérarchique et pyramidal. Il permet une participation de tous les échelons aux processus décisionnels. Il se fonde sur les principes de subsidiarité, de décentralisation, de démocratie et de transparence;
- la *subsidiarité*, est un principe de répartition des pouvoirs selon lequel les décisions doivent être prises et mises en œuvre au niveau le plus approprié. Il est inscrit dans la Constitution de plusieurs États ainsi que dans le projet de Constitution européenne.

#### 4. Constats généraux

En raison de la grande diversité des structures et des cultures politiques et administratives qui caractérise les pays occidentaux, il n'existe pas un modèle type de centralisation ou de décentralisation. La situation peut être aussi très différente selon que le pays est une fédération (Canada, Australie, États-Unis, Allemagne, Suisse, Belgique) ou un pays unitaire (France, Suède, Norvège, Italie, Espagne).

La portée des réformes dans la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe et ailleurs dans le monde est suffisamment représentative pour que les observateurs puissent en tirer quelques constats. Nous essaierons de faire ressortir ceux qui concernent la culture.

##### 4.1 Les objectifs et les finalités

Les réformes poursuivent presque toujours des objectifs communs selon Bérubé<sup>72</sup> :

- des services publics plus efficaces et plus efficients;
- une flexibilité de gestion accrue par le recours plus fréquent à la délégation;

<sup>72</sup> La restructuration interne des États : faits et tendances dans les pays de l'OCDE, Bérubé Pierre, Observatoire de l'administration publique, ÉNAP, mars 2000.

- le renforcement de la responsabilité et du contrôle;
- le développement de l'approche-client;
- une capacité accrue de développer des politiques et des stratégies;
- l'introduction de la concurrence et d'autres mécanismes de marché;
- l'amélioration des relations entre les niveaux d'administration.

Tous les États veulent réaliser de meilleures performances au plan national et international. L'ÉNAP souligne en 2000 que « les administrations centrales cherchent à garder un niveau de contrôle élevé sur les revenus et les dépenses alors que les administrations locales demandent une plus grande liberté d'action. Ces tensions sont à la base des revendications décentralisatrices dans de nombreux pays ».

Selon l'OCDE<sup>73</sup> chaque pays poursuit un triple objectif :

- politique : d'une part, la conciliation entre l'unité nationale et les libertés locales, entre la cohésion nationale et l'autonomie territoriale. D'autre part, la démocratie locale par la participation des citoyens à la gestion des affaires locales;
- administratif : la proximité, c'est-à-dire le rapprochement entre le pouvoir politique et des citoyens;
- économique : la coopération, c'est-à-dire faire travailler ensemble des responsables publics différents, dans des actions communes, pour le meilleur service des populations, et en vue du développement économique, de l'aménagement du territoire et de l'égalité des chances entre les collectivités.

Aux États-Unis, il n'y a pas de ministère de la Culture ni de politique culturelle centrale. Dans les années 50, le Congrès américain a choisi délibérément un système culturel décentralisé et autonome. Voici ce qu'en dit Martel<sup>74</sup>, « le système américain, pluraliste et décentralisé, laisse à chacun l'initiative, car l'art ne se trouve subordonné ni à la logique technocratique, ni à un appareil bureaucratique, ni aux contraintes budgétaires. Les acteurs sont indépendants et responsables, les universités peuvent agir et les communautés créer librement. Le système surtout permet des mécanismes de jugement décentralisé à l'infini. Tout cela est rendu possible par la diversité des financements et grâce à l'idée fondamentale d'une neutralité de l'État quant à ce que doit être la culture ».

#### 4.2 Le contexte géopolitique

Pour bien comprendre le sens des réformes dans certains pays, il faut d'abord les situer dans le contexte géopolitique et constitutionnel relié au désir d'autonomie de certaines parties du territoire. Nous présentons à l'annexe 1 une liste de quelques expériences étrangères. Cette description est issue de plusieurs documents d'information officiels<sup>75</sup> et montrent que presque tous les pays membres de l'OCDE ont réalisé et réalisent encore des actions qui visent à décentraliser la gestion des affaires publiques. Les exemples du Royaume-Uni et de l'Espagne sont intéressants en regard du contexte géopolitique.

<sup>73</sup> L'impact des transferts et délégations de compétences et de la décentralisation sur le rôle des agences centrales, OCDE, GOV, PUMA, MPM, 2003, Paul Bernard.

<sup>74</sup> Martel, Frédéric, De la culture en Amérique, Fayard, 2006.

<sup>75</sup> Les structures locales et régionales en Europe, Conseil des communes et Régions d'Europe, 2006.

Au début des années 1980, l'Espagne est passé du centralisme au régionalisme. La nouvelle constitution (1979) définit le statut et la compétence de chaque région selon un modèle à la carte, qui peut varier d'une région à l'autre. Chacune des Communautés autonomes (régions au sens de l'OCDE) s'est vu accorder un statut d'autonomie propre, une sorte de constitution interne, adopté par le Parlement et le Sénat espagnol. Les Communautés autonomes disposent de larges pouvoirs. Plusieurs régions ont leur langue propre (ex : le catalan en Catalogne) et les observateurs estiment que l'effort consenti par l'Espagne pour faire coexister la langue officielle (le castillan) et les « langues propres » demeure l'une des tentatives les plus ambitieuses du monde contemporain occidental<sup>76</sup>. La Catalogne bénéficie d'un statut particulier. Des observateurs de la scène économique européenne estiment que la très bonne performance économique de l'Espagne est en grande partie due au dynamisme et à l'autonomie de ses régions. Barcelone a été choisi capitale culturelle de l'Europe en 1991.

Au Royaume-Uni<sup>77</sup>, après 15 ans de réformes de l'État (annexe 1), des changements constitutionnels (1997) par la création de parlements régionaux en Irlande du Nord, en Écosse et au Pays de Galle, engagent un processus de réorganisation politique et administrative de l'État, dans un but d'accroître l'autonomie locale et régionale. Les compétences législatives et administratives des régions ont été revues pour tenir compte des réalités culturelles et linguistiques propres à certaines d'entre elles. Par exemple, le Parlement de l'Écosse et celui de l'Irlande du Nord sont autorisés à s'occuper des affaires intérieures telles que la justice, l'éducation, la culture, le logement, la santé, l'environnement, l'agriculture et le transport. Le Parlement britannique se réserve, pour sa part, les affaires constitutionnelles, les finances nationales, la politique étrangère, la défense, la sécurité sociale et la citoyenneté.

Dans ces deux cas, les négociations constitutionnelles et administratives sont constantes et auront - ont déjà - des impacts sur la dispensation des services publics, la culture et la langue.

#### **4.3 Des débats permanents et des réformes à géométrie variable réalisées à la suite d'expérimentations locales**

Les débats autour de la décentralisation, la régionalisation et l'autonomie régionale et locale sont permanents et renvoient à des phénomènes qui sont au cœur de la structuration et du fonctionnement des systèmes politiques.<sup>78</sup> L'exemple du Royaume-Uni, de l'Espagne, de l'Allemagne et de la France l'illustre bien. L'interdépendance croissante entre les divers niveaux d'administration ajoute à la difficulté des États qui doivent résoudre le conflit entre la tentation d'imprimer une direction centrale forte (au risque d'une trop grande uniformité) et celle de laisser une grande autonomie aux instances locales et régionales (au risque d'une trop grande diversité).

<sup>76</sup> Université Laval, TLFQ, Europe, État espagnol, 2006.

<sup>77</sup> Observatoire de l'administration publique, ENAP, La réforme britannique après 20 ans, éléments de bilan, Christian Dufour, septembre 2000, vol. 7, no. 3.

<sup>78</sup> Lemieux Vincent, (1997), La décentralisation, les Éditions de l'IQRC, Québec.

La littérature montre aussi que les États ne cessent de procéder à des ajustements et à des améliorations, le plus souvent, à la suite d'expérimentation locale<sup>79</sup>. À titre d'exemple, la France et le Nord-Pas-de-Calais mène présentement une expérimentation de décentralisation culturelle qui a pour but de :

- clarifier et définir les responsabilités de chacune des collectivités territoriales et de l'État dans le domaine des enseignements artistiques (danse, musique, théâtre, arts plastiques);
- développer et améliorer le service public de la culture dans les domaines considérés;
- dégager des modes d'organisation susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Cette expérimentation vise à rechercher le niveau optimal d'exercice d'une responsabilité. Prévus pour trois ans, l'évaluation est en cours. Ajoutons aussi que plusieurs États ont inscrit le principe de l'expérimentation dans leur constitution (Allemagne, Suisse, Espagne, France).

Les réformes comportent un large éventail de dispositions constitutionnelles et législatives ainsi que diverses mesures fiscales, budgétaires et administratives parfois très complexes (péréquation, contrat, charte publique, politique horizontale et sectorielle, etc.) qui visent à favoriser le meilleur équilibre possible entre le pouvoir central et les besoins des communautés locales et régionales. Il n'existe pas de modèle type, ni de recette gagnante semble-t-il.

#### **4.4 La réforme des administrations locales et régionales et la clarification de leurs responsabilités**

Il est généralement admis que le transfert des responsabilités de l'État central vers les instances locales et régionales ne peut être envisagé, à moins que les organisations territoriales affichent une taille politique et administrative suffisante pour les recevoir. Il n'y a pas que les municipalités, les villes-centres et les agglomérations municipales. Plusieurs autres acteurs publics interviennent dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'emploi, du développement régional, etc. S'ajoute aussi les instances qui gèrent certains biens publics de base, tel que l'électricité, les télécommunications, etc.

L'OCDE observe que les niveaux infranationaux deviennent de plus en plus importants dans la conduite des affaires publiques. Les observateurs constatent aussi que dans la plupart des États occidentaux, l'on a procédé au cours des décennies 1970 et 1980, à des réorganisations territoriales, la mise en commun de services supra-locaux, la valorisation des instances intermédiaires, la mise en place de fiscalité d'agglomération et de régions, le renouvellement de la gouvernance locale et régionale, la mise à jour des compétences locales et régionales. À ce sujet il est intéressant de consulter la Politique de renforcement des agglomérations au Québec<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Décentralisation et expérimentations locales, Jean-Luc Bœuf, La Documentation Française, N 895, décembre 2003.

<sup>80</sup> Politique de renforcement des agglomérations au Québec, Bilan et réflexions sur une stratégie d'intervention, Collin, Léveillé, Proulx, Bellez, 1999.

Par exemple, en France<sup>81</sup>, en 1982, la première grande décentralisation, qui deviendra l'assise de celles qui suivront, confie aux régions la compétence historique du développement économique et de l'aménagement du territoire. Quatre paliers sont définis : l'État, la Région, le Département et la Commune. Ne parvenant pas à réduire le nombre de communes (37 000 environ), la France développe un niveau d'intercommunalité jugé assez complexe<sup>82</sup> (18 000 actuellement). Des contrats de plan État-régions et régions/départements sont institués afin de concilier les impératifs du développement local à la nécessaire articulation des politiques locales, régionales et nationales<sup>83</sup>. Les conseils régionaux sont élus au suffrage universel et deviennent un acteur majeur, un pivot entre l'État et les autres collectivités.

Au cours des années 1980, les pays nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark), procèdent à des regroupements municipaux et la mise en place d'entités supra-locales, les Comtés. Ceux-ci jouissent d'une autonomie constitutionnelle (sauf en Finlande) et leurs compétences sont très larges (voir annexe 1 pour plus de détails). En 1981, à la suite d'une politique très volontariste du gouvernement, l'Allemagne fédérale, réduit de 24 500 à 8 600 le nombre de municipalités, restructure entièrement ses entités territoriales, créant 5 nouveaux Lander et redéfinit les compétences de chaque niveau.

Au cours des décennies 60 et 70 et 80<sup>84</sup>, les États-Unis ont développé des réseaux complexes d'agences culturelles. Aujourd'hui, plus de 4 000 agences culturelles municipales, des milliers d'agences métropolitaines, de districts, de comté et d'État, dont le financement est relativement autonome, s'occupent de culture. Un exemple parmi des milliers, l'agence régionale pour les bibliothèques, publiques ou privées, organise leur coordination, cofinance leur construction, subventionne leur modernisation informatique et facilite les prêts interbibliothèques.

#### 4.5 La place des métropoles

La place et le rôle des métropoles est une préoccupation majeure, et ce, partout dans le monde. Dans une communication récente<sup>85</sup> lors des Entretiens Jacques-Cartier, à Lyon, en 2006, M. Simon Brault, président de Culture Montréal, exprimait la crainte que suite à un transfert de compétences de l'État vers les régions, celui-ci ne puisse plus élaborer des politiques nationales sectorielles et pénalise les grandes métropoles. Il constate par ailleurs la montée des grandes villes qui forcent le transfert des prérogatives culturelles en leur faveur. Il estime « incontournable la dynamique entre l'affirmation d'une centralité sur le territoire urbain et la décentralisation de prérogatives culturelles des gouvernements supérieurs au profit de la métropole ». Il souligne aussi la possible disparition des directions disciplinaires au profit de la concertation territoriale, la

---

<sup>81</sup> Observatoire de l'administration publique, ENAP, France, Réformes horizontales et sectorielles, 1982-1998, Laforte Denis, 1998.

<sup>82</sup> Association des Maires de France, La coopération intercommunale en France, document internet, 2007.

<sup>83</sup> Avis et rapport au Conseil économique et social, décentralisation 2004, Nouvelles pratiques contractuelles et avenir des contrats de Plan État/régions.

<sup>84</sup> Observatoire de l'administration publique, ENAP, Décentralisation et processus de décentralisation vers les paliers locaux ou municipaux, Californie, Floride, Massachusetts, New York, Bavière, Finlande, Irlande, 2005.

<sup>85</sup> Brault Simon, Notes pour une présentation lors du colloque « La ville mise en scène » Entretiens Jacques-Cartier, Lyon, 2006.



délégation de nouveaux pouvoirs aux régions au détriment des grandes métropoles, la fragmentation des instances de décision et de concertation, etc.

Ces préoccupations semblent partagées par beaucoup d'autres analystes internationaux qui suivent de près l'évolution des grandes villes. En 2004, le gouvernement français a décidé de développer une stratégie nationale en faveur des grandes métropoles françaises pour accroître leur rayonnement européen<sup>86</sup>. L'Association des régions de France souhaite en plus que les métropoles signent avec l'État des contrats d'objectifs établis en partenariat avec les régions. Ces contrats devraient porter sur des éléments structurants (nœuds d'infrastructures, centre de recherche, équipements culturels, etc.). Le gouvernement français estime que les régions doivent s'appuyer sur leur métropole tout comme les métropoles ont besoin de leur région. En Espagne, les grandes métropoles jouissent d'un statut particulier<sup>87</sup> et sont l'équivalent des provinces. Selon l'OCDE, une province espagnole serait l'équivalent d'un département français mais en plus puissant, puisqu'elle peut lever des impôts.

En 1999, l'INRS écrivait « Il est devenu monnaie courante de faire valoir qu'avec les changements structurels de l'économie (mondialisation, tertiarisation, diffusion des nouvelles technologies des communications, etc.), les grandes régions urbaines, les métropoles et les villes-régions tendent de plus en plus à prendre le relais des nations »<sup>88</sup>. Aussi, on ne s'étonnera pas que dans presque tous les pays de l'OCDE, les métropoles font l'objet d'un traitement particulier dans le processus de décentralisation. Généralement, les compétences des métropoles sont adaptées à l'importance que l'État leur accorde et correspondent sensiblement aux compétences régionales et parfois davantage.

Enfin, les statistiques montrent que les investissements des villes augmentent proportionnellement à leur taille. Les métropoles investissent plus que les petites villes.

#### **4.6 Le Québec : partage des compétences entre les pouvoirs publics en matière culturelle**

##### *Niveaux de compétence*

En 1992, le MCC estimait<sup>89</sup> que trois paliers publics se partageaient les compétences en culture au Québec. Il est possible d'affirmer aujourd'hui, en raison des efforts de régionalisation du gouvernement du Québec et depuis 2003 par la transformation des Conseils régionaux de développement (CRD) en Conférences régionales des élus (CRÉ), que quatre niveaux de pouvoirs publics interviennent au Québec en matière culturelle. Ces niveaux sont : le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec, les

---

<sup>86</sup> Institut de recherche pour le développement, métropoles en mouvement, SUDS en ligne, 2006;

<sup>87</sup> INRS, La culture comme facteur de développement de la ville : les expériences étrangères, Saint-Pierre Diane, 2001.

<sup>88</sup> INRS, Politique de renforcement des agglomérations au Québec, Bilan et réflexions sur une stratégie d'intervention, Collin Jean-Pierre, Hamel Pierre, Léveillé Jacques, Proulx Marc-Urbain, Belley Serge, février 1999.

<sup>89</sup> Partage des compétences entre les pouvoirs publics en matière de culture, Levesque, Marie-Claire, Colloque HEC, Décentralisation, régionalisation et action culturelle, 1992.

CRÉ et le palier municipal, qui comporte deux niveaux soit, un niveau local, la municipalité et un niveau supra-local, la municipalité régionale de comtés (MRC).

Le gouvernement fédéral intervient principalement en vertu de ses compétences constitutionnelles en matière de droit d'auteur, de commerce interprovincial et international et de radiodiffusion. Il intervient toujours selon les mêmes règles, soit par son pouvoir de dépenser par le biais de ses institutions, ses propriétés et ses programmes de transfert, ainsi que par son pouvoir de légiférer (ex : CRTC). En 2003-2004, les dépenses culturelles du gouvernement fédéral au Québec représentaient 53 % du total. Si on exclut la radiotélévision, ces dépenses s'établissent à 39 %. Le gouvernement fédéral est donc un acteur majeur au plan culturel québécois.

L'État du Québec intervient principalement par le biais du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et de ses Sociétés d'État, Tout comme le fédéral, le gouvernement du Québec intervient par son pouvoir de dépenser via des programmes de transfert de subventions et sur la base d'un cadre législatif qui balise notamment les interventions dans le domaine de la protection des biens culturels. En 2003-2004, la part de financement de la culture par le gouvernement du Québec s'élevait à 33 %. Ensemble, le gouvernement du Canada et celui du Québec sont responsable de 72 % du financement de la culture.

Les CRÉ sont l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional. La CRÉ a un mandat de concertation et de planification. Elle doit établir un plan quinquennal de développement qui définit des objectifs généraux et spécifiques de développement, notamment en matière de culture. La CRÉ peut conclure des ententes avec le Ministère et une douzaine d'ententes culturelles sont actuellement en cours. La part des CRÉ dans le financement de la culture est encore peu significative (quelque %) mais elle s'accroît d'année en année.

Les instances municipales disposent quant à elles d'un très large pouvoir d'intervention en matière de culture. Les dépenses culturelles du milieu municipal représentent actuellement 22 % du total et, comme le souligne Paradis<sup>90</sup>, elles croissent à un rythme plus élevé que celles des autres paliers publics, un phénomène que l'on remarque aussi dans plusieurs pays d'Europe et même aux États-Unis.

### *Constats*

- Au strict plan du partage des compétences et des rôles en culture, les quatre niveaux convergent ensemble au développement culturel du Québec;
- l'organisation et la gestion des paliers municipaux, supra-locaux, régionaux et même associatif est bien développé, et ce partout sur le territoire;
- ces paliers infranationaux seraient en mesure d'exercer de nouveaux pouvoirs et des fonctions culturelles qui pourraient leur être confié par les gouvernements supérieurs, notamment du fédéral vers le Québec et du Québec vers les régions. Si la provenance des sources de financement de la culture est un indicateur de décentralisation, il apparaît clairement que le rôle des pouvoirs publics au Québec est immense (95 % du financement) en comparaison des États-Unis (environ 7 % incluant NEA et États). En ce sens,

<sup>90</sup> Paradis André, Le financement de la culture au Québec, document interne, 2007.

le profil du Québec ressemble davantage à celui de la France<sup>91</sup>, et ce d'autant plus que les dépenses des régions (2 %) et des départements (7%) en France sont très peu élevées par rapport aux autres paliers, tout comme au Québec avec celles des régions et des MRC;

- en principe, au Québec, chaque palier intervient en fonction des objectifs qui lui sont propres. Deux moyens permettent d'harmoniser les interventions : les politiques culturelles et les ententes de partenariat. Nous n'élaborerons pas davantage sur la définition et les avantages de ces deux dispositifs, sinon qu'ils permettent de cibler les interventions de chaque partenaire en fonction d'objectifs communs et d'identifier des résultats à atteindre. Dans la mesure où le partenaire municipal est maître d'œuvre des projets d'une entente de partenariat, il s'agit d'une forme de décentralisation à la pièce, sur mesure et ciblée des plus efficace.

Dans l'ensemble au Québec, si la gestion des affaires publiques culturelles est relativement décentralisée dans son organisation territoriale, les rôles et le partage des compétences, en revanche son financement est par ailleurs très dépendant des deux niveaux de gouvernement supérieurs (72 %) qui sont ainsi en mesure d'orienter et de définir les objectifs et les résultats à atteindre.

## Conclusion

Partout dans le monde occidental, la répartition des compétences s'efforce de respecter le principe de subsidiarité en vertu duquel l'on délègue aux collectivités tous les pouvoirs que ces dernières se trouvent en mesure d'exercer. Pour chaque palier d'autorité, l'on cherche à attribuer un bloc de compétences, obligatoires et facultatives, aussi réaliste que possible.

Comme le souligne le Livre vert sur la décentralisation, « parmi les compétences - en culture - dévolues aux collectivités locales, la vocation dominante est la maîtrise du sol, c'est-à-dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme et la responsabilité des équipements de proximité. Dans tous les cas analysés, les localités et les paliers supra-locaux se partagent des responsabilités dans les secteurs de la culture et des loisirs, notamment le domaine des bibliothèques, des musées, du patrimoine ou des équipements culturels et récréatifs ». Selon Martel, aux États-Unis, les villes sont presque toujours responsables des bibliothèques, des musées et dans une moindre mesure, des orchestres symphoniques et des autres activités culturelles. Les municipalités s'impliquent habituellement dans les festivals et les événements culturels, très peu dans le soutien de base récurrent. Ces constats sont validés par l'ÉNAP.

Ajoutons que les niveaux intermédiaires ou supra-locaux (comtés, départements, instances intercommunales, MRC au Québec) ont généralement une mission de péréquation par une redistribution des ressources entre les localités.

Les instances régionales ont un rôle de réflexion, d'impulsion en matière de planification et de développement socio-économique. Les instances régionales peuvent aussi gérer des équipements de portée régionale ou nationale. Leur implication est en croissance

---

<sup>91</sup> Moulinier Pierre, Politique culturelle et décentralisation, L'Harmattan, 2002.

dans presque tous les pays occidentaux, bien que les régions investissent peu directement.

Les gouvernements jouent un rôle prépondérant, notamment dans les questions linguistiques (ex : Royaume-Uni et Écosse, Espagne et Catalogne, Canada et Québec), de communications et de soutien au milieu culturel et aux infrastructures d'envergure nationale. Cette répartition des compétences est parfois inscrite dans la constitution, comme pour les pays nordiques (Suède, Norvège) ou dans des lois comme au Québec.

André Couture

Dans le cadre de la planification stratégique ministérielle

28 mai 2007

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>Royaume-Uni :</b> 58 000 000 hab. 2 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local :</b> 12 000 petites entités locales Angleterre : 238 conseils non métropolitains et 82 autorités unitaires Pays de Galles : 22 autorités centrales Irlande du Nord : 26 Conseils de districts Écosse : 32 autorités centrales.</p> <p><b>Intermédiaire</b> Angleterre : 39 conseils de comté Pays de Galles : 8 Conseils de comté Écosse : 9 conseils régionaux.</p>	<p>Éducation, services sociaux, infrastructures routières et transports, aménagement, pompiers, traitement des déchets, bibliothèques.</p>	<p>Londres est composé de 32 arrondissements et la haute autorité de Londres est considérée comme une autorité régionale.</p>	<p>Au Royaume-Uni,<sup>92</sup> l'essentiel des réformes, qui ont débuté en 1979 a été de transformer en agences les unités administratives qui offrent des services aux citoyens. De nouveaux principes de gestion issus du privé sont mis en place au fil des ans. Cette réforme a eu un impact considérable sur le fonctionnement de la fonction publique et la dispensation des services publics. L'une des forces de cette réforme fut de combiner des éléments de nature financière et managériale avec des changements de structure et une préoccupation de qualité de service aux citoyens. La réforme a aussi favorisé une plus grande implication du secteur privé dans la gestion des services aux citoyens. Le pays se trouve maintenant dans une phase de consolidation des réformes constitutionnelles qui ont donné une plus grande autonomie politique à l'Écosse, l'Irlande du Nord et le pays de Galles.</p>

<sup>92</sup> La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan, Dufour Christian, Observatoire de l'administration publique, ÉNAP, septembre 2000.

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>France</b> : État unitaire : 57 000 000 hab. 3 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 37 000 communes, suffrage universel Les communes peuvent se regrouper au sein d'une structure intercommunale dont les compétences sont limitées.</p> <p><b>Intermédiaire</b> : 96 départements et 4 outre-mer. Membres élus au suffrage universel direct.</p> <p><b>Régional</b> : 22 régions et 4 outre-mer.</p>	<p>État civil Électorale Urbanisme Environnement Protection de l'Ordre public, Voirie municipale Enseignement Action sociale Culture.</p>	<p>La Ville de Paris est à la fois un Département et une commune.</p>	<p>La première grande décentralisation date de 1982 et a permis la mise en place de la structure État/régions/départements/communes telle que nous la connaissons encore aujourd'hui.</p> <p>En 1992, une seconde réforme, la Charte de la déconcentration entraîne une redéfinition de chacun des paliers et la délocalisation d'un grand nombre de fonctionnaires. Les analyses que nous avons consultées montrent que la France vise un équilibre entre la décentralisation vers les élus locaux et la déconcentration vers les préfets interministériels.</p>
<p><b>Italie</b> : 58 000 000 hab. État fédéral 3 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 81 00 communes. Membres élus au suffrage universel direct.</p>	<p>Services sociaux Gestion du territoire Développement économique Services publics Urbanisme Environnement Culture.</p>		<p>En Italie, les régions, dont le rôle a été renforcé au début des années 1990, constituent le pivot de la coordination des quatre niveaux administratifs (État, régions, provinces, communes).</p> <p>Depuis 1995, des pactes territoriaux permettent la contractualisation de programmes d'intervention intégrés dans les domaines de l'industrie, des services, du tourisme, de l'agriculture et des infrastructures. Le secteur privé y occupe une large place.</p>

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>Intermédiaire</b> : 101 provinces. Membres élus au suffrage universel direct. Compétence en culture.</p> <p><b>Régional</b> : 20 régions dont 5 à statut spécial et 2 provinces autonomes Membres élus au suffrage universel direct.</p>			
<p><b>Allemagne</b> : 81 000 000 hab. : République fédérale 3 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 14 000 communes et villes Membres élus au suffrage universel.</p> <p><b>Intermédiaire</b> : 300 arrondissements Membres élus au suffrage universel direct Compétences facultatives en culture.</p> <p><b>Régional</b> : 16 États fédérés (Länder).</p>	<p>Urbanisme Gestion de l'eau Aide sociale et à la jeunesse Construction et entretien des écoles Sports Énergie Développement économique Infrastructures Culture.</p>		

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p>Membres élus au suffrage universel. Compétence exclusive en culture, enseignement, environnement et police.</p>			
<p><b>Espagne</b> : État unitaire : 40 000 000 hab. 3 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 8109 communes Membres élus au suffrage universel.</p> <p><b>Intermédiaire</b> : 50 provinces Membres élus au suffrage universel Niveau de gestion et d'administration.</p> <p><b>Régional</b> : 17 communautés autonomes et 2 villes autonomes Membres élus au suffrage universel avec pouvoir législatif délégué.</p> <p>Compétences très larges en culture et en langue.</p>	<p>Collecte des déchets, urbanisme Contrôle des aliments et des boissons Culture Environnement Services sociaux Infrastructures Protection civile Transports en commun.</p>		<p>Au début des années 1980, l'Espagne est passé du centralisme au régionalisme. Une nouvelle constitution a défini le statut et la compétence de chaque région selon un modèle à la carte, qui peut varier d'une région à l'autre. Les régions assument la plupart des grandes compétences. Le Parlement de la Catalogne a fait de Barcelone la vitrine et l'emblème de l'identité catalane et de sa politique. L'Espagne poursuit des réformes approfondies au niveau régional qui redéfinissent complètement les relations entre le niveau central et le niveau régional.</p>



Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>Norvège</b> : État unitaire 2 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 448 communes reconnues par la Constitution avec autonomie de gestion Membres élus au suffrage universel.</p> <p><b>Régional</b> : 19 comtés Membres élus au suffrage universel.</p>	<p>Éducation primaire Santé Services sociaux Culture Loisirs Communications Développement commercial.</p>	<p>Oslo, la capitale de la Norvège dispose d'un statut de comté.</p>	<p>Les communes sont de véritables gouvernements locaux avec élections directes, financement en partie autonome et compétences multifonctionnelles très larges. Des ajustements réguliers sont prévus sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement.</p> <p>La Suède (33 comtés) et le Danemark (14 comtés) ont des structures comparables à celle de la Norvège. Les pays scandinaves ont fait le choix d'une gestion décentralisée des services publics, qu'ils s'agissent d'infrastructures urbaines, de santé, d'éducation ou de formation.</p>
<p><b>États-Unis</b> : Fédération de 50 États, un district fédéral et des territoires indépendants 4 niveaux de décentralisation.</p> <p><b>Local</b> : 19 000 villes et 16 500 villages L'organisation du partage des compétences entre les niveaux régional, supramunicipal et municipal relève directement des États.</p>	<p>Comtés/villes</p> <p>Administration judiciaire et police Licences et permis de tous ordres Éducation Santé Travaux publics Environnement Bibliothèques.</p> <p>Les municipalités assurent généralement les services de bibliothèque.</p>		

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>Supramunicipal</b> : 35 000 districts spécialisés et 13 500 districts scolaires. Les districts scolaires disposent d'une autonomie fiscale et administrative et ont une compétence en éducation primaire, secondaire et universitaire. Les districts spécialisés assurent des services spécialisés dans divers secteurs, notamment les bibliothèques, les activités culturelles, etc. Ils sont autonomes au niveau fiscal et administratif.</p> <p><b>Régional</b> : 3 034 comtés. En général, les comtés assurent le lien administratif entre l'État et les municipalités. Ils sont des gouvernements locaux à part entière.</p> <p><b>États Fédérés</b> : 50.</p>			

Gouvernance locale et compétences	Compétences locales	Métropoles	Réformes et modes d'interventions
<p><b>Canada</b> : Confédération de 10 provinces et de territoires autonomes. 4 niveaux de décentralisation au Québec.</p> <p>Municipal :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Local : 1141</li> <li>- Supra-local : 86 MRC + 14 villes/MRC</li> <li>- Agglomération : 11 conseils.</li> </ul> <p>Régional : 21 CRÉ réparties dans 17 régions.</p> <p>Province : État du Québec : 7 500 000 hab.</p> <p>Fédéral : gouvernement central du Canada.</p>	<p>Urbanisme et zonage Réseau routier local Transport en commun Eau potable, eaux usées. Gestion des matières résiduelles, Développement communautaire, loisirs et culture Habitation, logement, police, protection incendie, évaluation foncière.</p>	<p>Toronto pour la population anglophone et Montréal pour la population francophone. Montréal est une ville/MRC L'agglomération de Montréal regroupe 3,5 millions d'habitants et 63 municipalités. La CRÉ de Montréal est composée des élus de l'île de Montréal, qui correspond au territoire de la région de Montréal.</p>	<p>Les municipalités sont de la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale du Québec.</p> <p>Le régime municipal leur confie une grande autonomie politique, administrative et financière.</p> <p>En 2003, 213 municipalités se sont regroupées pour en constituer 42 nouvelles. Deux communautés métropolitaines sont constituées.</p> <p>En 2005, 31 municipalités regroupées choisissent de retrouver leur territoire. Mise sur pied de 11 Conseils d'agglomération disposant de compétences collectives financées par l'agglomération.</p> <p>Des arrondissements sont créés dans les grandes villes. En 2003, les compétences des MRC sont élargies et renforcées.</p>

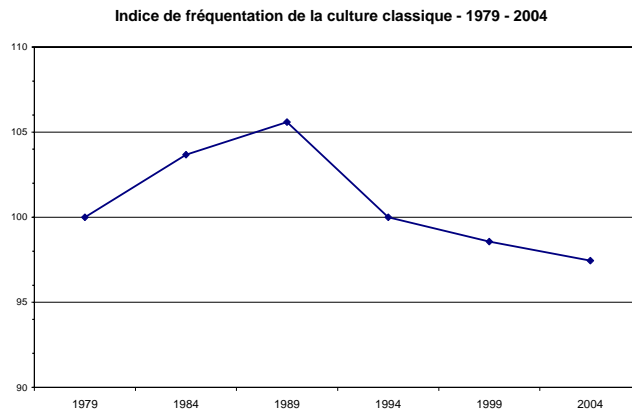


## 10. L'évolution des publics

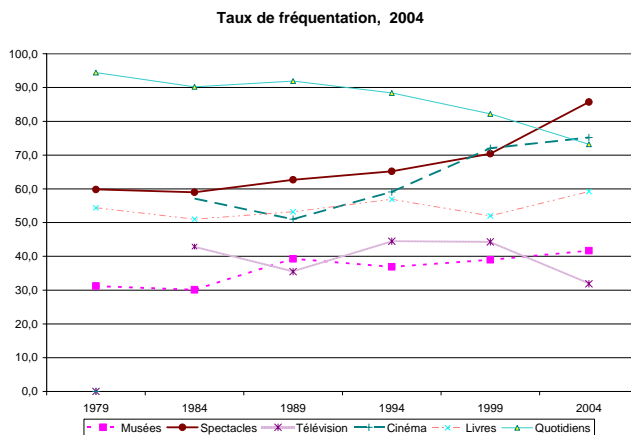
### CLAUDE EDGAR DALPHOND

#### 1.0 CONSTATS

Les données des enquêtes sur les comportements culturels au Québec, réalisées depuis plus de 25 ans, offrent un point de vue à la fois global et détaillé de l'évolution de la demande pour les produits culturels. À partir de ces données, Rosaire Garon a établi un indice de fréquentation de la culture classique<sup>93</sup>.



- Le graphique ci-contre permet de constater que la consommation de la culture a connu deux périodes distinctes : une de croissance modérée de cinq points de pourcentage entre 1979 et 1989, suivi d'une baisse de huit points de pourcentage, entre 1989 et 2004. Entre 1979 et 2004, l'indice a chuté de 2,6 points de pourcentage.



- Parmi les domaines figurant dans l'indice classique, seuls quelques uns montrent une croissance ou une décroissance manifeste, dépassant la marge d'erreur des sondages.
- La fréquentation du cinéma et celle des spectacles de tous genres, incluant les spectacles institutionnels, de variétés et amateurs ont connu une croissance qui se démarque positivement.

- La lecture des quotidiens et l'écoute de la télévision (plus de trois heures par jours) a diminué, un effet possible des nouvelles technologies.

<sup>93</sup> Les vingt activités entrant dans la formation de l'indicateur de type classique ont été dichotomisées selon que le répondant pratiquait ou non ces activités. L'indicateur exprime la somme des scores de ces activités. En voici le détail : la lecture des quotidiens, des revues ou des magazines et des livres, la fréquentation de la bibliothèque publique, du musée d'art, des autres musées, des sites et monuments historiques, des galeries d'art, des salons du livre et des métiers d'art, l'écoute musicale sur une base régulière, l'achat d'œuvres d'art ou des métiers d'art, la fréquentation du théâtre d'été, du théâtre en saison, du concert classique, du concert populaire, des spectacles de danse classique, moderne et folklorique.

Il est aussi possible de comparer les niveaux de fréquentation atteints au Québec avec ceux d'autres pays, un exercice intéressant, mais périlleux compte tenu de différences concernant les objets étudiés et les méthodes d'analyse. Le tableau 1 compare les résultats du Québec, de la France et des États-Unis. Le Québec s'y trouve parfois en avance, parfois en retrait, mais rarement déclassé. Peut-être y a-t-il un seuil commun aux pays occidentaux quant à la consommation de la culture?

Tableau 1

**Taux d'assistance à différents spectacles au Québec, en 1999, aux États-Unis, en 1997, et en France, en 1997<sup>94</sup>**

Spectacle*	Québec	États-Unis	France
	1999	1999	1997
	(%)	(%)	(%)
Danse professionnelle**	6,6	n. d.	8,0
Ballet	3,6	5,8	n. d.
Cirque	10	n. d.	13,0
Théâtre***	21,2	18,5	16,0
Music-hall, variétés musicales	8,7	n. d.	10,0
Opérette	2,6	n. d.	2,0
Opérette, comédie musicale	11,2	24,5	n. d.
Opéra	7,5	4,7	3,0
Rock	13,1	n. d.	9,0
Jazz	6,6	11,9	7,0
Musique classique	11,2	15,6	9,0
Spectacle d'amateurs	28,1	n. d.	20,0

\* En France et au Québec, ce sont des spectacles professionnels.

\*\* Le terme englobe le ballet classique ou moderne.

\*\*\* Cela ne comprend pas le théâtre d'été au Québec.

## 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

### Menaces

- La décroissance des publics de la culture classique incline à penser qu'une stratégie culturelle exclusivement centrée sur la démocratisation est possiblement vouée à l'échec.

<sup>94</sup> Rosaire Garon, Lise Santerre. Déchiffrer la culture au Québec, 20 ans de pratiques culturelles. Les publications du Québec, 2004, p. 155.

- L'efficacité des investissements publics en culture sera mise en cause par la diminution constante des publics, un processus amorcé en 1989.
- La réserve des organismes culturels subventionnés handicape la recherche de nouvelles solutions pour développer la culture, notamment celles concernant l'engagement des citoyens.

#### Opportunités

- Les taux de fréquentation se comparant maintenant à ce qui existe à l'étranger, aborder de nouveaux angles d'action tels que l'engagement des citoyens, l'incidence communautaire de la culture et sa valeur instrumentale.
- Mise en œuvre tous les axes de la politique culturelle gouvernementale.

Claude Edgar Dalphond  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007





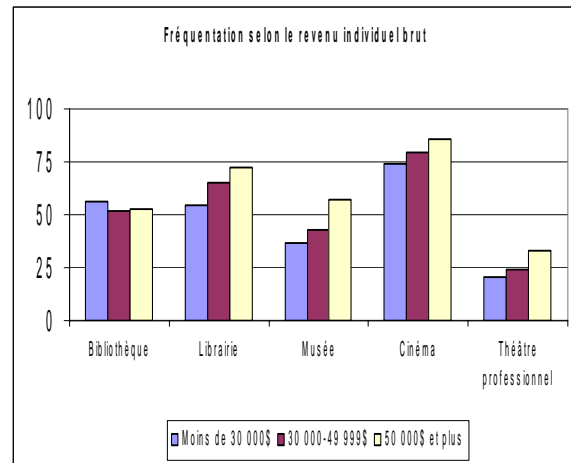
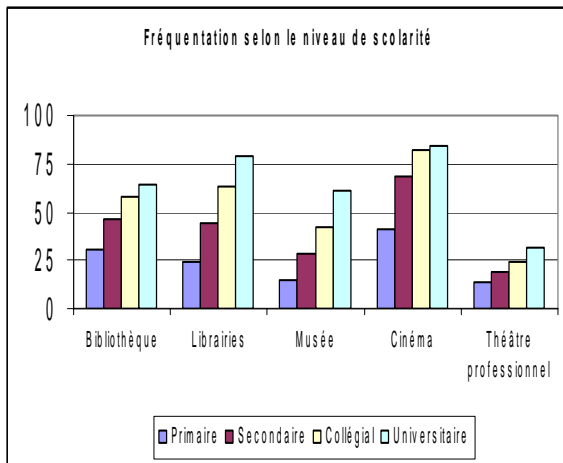
## 11. Les prédicteurs conventionnels de la fréquentation et de la consommation culturelle

MARIE-CLAUDE LAPOINTE

### 1. Constats

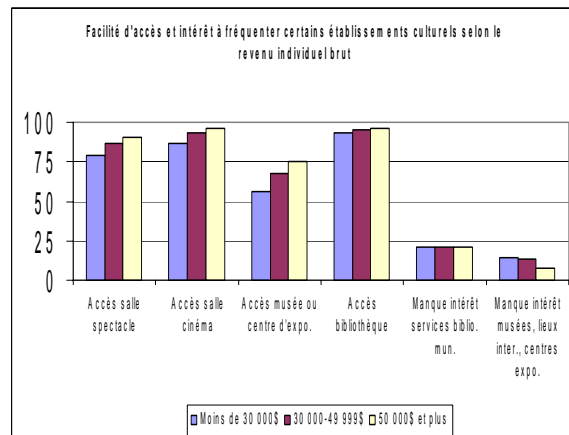
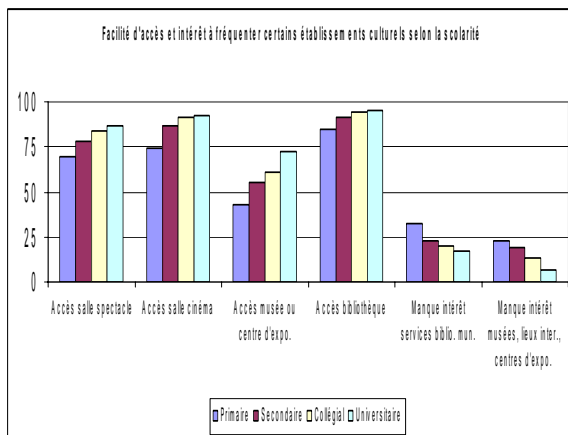
#### 1.1. Les personnes plus scolarisées et ayant un revenu plus élevé fréquentent encore la culture plus que les autres

Depuis la première enquête du Ministère sur les pratiques culturelles des Québécois en 1979, on note que les personnes qui fréquentent le plus les lieux culturels publics subventionnés par le Ministère sont plus scolarisées et ont un revenu plus élevé que celles qui les fréquentent peu ou pas. C'était encore le cas en 2004 pour la fréquentation de plusieurs types d'établissements culturels, après plus de quarante ans de travail de démocratisation de la culture.



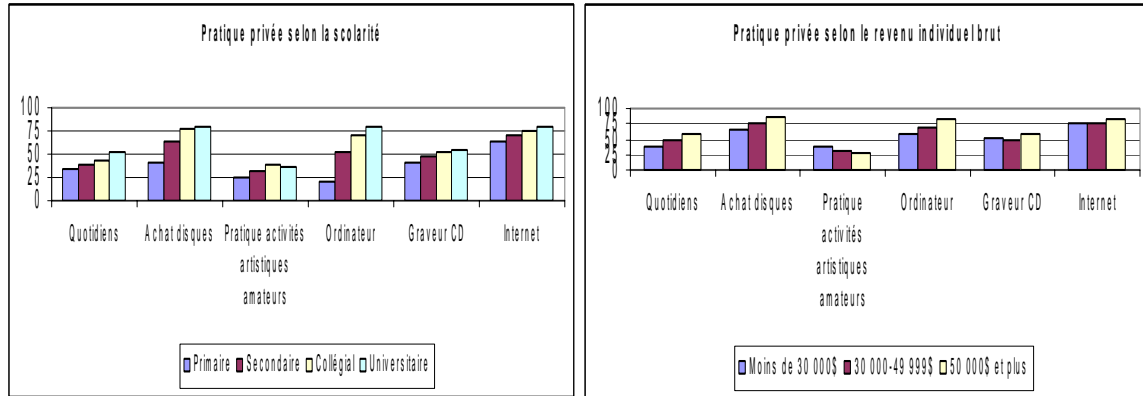
#### 1.2. Les personnes moins scolarisées et ayant un revenu moins élevé trouvent les établissements culturels moins accessibles et ont moins d'intérêt à les fréquenter

On note également des perceptions différentes quant à l'accessibilité à certains établissements culturels, selon ces mêmes caractéristiques sociodémographiques. Aussi, l'intérêt à fréquenter des établissements culturels comme les musées, ainsi que l'intérêt face aux services offerts par d'autres établissements, comme les bibliothèques municipales, diffèrent selon le niveau de scolarité et le revenu des individus.



1.3. Les personnes moins scolarisées et ayant un revenu moins élevé ont également moins de pratiques culturelles dans leur sphère privée

Les différences observées selon le niveau de scolarité et le revenu ne se limitent pas à la sphère publique : on remarque également des différences dans la sphère privée de pratique. En fait, la seule activité, dans cet exemple, dont la pratique augmente de façon inversement proportionnelle au revenu est celle d'activités artistiques amateurs.



1.4. L'abolition des frontières entre cultures classique et populaire profite aux personnes plus scolarisées et aux mieux nanties

Il y a quelques années, de façon générale, les personnes plus scolarisées et les étudiants constituaient les leaders en matière de fréquentation de la culture dite classique. Les personnes moins scolarisées et moins bien nanties, pour leur part, fréquentaient la culture dite populaire. Bien que toutes les personnes plus scolarisées ne fréquentaient pas la culture classique, ces publics se renouvelaient. Or, nous assistons présentement à une abolition des frontières entre culture classique et culture populaire, c'est-à-dire que la fréquentation d'un type de culture n'est pas réservée à un segment particulier de la population. Cette abolition des frontières est cependant plus vraie pour les personnes plus scolarisées et mieux nanties que pour les autres : elles se distinguent maintenant non pas uniquement par leur type de pratiques, mais par le fait qu'elles s'intéressent à la fois à la culture classique et populaire. Ce phénomène s'observe également en France et aux États-Unis.

2. Menaces et opportunités

2.1. Menaces

- Rupture sociale quant à la fréquentation de la culture subventionnée par l'État.
- Les mesures prises pour rendre accessibles les établissements subventionnés par l'État semblent surtout profiter aux personnes mieux nanties et plus scolarisées et non à l'ensemble de la population, ce qui réduit le public potentiel.
- Le manque d'intérêt des personnes moins scolarisées et moins bien nanties quant à la fréquentation des musées, des lieux d'interprétation et des centres d'exposition montre les limites des outils actuels de la démocratisation culturelle.

- Nouvelle scission entre les classes sociales puisque l'accès à certains secteurs de la culture (p.ex. l'écoute musicale) pourrait bientôt passer par la possession ou l'accès à certaines technologies (p.ex. avoir un ordinateur).
- La diminution des publics de la culture dite classique.

## 2.2. Opportunités

- Diversification des établissements et activités subventionnés par l'État afin de répondre aux goûts de chaque segment de la population.
- Développer une meilleure compréhension de la notion d'accessibilité et mieux soutenir ses différentes facettes (p.ex. pas seulement l'accessibilité financière).
- Les bibliothèques comme lieu de rencontre et de développement culturel.

Marie-Claude Lapointe  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
Juin 2007



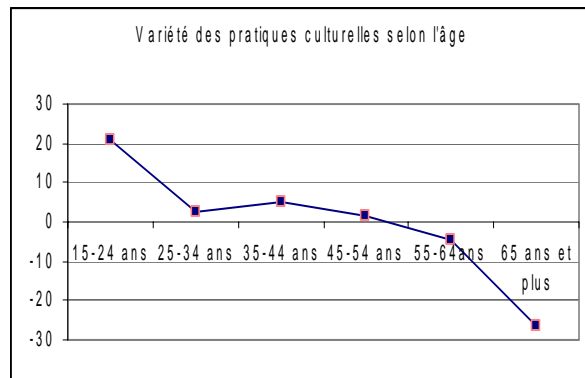
## 12. Les différences générationnelles

MARIE-CLAUDE LAPOINTE

### 1. Constats

#### 1.1. Les jeunes ont un plus large éventail de pratiques culturelles que leurs aînés

Au fil des ans, l'offre culturelle s'est élargie et diversifiée. Plusieurs études ont permis de constater que les générations adoptent des comportements culturels différents les uns des autres, sans doute à cause d'effets générationnels, mais aussi de l'offre. Ainsi, la génération des baby-boomers, dont le poids démographique n'a été égalé par aucune autre génération, a profité d'une offre culturelle beaucoup moins variée que celle proposée aux jeunes d'aujourd'hui qui ne sont pas aussi nombreux que leurs aînés. La figure ci-contre affiche l'indice de variété des pratiques culturelles (éclectisme) selon les groupes d'âge. On y observe que les jeunes ont un plus large éventail de pratiques que leurs aînés.



#### 1.2. La distinction entre « anciens » et « nouveaux » médias n'a guère de sens pour les jeunes<sup>95</sup>

La relation aux technologies des jeunes est différente de celle des personnes plus âgées. La génération des personnes âgées de 25 ans et moins en 2007 est la première à avoir connu, dès l'enfance, un paysage médiatique extrêmement diversifié. Tous les médias font partie intégrante de leur quotidien et pour eux, semble-t-il, la distinction entre « anciens » et « nouveaux » médias n'a guère de sens : c'est là une distinction d'adultes qui associent les ruptures technologiques à de nouveaux apprentissages techniques et à des nouveaux usages sociaux.

#### 1.3. L'exigence du « tout, tout de suite » permet aux jeunes de penser que la lecture, par exemple, demande trop de temps, trop de concentration<sup>96</sup>

Le rapport au temps des jeunes est également différent de celui des personnes plus âgées. Alors que les personnes plus âgées prévoient les temps forts de leurs journées à l'avance, ceux des jeunes se règlent au fur et à mesure des vingt-quatre heures. À l'image d'une navigation dans Internet, le temps doit être rapide et saccadé. Les jeunes attendent inconsciemment ou non d'être surpris, étonnés, ils cherchent l'imprévisible. Il en va tout particulièrement ainsi avec les supports sur lesquels leurs pratiques s'articulent : les films sur grand écran ou à la télévision, les jeux (sportifs ou informatiques), la musique doivent répondre à ce souci « d'élasticité ». L'exigence du « tout, tout de suite » apparaît fermement chez les jeunes; la mise en concurrence avec

<sup>95</sup> Tiré de Jean-François Hersent (2003). *Les pratiques culturelles adolescentes*, BBF, 48, 3. P.1-8.

<sup>96</sup> Idem.

d'autres activités, type télévision ou cinéma, permet aux jeunes de penser que la lecture, par exemple, demande trop de temps, trop de concentration.

## **2. Menaces et opportunités**

### 2.1. Menaces

- Le marché rétrécit et se fragmente : un univers plus grand de pratiques culturelles se disputera un public moins grand et plus diversifié.
- Amplification de la fracture générationnelle puisque les technologies sont de plus en plus présentes dans l'univers culturel.
- Difficulté à rejoindre les jeunes publics dans des activités culturelles qui demandent du temps et de la planification.
- Les modèles actuels de financement de la culture répondent davantage aux besoins des personnes plus âgées qu'à ceux des jeunes et empêchent ou limitent le développement de produits diversifiés ou émergents.

### 2.2. Opportunités

- Dynamiser la création et la production des nouvelles avenues et produits culturels, en dehors du cadre institutionnel habituel.
- Échanges et rapprochements intergénérationnels possibles dans l'apprentissage et la familiarisation aux technologies.
- Revoir les façons de procéder pour que les « formats » des activités culturelles s'adaptent mieux aux réalités et aux besoins des jeunes.

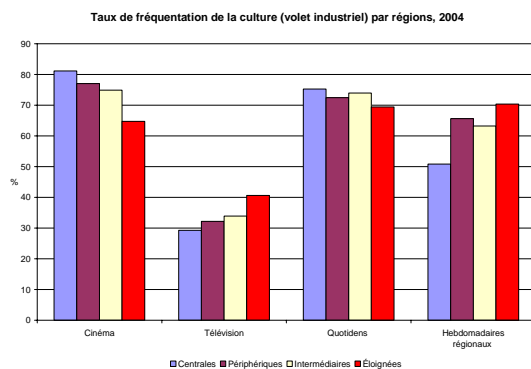
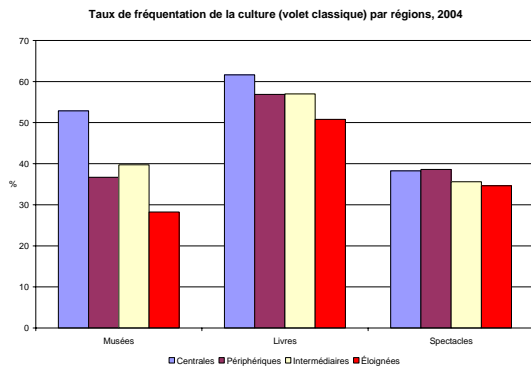
Marie-Claude Lapointe  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
Juin 2007

### 13. Profils régionaux

CLAUDE EDGAR DALPHOND

En 2006, la Direction du lectorat, de la recherche et des politiques a proposé un portrait statistique de chacune des régions administratives du Québec. Le bilan de ces portraits, regroupant les régions selon quatre types distincts<sup>97</sup>, laisse voir des différences substantielles dans le profil culturel des régions québécoises. Il justifie une adaptation de l'action culturelle en fonction d'une logique territoriale.

#### 1.0 CONSTATS



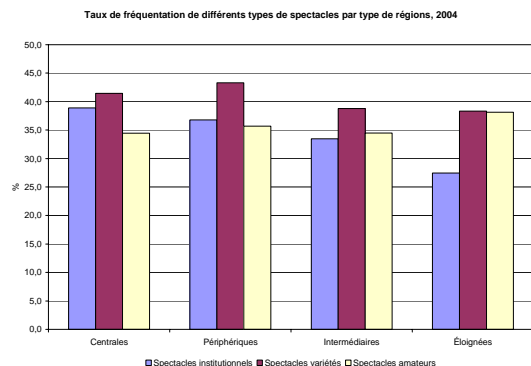
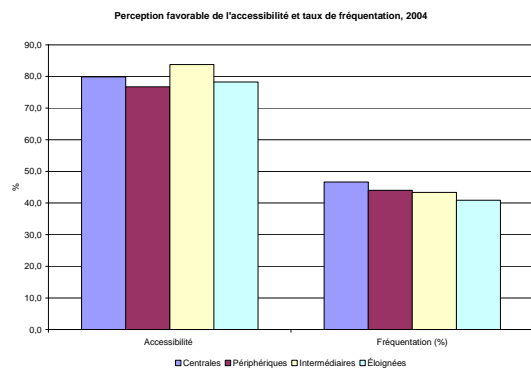
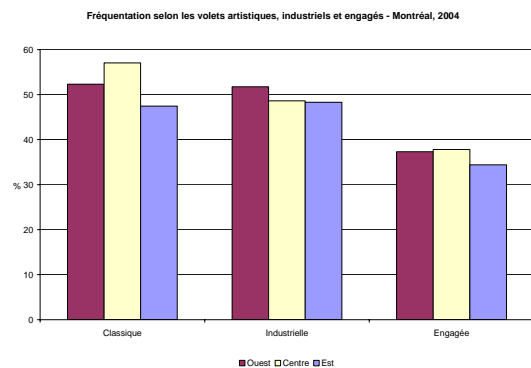
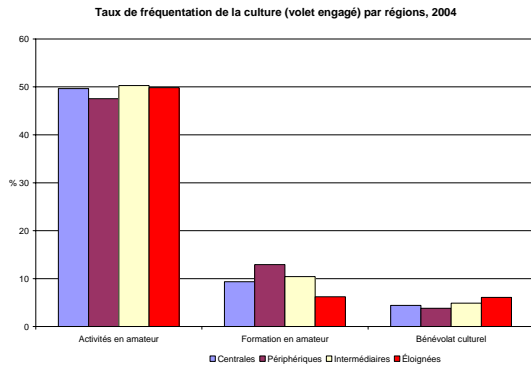
l'espace privé plutôt que public et l'écoute de la télévision semble avoir comme contrepartie un plus grand intérêt pour l'information locale (hebdomadaires régionaux et locaux).

- La fréquentation de la culture classique (musée, lecture de livres, spectacles) diminue en passant des régions centrales aux régions éloignées.
- C'est dans le domaine des musées que l'écart est le plus grand entre les centrales et les éloignées (25 points de pourcentage).

- Le niveau de consommation de produits du volet industriel (cinéma, radio, télévision, presse écrite) varie selon l'éloignement des régions centrales : il baisse pour le cinéma et les quotidiens, il augmente pour la télévision et les hebdomadaires régionaux. La gratuité relative de l'accès à un produit pourrait en influencer la consommation.
- Les domaines privilégiés à l'extérieur des régions centrales sont apparentés à

<sup>97</sup> Définition des régions selon Harvey, Fernand et Andrée Fortin. *La nouvelle culture régionale*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1995. pp. 29-32.

Centrales : Montréal et Québec; périphériques : Laurentides, Lanaudière, Laval, Chaudière-Appalaches; intermédiaires : Mauricie, Centre-du-Québec, Estrie, Outaouais; éloignées : Abitibi-Témiscaminque, Saguenay-Lac-St-Jean, Côte-Nord, Gaspésie- Îles-de-la-Madeleine, Bas-St-Laurent.



- La participation à des activités culturelles pratiquées en amateur s'équivaut d'un type de région à l'autre. Dans les régions périphériques, les activités de formation paraissent légèrement préférées aux activités individuelles, ce qui s'accorde avec la présence de jeunes familles.

- La croissance du taux de bénévolat en fonction de l'éloignement semble témoigner d'une volonté de se donner des services culturels, autrement inaccessibles ou inadaptés aux besoins.

- Bien que Montréal soit la métropole culturelle du Québec, les citoyens du centre, l'est et l'ouest de l'île offrent un profil aussi varié que celui qui distingue les régions : par exemple, ceux du centre sont davantage attirés par le volet classique que ceux de l'est. La consommation culturelle dans la métropole n'est donc pas homogène, variant selon le territoire.

- Le taux de fréquentation mesuré pour une activité culturelle donnée (bibliothèque, musée, salle de spectacle) est généralement inférieur de moitié au pourcentage de personnes affirmant avoir facilement accès aux équipements culturels concernés. Cette situation se présente dans toutes les régions, sans égard à la localisation ou à la configuration des équipements.

- La fréquentation des spectacles institutionnels ou de variétés diminue en fonction de l'éloignement des régions centrales, alors que celle des spectacles offerts par des amateurs augmente. La proportion de personnes qui assistent à des spectacles amateurs équivaut à celle des deux autres formes de spectacles, témoignant ainsi de la diversité des produits culturels qui intéressent les citoyens.



## 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

### Menaces

- La variété des profils régionaux témoigne de rapports multiples des citoyens avec la culture et les communications. Si la démocratisation culturelle avait pour effet de proposer partout une même vision de la culture, il y a un risque de ne pas répondre de façon satisfaisante aux besoins des citoyens et de perdre le dynamisme culturel inhérent à la diversité culturelle régionale.
- Les écarts entre la perception favorable de l'accessibilité aux équipements et le taux de fréquentation de ces mêmes équipements indiquent qu'une approche axée uniquement sur l'offre culturelle représente, pour l'avenir, un risque de s'aliéner une partie importante de la clientèle potentielle de la culture et des communications.

### Opportunités

- Il semble que là où les produits de type classique sont moins présents, les citoyens s'engagent davantage dans la pratique et l'organisation d'activités culturelles. En ce sens, les taux de fréquentation des spectacles offerts par les amateurs sont à signaler. Parmi les différentes options favorables au maintien ou à la croissance des publics de la culture, l'ajout de mesures propres à soutenir l'engagement des citoyens pourrait représenter, dans plusieurs régions et dans certains arrondissements de Montréal, une opportunité de développement culturel.
- Les rapports entre l'accessibilité et la fréquentation laissent croire que les niveaux d'investissements dans les équipements, sinon dans l'offre culturelle, ne permettent, globalement, qu'une augmentation marginale de la fréquentation. Cela offre des possibilités intéressantes en termes d'allocation de ressources et de stratégies de développement culturel.

Claude Edgar Dalphond  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007



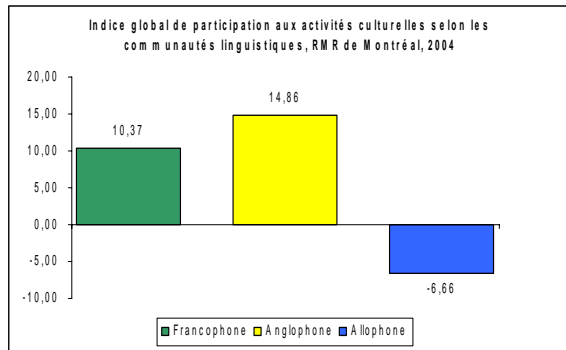
## 14. La langue parlée à la maison <sup>98</sup>

MARIE-CLAUDE LAPOINTE

### 1. Constats

- 1.1. Les pratiques culturelles des allophones montréalais sont moins diversifiées que celles des francophones et des anglophones de la même région

Dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, la participation des allophones à l'éventail d'activités culturelles offertes, de façon globale, est moins large que celle des francophones et des anglophones. La valeur obtenue par les allophones de la RMR de Montréal est négative, c'est-à-dire qu'elle est inférieure à la moyenne québécoise dans son ensemble. Les allophones montréalais, qui disposent d'un très grand accès à la culture, ne la fréquentent pas autant que leurs concitoyens. Ils adoptent sensiblement le même comportement que les personnes habitant des régions autres que Montréal qui ne disposent pas de la même variété et quantité d'offre culturelle.

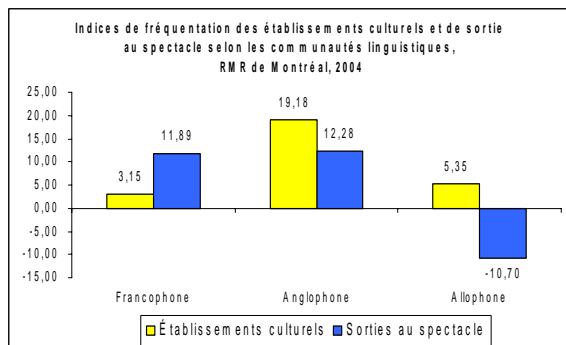


- 1.2. Les anglophones de la RMR de Montréal fréquentent davantage les établissements culturels tels que la bibliothèque et le musée, et les allophones sortent peu dans les spectacles et les festivals

Les sorties culturelles sont très importantes puisqu'au-delà de leur fonction divertissante, elles sont le lien de références culturelles communes et concourent à la constitution des traits culturels distinctifs d'une société. Fréquenter des lieux publics de la culture, c'est afficher son appartenance à cette culture ainsi que le partage de valeurs communes.

Peut-être en raison de leurs traditions culturelles, les anglophones fréquentent les bibliothèques et les musées, entre autres, davantage que les francophones et les allophones.

Le retrait le plus évident des allophones montréalais quant à la vie culturelle québécoise concerne la participation aux activités collectives publiques. Ils fréquentent beaucoup moins que les francophones et les anglophones montréalais les lieux de spectacle et de festivals. Leur niveau de participation tel que mesuré par l'indice est même largement inférieur (-10,70) à celui de la moyenne



<sup>98</sup> Puisque Montréal constitue la région où l'on compte la plus grande diversité linguistique au Québec, les analyses ont été faites pour la région métropolitaine de recensement de Montréal.

québécoise (0,00). C'est donc à l'égard des expériences culturelles collectives communes, là où se forge et s'exprime le sentiment identitaire culturel de la société, que les allophones montrent la plus grande réserve.

## **2. Menaces et opportunités**

### 2.1. Menaces

- Amplification de la fracture des pratiques culturelles selon la communauté linguistique. Inégalité de l'intégration, de la participation et d'appartenance de l'ensemble des communautés linguistiques à la vie culturelle québécoise.
- Fragmentation du marché et réduction des publics potentiels de la culture : les allophones ne se reconnaissent pas dans certains lieux publics de la culture ou n'ont pas les mêmes intérêts culturels que les anglophones et les francophones, et sont moins présents dans certaines sphères publiques de la culture.

### 2.2. Opportunités

- Les bibliothèques comme lieux de rencontre et d'intégration culturelle entre les communautés.

Marie-Claude Lapointe  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
Juin 2007

## 15. Technologie et marché

CLAUDE EDGAR DALPHOND

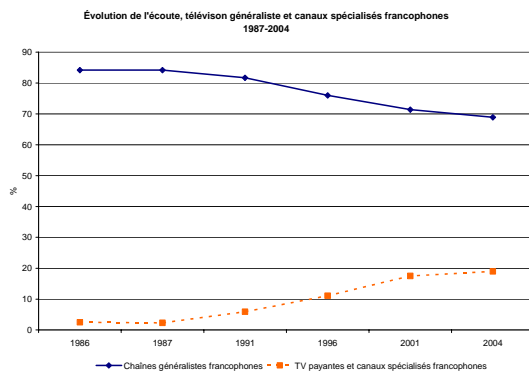
Les innovations technologiques touchent l'ensemble de la chaîne culturelle, incluant la création, la production, la diffusion et la consommation des produits offerts. Des défis surgissent quant aux droits d'auteurs, à la numérisation, aux coûts et au financement de ces technologies, aux avantages et aux inconvénients de la convergence, à la modification des rapports de la culture d'ici et d'ailleurs. Cette abondance de pistes de réflexion nous incite à choisir parmi tous ces défis, réels ou appréhendés, la question de la pérennité des institutions et des entreprises culturelles québécoises.

### 1.0 CONSTATS

La taille du marché québécois et la promotion de l'identité nationale ont motivé l'adoption par les gouvernements concernés d'un cadre réglementaire et financier et de politiques favorables à la consolidation des institutions culturelles québécoises. Les mesures protectionnistes relatives aux contenus et à la propriété, comme les efforts financiers consacrés au soutien de la création, de la production et de la diffusion culturelle et de l'information ont ainsi contribué à l'établissement d'entreprises solides dans les secteurs de la culture et des communications. L'adoption de la *Convention sur la diversité des expressions culturelles* constitue le point d'orgue de cette stratégie. Or les technologies menacent les fondements mêmes de ce cadre politique, réglementaire et financier. Voici deux exemples qui illustrent ce phénomène.

#### La télévision

Le premier concerne l'augmentation croissante des parts de marché des canaux spécialisés face à la télévision généraliste, tel que l'indique le graphique ci-contre.<sup>99</sup>



Cette tendance lourde, également observable au Canada et aux États-Unis, soulève une question majeure : le Québec a-t-il les moyens de vivre avec une fragmentation croissante de son marché? Cette question concerne l'avenir de la télévision publique, le financement de l'audiovisuel, les revenus des artistes, l'identité et le rayonnement de la culture québécoise. Elle apparaît d'autant plus préoccupante que les nouvelles technologies, incluant le satellite, multiplient

les supports et les sources de contenu, tout en minimisant la place occupée par les diffuseurs québécois.

#### La musique

Le second exemple concerne la musique. Historiquement, la radio et le disque représentent les principaux vecteurs de la diffusion et de la promotion de la musique. Les entreprises de ces domaines disposent, par ailleurs, d'un pouvoir important sur la définition des goûts du public en formatant leurs produits en fonction des besoins du

<sup>99</sup> Michel Pelletier. Compilation spéciale, Ministère de la Culture et des Communications, 2007.

marché. Le tableau suivant montre que les supports de diffusion de la musique se multiplient, incluant désormais les ordinateurs et Internet. Ce changement pourra avoir un impact majeur : dorénavant, non seulement les consommateurs auront-ils de plus en plus facilement accès à des produits musicaux d'origines diversifiées, mais ils disposeront d'une liberté accrue dans le choix et le formatage de ces produits. L'industrie du disque et les institutions qui la subventionnent seront dès lors confrontées à un renversement possible des rapports entre producteurs et consommateurs : l'appareil de production et de diffusion de la musique pourra plus difficilement imposer ses choix. En outre, il deviendra plus hasardeux d'identifier, dans l'intérêt public, quels artistes il faudra appuyer financièrement.

**Tableau 1**  
**Supports de l'écoute musicale, 1999 et 2004**

Supports d'écoute musicale	1999	2004
	(%)	(%)
Radio	84,1*	57,9
Disques	69,4	67,9
Cassettes	47,5	15,4
Télévision (chaînes musicales)	19,9	20,7
Ordinateur (fichier musical, radio)	5,6	18,3
DVD musicaux	-	15,1
Disques gravés	-	19,2
<b>Sources des disques gravés (% établi sur le 19,2%)</b>		
<i>Musique copiée de disques achetés</i>	-	39,1
<i>Musique copiée de disques empruntés</i>	-	36,7
<i>Musique copiée à partir d'Internet</i>	-	39,4

\* AM et FM

En somme, en plus des enjeux financiers induits par les nouvelles technologies, la capacité des institutions publiques et des entreprises de « contrôler » leur marché apparaît plus incertain.

Une tendance irréversible?

La dernière étude du CEFRIO sur l'utilisation des technologies *Netendances 2006*, signale plusieurs faits susceptibles de confirmer l'impact inévitable des changements technologiques sur le marché culturel. Parmi les constats de l'étude signalons que :

- le Québec connaît une pénétration d'Internet (67,5 %), ce qui le situe entre les États-Unis (69,6 %) et le Japon (67,1 %);

- entre 2001 et 2006, la proportion de Québécois ayant déjà fait une transaction sur Internet est passée de 11,3 % à 37,0 %;
- le pourcentage de la population québécoise ayant fait un achat sur Internet (au cours du dernier mois) atteint 21,1 %;
- la proportion de personnes ayant consulté un blogue est passée de 12,3 % à 19,8 % entre 2005 et 2006 ;
- 14,7 % de la population affirme avoir utilisé Internet dans une bibliothèque municipale au cours des 12 mois précédent.

Ces données montrent de façon claire que le marché culturel est susceptible d'évoluer dans sa forme (ex. : achats sur Internet vs achats en magasin) et dans son contenu (ex. : consultation de blogues vs lecture de chroniques dans les journaux). La croissance du taux d'achat sur Internet indique par ailleurs que les consommateurs font peut-être davantage confiance à la sécurité des transactions sur le Web, et que les enjeux relatifs à l'achat sélectif de produits, au formatage ou au reformatage des produits culturels et au contrôle du marché de la culture populaire, entre autres, sont bien réels.

## 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

### Menaces

- Les nouvelles technologies imposent des coûts supplémentaires aux créateurs, aux producteurs, aux diffuseurs et aux institutions subventionnés alors que les ressources financières de l'État se font rares.
- Au-delà des possibilités offertes par la *Convention sur la diversité des expressions culturelles*, il risque d'être de plus en plus difficile de positionner les produits québécois, un marché dont les technologies modifient les perspectives spatiales (protectionnisme) et temporelles (résurgence de produits du passé).
- Le pouvoir accru des consommateurs sur le formatage et la sélection des produits culturels qu'ils consomment pourrait déséquilibrer le marché culturel québécois, dont les entreprises sont protégées par le cadre actuel de réglementation de la radio et de la télévision, un cadre dont le CRTC a déjà statué qu'il ne s'appliquait pas à Internet.
- Les institutions et les entreprises culturelles québécoises pourront-elles négocier une place dans un marché virtuel où leurs produits seront directement confrontés à ceux des entreprises et des institutions publiques de taille mondiale, établies dans des pays où le marché local peut soutenir leur expansion.

### Opportunités

- Diffusion des produits émergents québécois via Internet (Arcade Fire, Malajube).
- Possibilité de rentabiliser, à l'échelle mondiale, les investissements des institutions publiques dans la numérisation des contenus culturels.
- Marché potentiel pour les acteurs majeurs de l'univers culturel québécois.

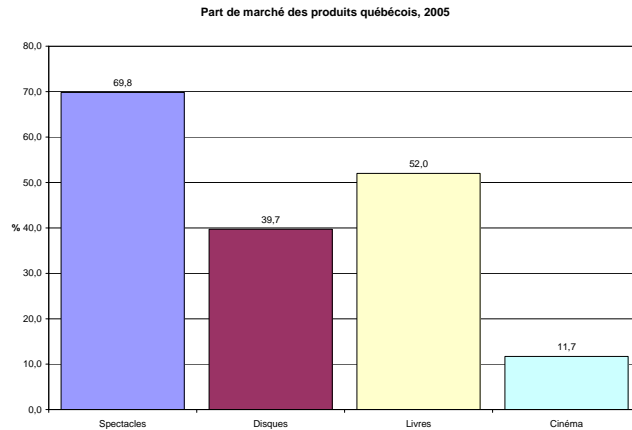
Claude Edgar Dalphond  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007



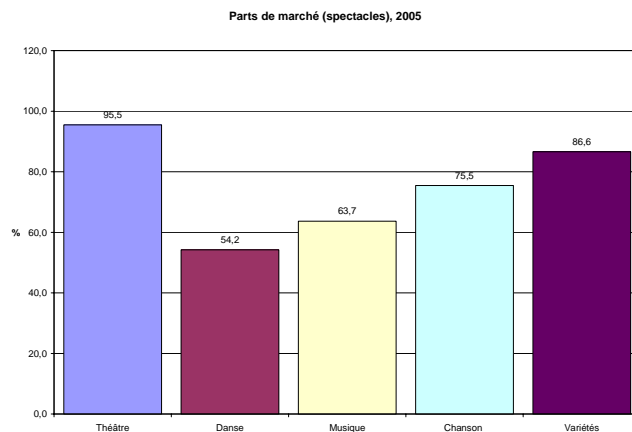


## 16. Part de marché des produits québécois CLAUDE EDGAR DALPHOND/SUZANNE DUMAS

### 1.0 CONSTATS



- La part de marché obtenue par les films québécois dépend souvent du succès que peuvent connaître certains d'entre eux au cours d'une année.
- Il faut noter, par ailleurs, le succès obtenu par les séries télévisées réalisées au Québec, qui occupent souvent les premiers rangs des émissions préférées des Québécois.



- Dans l'univers du spectacle, le nombre de spectacles en théâtre, en variétés et en chanson occupent respectivement plus de 75 % du marché.
- Il s'agit de domaines où le « star system » québécois semble efficace, sans doute encouragé par la grande visibilité des professionnels concernés, notamment à la télévision.

### 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

#### Menaces

- L'écoute décroissante de la télévision généraliste pourrait handicaper le « star system » québécois : une moins grande présence sur les ondes pourrait diminuer la reconnaissance des professionnels de la scène, restreignant ainsi la demande.
- La place modeste laissée aux produits étrangers pourrait compromettre la visibilité des artistes québécois hors frontières en raison d'attentes légitimes au plan de la réciprocité.

Opportunités

- La part de marché obtenue par les productions québécoises permet de développer les réseaux de diffusion nationaux.
- Le dynamisme du marché québécois favorise la conception et le rodage des produits culturels et, partant, leur potentiel commercial à l'étranger.

Claude Edgar Dalphond, texte / Suzanne Dumas, données  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007

## 17. L'offre

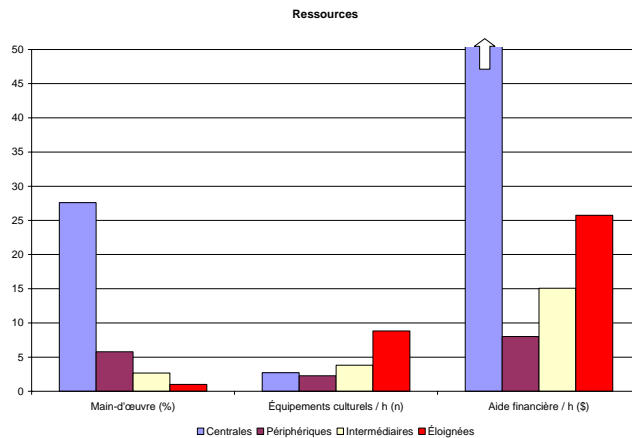
CLAUDE EDGAR DALPHOND

Pour établir le niveau de l'offre culturelle, il est nécessaire de recourir à l'inventaire des ressources disponibles en culture et en communications. Il existe à ce propos peu de données facilement exploitables et comparables, une situation que les efforts de l'Observatoire de la culture et des communications contribuent progressivement à corriger.

Faisant l'hypothèse que l'ampleur des ressources humaines, des équipements et du financement détermine de façon significative l'offre culturelle, c'est sur des constats relatifs à ces différents éléments que nous appuierons cette présentation.

### 2.0 CONSTATS

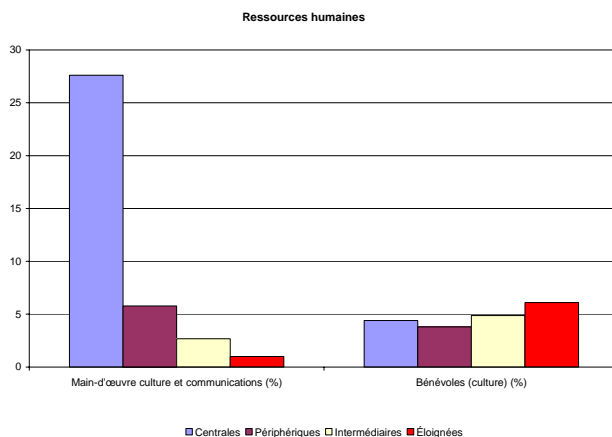
#### Ensemble des ressources



- La main-d'œuvre culturelle est fortement concentrée dans les régions centrales.
- Par habitant, les équipements culturels ont tendance à augmenter en passant des régions centrales aux régions périphériques (étant entendu, ici, que leur taille n'est pas prise en compte).
- Pour l'aide financière, calculée par habitant, les ressources restent concentrées dans les régions centrales, mais

augmentent par la suite à mesure que l'on s'approche des régions éloignées.

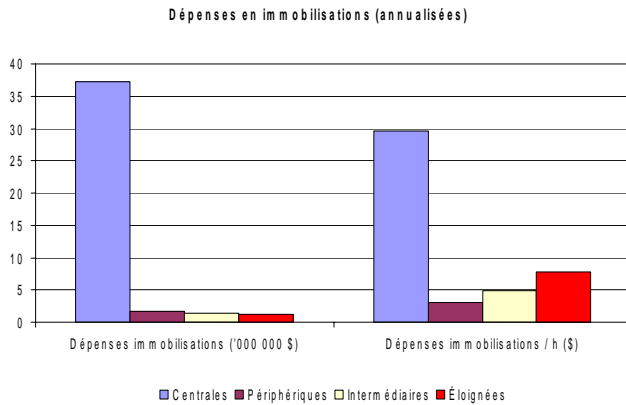
#### Les ressources humaines



- La proportion des ressources humaines professionnelles par région diminue avec l'éloignement des régions centrales.
- La proportion de bénévoles a tendance à augmenter (voir le texte sur le territoire), indiquant de la part des citoyens de ces régions une volonté de se donner les outils nécessaires à leur développement culturel, ou encore de répondre plus adéquatement à leurs besoins.
- Deux tiers des boursiers

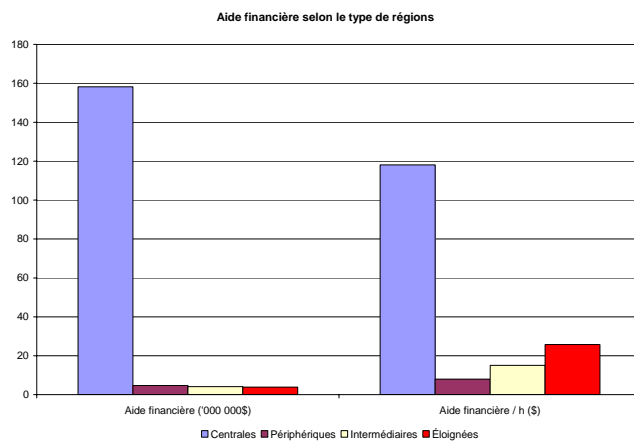
émargeant au budget de la culture et des communications vivent dans la région de Montréal.

## Les équipements



- En chiffres absolus, les dépenses en immobilisations, qui témoignent l'importance relative des équipements, sont très fortement concentrées dans les régions centrales.
- Calculées par habitant, les mêmes dépenses montrent une concentration des dépenses dans les régions centrales, mais celles-ci croissent en fonction de l'éloignement.

## Les dépenses



- Les dépenses culturelles, excluant les dépenses internes mais incluant les dépenses en immobilisations annualisées, sont concentrées dans les régions centrales, qui accueillent souvent des ressources utilisées par l'ensemble des régions.
- La situation des régions les plus éloignées, présentée en termes relatifs, paraît néanmoins plus avantageuse. Des dépenses par

habitant plus élevées répondent sans doute aux exigences de territoires nécessitant des équipements plus nombreux, de façon à desservir correctement des populations davantage dispersées.

## 2.0 MENACES ET OPPORTUNITÉS

### Menaces

- Une offre culturelle concentrée, correspondant à une approche hiérarchisée de la culture et des communications, compromet à long terme l'expression de la diversité culturelle québécoise.
- La concentration de l'offre augmente les coûts de diffusion des produits culturels, notamment des spectacles, et fragilise la capacité de l'industrie culturelle à rejoindre des publics partageant des valeurs différentes.
- La qualité et la quantité de services dans les régions périphériques, dont la population augmente le plus rapidement au Québec.

Opportunités

- Calculées par habitant, les ressources allouées aux régions augmentent et, dans la mesure de leur adaptation aux contextes locaux, favorisent l'action territoriale.
- Les bénévoles, dont la présence compense parfois pour les faiblesses de l'appareil culturel institutionnel, offrent un levier potentiel pour l'action culturelle.

Claude Edgar Dalphond  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques  
25 mai 2007



## 18. Problématique de l'emploi et de la rémunération des artistes et de la main-d'œuvre culturelle

GAÉTAN PATENAUDE ET CHRISTIANE GAMACHE

### Contexte

- À l'instar de bien d'autres pays, le niveau de vie des artistes ainsi que les conditions de pratique de leur art sont des préoccupations récurrentes au Québec, particulièrement depuis deux décennies.
- Lois sur le statut de l'artiste, reconnaissance d'associations de défense de leurs intérêts, mesures fiscales, protection des droits d'auteur et, plus récemment, création d'un Secrétariat permanent à la condition socioéconomique des artistes, illustrent quelques-uns des moyens mis en place par le gouvernement pour corriger les problèmes.
- *Pour mieux vivre de l'art* - le Plan d'action pour l'amélioration des conditions socioéconomiques des artistes, comprend une mesure spécifique visant l'amélioration de la rémunération par les subventions. Pour guider l'action ministérielle en cette matière, nous devons prendre appui sur les statistiques disponibles.
- **Les études statistiques récentes sur la rémunération des artistes présentent habituellement la situation des artistes en prenant comme base le revenu moyen ou le revenu médian<sup>100</sup>.** Invariablement, ces études mettent en relief que le revenu moyen des artistes, dans certains secteurs, est inférieur à celui de l'ensemble de la population active, voire sous le seuil de la pauvreté.
- Par ailleurs, les données du recensement de Statistique Canada nous indiquent qu'entre 1991 et 2001, **le nombre d'artistes a augmenté de 29 % au Canada**, soit presque trois fois plus rapidement que le taux de croissance de l'ensemble de la population active (10 %).
- Les études statistiques et les connaissances disponibles actuellement à l'égard des conditions socioéconomiques des artistes sont toutefois insuffisantes et peuvent parfois même être trompeuses, ce qui rend la défense de ces dossiers encore plus complexe.

<sup>100</sup> Au nombre de ces études, mentionnons :

- *Les revenus des artistes : Une analyse économétrique* réalisée par le professeur Claude Montmarquette et l'équipe CIRANO (Centre universitaire de recherche et analyse des organisations), septembre 2005.
- L'étude *Les artistes dans les grandes villes du Canada*, réalisée par Hill Strategies Research, mars 2006.
- Le Portrait socioéconomique des artistes publié par le MCC en février 2004.
- Statistiques en bref, No 4, février 2004, « Les professions de la culture et des communications au Québec (1991-2001) », Benoît Allaire, Observatoire de la culture et des communications du Québec.

- La compilation des données sur la rémunération des artistes est plus difficile que pour les travailleurs salariés en raison des caractéristiques de l'organisation du travail : travail autonome, intermittence, durée variable et nature des contrats d'engagement, simultanéité des engagements (scène, publicité cinéma) etc.

## Constats

### *Peu de données disponibles*

- La principale source de statistiques sur les revenus des artistes qui soit récurrente provient des **recensements** menés par le gouvernement fédéral à tous les cinq ans.
- Les **études ponctuelles**, comme celle qui a été menée avec l'Observatoire de la Culture et des Communications (OCCQ) à l'aide des rapports d'impôt des artistes participants<sup>101</sup>. Réalisées généralement en une seule occasion, ces études ponctuelles **ne permettent pas de voir les évolutions dans le temps**.
- Les **constats** annuels publiés par le Conseil des arts et des lettres du Québec (**CALQ**) à la suite de la compilation des données sur la rémunération recueillie à l'aide d'un formulaire transmis aux organismes subventionnés, constituent **une autre source**.

### *Mesure difficile de l'impact des investissements publics sur la situation des artistes*

- À partir de 2003-2004, le gouvernement a accru de 21 M\$ le budget annuel du CALQ, augmentation assortie de la condition très nette que cet argent devait notamment servir à améliorer la rémunération de la main-d'œuvre culturelle. Or, bien que le message ait été dûment relayé à chacun des organismes subventionnés par la société d'État, il est tout à fait plausible que l'accroissement des masses salariales observé dans les organisations artistiques ces dernières années soit dû d'abord et avant tout à une augmentation du nombre de personnes embauchées plutôt qu'à une hausse significative de la rémunération, notamment des gens déjà en place.
  - Cet exemple illustre notre manque de connaissances de base pour agir efficacement. Ignorant le niveau réel de la rémunération des différentes catégories d'artistes, autant aujourd'hui qu'hier, il nous est impossible de savoir si l'injection de plusieurs millions de dollars par l'État a contribué, ou non, à améliorer le sort des artistes. Et si oui, pour qui et dans quelle proportion?
- La **question de la rémunération de la main-d'œuvre culturelle**, notamment des créateurs et des artistes, est **extrêmement complexe**. Plusieurs facteurs déterminants interagissent, dont les plus importants **échappent souvent à l'influence des pouvoirs publics**.

*Actuellement, les connaissances disponibles, particulièrement en statistiques, sont insuffisantes et, parfois même, inadéquates.*

- Les revenus des artistes sont toujours présentés globalement : les statistiques ne permettent pas de distinguer les « revenus artistiques » de ceux d'autres sources, à plus forte raison la provenance de ces derniers.

<sup>101</sup> Réf. : dossier de l'amélioration des conditions socioéconomiques des artistes.



- Elles ne permettent pas d'illustrer certaines dimensions fondamentales :
  - l'existence, ou non, d'interactions entre arts et industries culturelles, comme le romancier qui écrit pour la télévision ou le comédien qui joue autant au théâtre qu'au cinéma, ainsi que l'impact financier de ces interactions;
  - de déterminer si les revenus d'autres sources se rapportent à des emplois connexes au métier de l'artiste, comme le peintre qui enseigne en arts visuels à l'université ou au CÉGEP, ce qui permettrait de relativiser l'impact de l'obligation pour plusieurs artistes de devoir pratiquer un deuxième métier;
  - d'illustrer dans quelle mesure les revenus des artistes diffèrent selon qu'ils sont acquis sur les marchés québécois ou étrangers;
  - de répartir le temps consacré aux activités rémunérées (artistiques ou non), celui nécessaire au maintien des compétences et le temps obligatoirement consacré à l'entraînement, cette dernière activité pouvant, par exemple, empêcher l'artiste de s'adonner à un deuxième emploi;
  - etc.
- Les statistiques regroupent généralement dans une même catégorie des artistes aux métiers différents. Sous artistes en arts visuels, par exemple, on va amalgamer les peintres, les sculpteurs, les photographes, etc.
- Aucune information n'est disponible quant aux dépenses et obligations financières reliées aux activités professionnelles des artistes. On se trouve donc à traiter sur le même pied le *comédien*, le *musicien* qui doit posséder et entretenir un violon de qualité, et l'*artisan des métiers d'art* qui a des coûts financiers importants à rencontrer avant même de pouvoir produire une œuvre.

### Les menaces

Dans nos efforts pour améliorer la rémunération des artistes, nous sommes forcés de fonctionner avec des moyennes globales qui ne rendent pas compte des différences, parfois radicales, existant entre les catégories d'artistes en ce qui a trait à leur situation financière.

L'utilisation des **moyennes globales** pour l'élaboration des politiques publiques et des interventions gouvernementales et le **manque de connaissances fines sur la rémunération** et sur d'autres éléments fondamentaux de la réalité socioéconomique des diverses catégories d'artistes, ont les conséquences négatives suivantes :

- il est difficile, voire impossible de :
  - fixer des objectifs réalistes de rattrapage en matière de rémunération;
  - fixer des objectifs pour guider notre réflexion et baliser notre action;
  - mesurer le chemin parcouru, et d'évaluer la portée réelle des investissements gouvernementaux à cette fin.
- Cela empêche la formulation de solutions ciblées plus efficaces pour atteindre les objectifs poursuivis (par exemple lors des discussions avec le MESS).
- Les discussions ou les négociations avec des partenaires, gouvernementaux ou autres, visant des améliorations au statut des artistes sont souvent, sinon entravées, du moins compliquées par la difficulté de fournir une description « crédible » de leur

situation réelle et des conditions dans lesquelles s'exercent leurs pratiques. (par exemple dans le cadre des démonstrations s'adressant au Conseil du trésor et au ministère des Finances).

- Faute d'une connaissance suffisante de la réalité propre aux différentes catégories d'artistes, les autorités publiques se rendent vulnérables aux groupes de pression.

### Action proposée

#### *Vers un programme d'enquêtes sur les professions artistiques*

Ces constats nous amènent à conclure que de nouvelles enquêtes statistiques sont nécessaires pour avoir une connaissance plus fine de la réalité socioéconomique propre aux diverses catégories d'artistes et pour appuyer nos efforts pour améliorer leurs conditions de vie.

- Pour chaque métier artistique choisi, les enquêtes devraient être répétées à des intervalles réguliers variant entre trois et cinq ans, selon le nombre de métiers retenus et le budget disponible, afin de voir les évolutions;
- Une partie du profil des enquêtes devrait être la même pour chaque secteur afin de permettre les comparaisons;
- Les enquêtes devraient aussi couvrir la gamme des occupations artistiques. Par exemple, l'enquête sur la danse devrait porter sur les danseurs, les chorégraphes, voire même les professeurs de danse.

À titre illustratif, voici une présentation sommaire des informations qui pourraient être recueillies lors des enquêtes :

**Caractéristiques générales** : sexe, âge, citoyenneté, langue, statut familial, formation de base, actif ou à la retraite, etc.

**Formation artistique** : type d'établissement, stage de perfectionnement, études à l'étranger, etc.

**Emploi** : autonome, salarié, nombre d'heures travaillées à temps plein, à temps partiel, emploi autre que le métier premier de l'artiste, secteur de ce deuxième emploi (connexe au premier métier ou complètement différent), etc.

**Revenus et dépenses** : revenus totaux selon leurs sources, dépenses liées directement au métier de l'artiste, etc.

### Les partenaires potentiels au Québec

L'Observatoire de la Culture et des Communications est un partenaire de premier plan en matière de statistiques culturelles au Québec du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, du Conseil des arts et des lettres du Québec et de la Société de développement des entreprises culturelles. En raison de ce rôle de premier plan, la maîtrise d'œuvre de ce projet pourrait lui être confiée.

Étant donné leurs responsabilités en matière de politique du marché du travail, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Emploi Québec pourraient y être associés également. À ces partenaires gouvernementaux québécois, s'ajoutent naturellement les associations d'artistes.

Gaétan Patenaude  
Christiane Gamache, Conseillère  
Secrétariat permanent à la condition socioéconomique des artistes  
10 mai 200



## 19. Les équipements culturels

ANDRÉ COUTURE

### *Historique et bilan*

L'action du Ministère en matière d'équipements culturels débute véritablement au début des années 1980 avec la mise en place d'un programme d'Aide aux équipements culturels. De 1980 à 2006, le MCC a soutenu la réalisation de plus de 500 projets majeurs d'équipements culturels (investissement du MCC de 100 000 \$ et plus) pour une contribution de plus de 500 M\$ générant un investissement global de 1 milliard de dollars et plus. Quelques 600 projets mineurs ont aussi été soutenus, notamment pour l'acquisition d'équipements spécialisés et l'informatisation des bibliothèques.

Les investissements ont permis la mise en place et le développement sur l'ensemble du Québec, de réseaux culturels en lecture publique, en muséologie, en arts de la scène ainsi que dans le domaine des archives, des centres d'artistes et de recherche en arts visuels, en métiers d'art et en médias communautaires. Un projet sur deux a fait l'objet d'une nouvelle construction alors que les autres ont permis le recyclage d'un immeuble existant.

On compte maintenant plus de 2 800 lieux culturels, dont près de 1 050 bibliothèques, permettant à des artistes, artisans et travailleurs culturels d'offrir à la population des services sur une base permanente. En 1998, le Ministère rend obligatoire les concours d'architecture pour les projets dont le coût de construction dépasse 2 M\$ et pour lesquels il participe financièrement.

### *Problématique*

Il est essentiel de rappeler que les infrastructures ne sont pas une fin en soi mais un moyen de rendre accessible la culture aux citoyens et d'offrir aux artisans, artistes et travailleurs culturels des lieux de formation et de pratique qui répondent à des normes professionnelles reconnues au plan international et qui leur permettent de réaliser leur mission culturelle. Dans ce contexte, les besoins en infrastructures découlent directement du portrait et des enjeux de chaque secteur et de chaque territoire en regard d'orientations culturelles locales, régionales et nationales. Les infrastructures supportent et accélèrent la dynamique culturelle des communautés. L'impact d'un équipement culturel dans une communauté dépasse souvent le seul secteur culturel et modifie radicalement la dynamique culturelle. Aussi, l'implantation tout comme la modernisation et le renouvellement des infrastructures doivent être en parfaite adéquation avec les besoins du milieu.

### *Les principaux constats*

- Sur le plan administratif

Le Ministère intervient en soutien à des partenaires qui présentent des projets selon leurs besoins. Pour y répondre le Ministère dispose d'un cadre normatif et financier lui permettant de recevoir et d'analyser les demandes d'aide financières selon divers critères et dans un souci d'équité. Les projets sont soutenus au mérite et les promoteurs sont totalement libres de présenter des projets innovateurs et de qualité supérieure.

- Sur le plan financier

La participation du Ministère s'établit à 47 % en moyenne depuis 1980 (47,6 % en 2006). Le gouvernement fédéral intervient pour 13 %. Les municipalités contribuent en moyenne pour 20 % et elles sont propriétaires d'environ 60 % des équipements culturels, surtout des bibliothèques. La part des organismes culturels est de 7 % en moyenne. Leur contribution diminue depuis une quinzaine d'années. Plusieurs organismes, surtout ceux dont le mandat est national, sont propriétaires de leur équipement. Quant au secteur privé, il intervient en moyenne pour 10 % des coûts des projets. La participation du secteur privé est principalement le résultat de campagnes de levée de fonds du milieu culturel.

- Sur l'accessibilité et la fréquentation

Selon les enquêtes du Ministère, depuis 1989, la population perçoit les équipements culturels comme étant de plus en plus accessibles. Le réseau des bibliothèques vient en tête de liste avec un taux de 93,2 % en 2004 alors qu'il se situait à 9 % en 1989. Viennent ensuite les salles de spectacles, 81,4 % en 2004, comparativement à 61 % en 1989, les institutions muséales, 61,6 % en 2004 et les centres d'archives avec 43,4 % en 2004. En général, on constate une bonne répartition des équipements sur le territoire.

Selon les enquêtes du Ministère, la fréquentation des lieux culturels s'est accrue régulièrement dans tous les secteurs d'activités entre 1979 et 2004.

- Sur la société et l'économie

Les équipements culturels génèrent des retombées significatives et mesurables sur l'économie, notamment plus de 12 000 emplois directs et indirects. Pour 100 emplois directs, on estime que 33 emplois indirects sont créés.

- Sur le cadre de vie

Des études ont montré que la présence des équipements favorise la localisation des grandes entreprises, la professionnalisation et la rétention des jeunes artistes et artisans dans leur communauté et l'amélioration du cadre de vie, notamment dans les centres villes. Un vingtaine de concours d'architecture ont été réalisés depuis 1998. Plus de 500 œuvres d'intégration ont été réalisées par des artistes.

### ***Les nouvelles tendances et les défis***

Des impératifs écologiques, économiques, démographiques, sociaux et politique, souvent d'ampleur planétaire, influenceront- influencent déjà- les infrastructures culturelles et détermineront- déterminent déjà- l'évolution du parc immobilier culturel du Québec. Ces changements sont déjà amorcés mais demeurent encore marginaux et peu perceptibles. Toutefois, à moyen et long terme, ils auront un impact considérable sur les infrastructures de demain et les investissements requis.

- Des immeubles écologiques avec une efficacité énergétique optimale

L'augmentation des coûts énergétiques, la nécessité de s'inscrire dans une démarche collective de développement durable et de réduction des gaz à effet de serre incitent déjà les promoteurs à réaliser des projets qui utilisent des matériaux recyclés, des systèmes de recyclage des eaux

grises, des systèmes de chauffage, d'isolation, de climatisation et d'éclairage peu énergivore répondant à des normes de plus en plus rigoureuses. Une enquête menée auprès d'américains propriétaires rénovant leurs maisons révèlent que 40 % envisagent l'utilisation de matériaux écologiques. Selon des études européennes, les dépenses d'énergies peuvent être réduites de 80 % et plus par l'utilisation de procédés peu énergivore. Les coûts de ces immeubles sont plus élevés au départ (environ 10 % et plus) mais favorisent une exploitation plus économique à moyen et long terme. La population exigera de plus en plus que les équipements publics présentent une efficacité énergétique optimale.

- L'accessibilité universelle aux personnes à mobilité réduite

Les personnes à capacité physique restreinte représentent une clientèle estimée à 1,9 million de personnes par année seulement au Québec, selon Kéroul, un organisme qui œuvre pour la promotion de la culture et du tourisme chez les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Au-delà de l'aspect économique de cette clientèle, l'accessibilité aux infrastructures publiques est aujourd'hui une valeur commune que le Québec partage avec beaucoup d'autres pays à travers le monde. Certains pays se sont d'ailleurs engagés à rendre accessibles tous les lieux publics. Des lieux culturels non accessibles pourraient être exclus- sont déjà exclus- des circuits touristiques ou professionnels et deviennent ainsi moins compétitifs.

- Des lieux phares, identitaires, hors normes

Partout dans le monde, les grandes villes et les métropoles expriment leur personnalité culturelle par la mise en place d'équipements d'envergure internationale à l'architecture exceptionnelle : Bilbao, Barcelone, Dubaï, Paris, New York, Toronto, Sydney, Londres, etc. Au Québec, certains équipements tentent de jouer ce rôle. À une échelle plus modeste, les pôles régionaux cherchent aussi à se distinguer et à se construire une image représentative de leur identité culturelle. La mise en valeur de lieux historiques ou de collections muséales exceptionnelles favorise la réalisation de ce type d'équipement.

- Des équipements sur mesure pour un usage précis et limité dans le temps

Le Cirque du Soleil et ses partenaires appliquent déjà cette formule avec succès dans plusieurs grandes villes du monde, notamment Las Vegas. Des équipements sont conçus pour des spectacles précis et leur fin planifiée dès la construction pour faire place à d'autres usages. Pour certains organismes dans cette situation, la location d'espace sur des périodes de 5, 10 ou 15 ans pourrait être une avenue économiquement et culturellement plus avantageuse que l'acquisition et la construction de bâtiments qu'il faut entretenir et conserver.

- Des lieux utilisant les plus récentes technologies

Les nouvelles technologies (NT) bouleversent tous les aspects de la vie sociale, économique et culturelle. Nous sommes déjà dans une période de remplacement et de mise en place d'outils nouveaux pour rendre davantage accessible la culture et l'offrir autrement. Les NT ont des applications dans tous les domaines : numérisation des contenus, infographie, techniques de traitement et de synthèse d'images, nouvelles technologies acoustiques, projections sans fil et multimédia, miniaturisation des outils, télé-information, mise en réseau haute vitesse des systèmes de traitement et des bases de données, nanotechnologies portatives et interactives, robotique, nouveaux matériaux sensibles, etc. Les investissements dans ces domaines permettent de rejoindre davantage les jeunes publics et améliorent la compétitivité des milieux

culturels et des infrastructures ainsi que leur rayonnement sur la scène régionale, nationale ou internationale.

- Des lieux en symbiose avec leur secteur commercial et le marché du travail

La nécessité de regrouper, surtout dans les grands centres une masse critique suffisante chez certaines clientèles, entre autre les jeunes en milieu scolaire et en formation artistique et professionnelle, génèrent des besoins en équipements très spécialisés. Les grandes écoles artistiques en sont un bel exemple. Ces équipements doivent être les plus compétitifs possible afin d'attirer les jeunes. Leur localisation géographique est d'une importance stratégique tout autant que leur lien avec le marché du travail. L'exemple de l'École nationale des arts du cirque intégrée au complexe du Cirque du Soleil illustre parfaitement ce genre de symbiose.

- Des lieux polyvalents et multifonctionnels pour répondre aux pratiques culturelles émergentes

La présence accrue de jeunes ménages, autour des grands pôles urbains, et la diversité des usages et des pratiques culturelles en émergence dans les régions éloignées peu peuplée génèrent des besoins en équipement polyvalents et multifonctionnels, à l'opposé des équipements spécialisés ou de type traditionnel.

- Des équipements culturels intégrés dans de grands complexes immobiliers regroupant des fonctions sociales, culturelles ou récréatives publiques ou privées

L'une des façons de favoriser le développement économique et culturel d'une communauté consiste à intégrer les équipements dans de grands complexes culturels et récréatifs ou commerciaux public et privé. Ces nouvelles façons de faire favorisent un meilleur partage des investissements et contribuent à réduire les coûts d'exploitation. Des salles de spectacles, des bibliothèques, des musées et des centres d'artistes peuvent être avantageusement intégrés à des centres commerciaux ou des campus universitaires, eux-mêmes reliés à des centres récréatifs, de recherche et de santé. Ces intégrations peuvent favoriser une meilleure accessibilité à ces équipements culturels.

- La participation accrue du secteur privé

Il se dit beaucoup de choses sur ce thème et la littérature montre que tous les États cherchent à favoriser une implication plus grande de la sphère privée dans la culture. Il demeure que la force d'attraction des produits culturels, la créativité des artistes, l'achalandage généré par les équipements culturels et le lien avec la communauté constituent des points d'ancrage solide entre le milieu culturel et le privé. Aux États-Unis, l'implication du privé en culture est facilitée par une fiscalité incitative et une culture de mécénat exceptionnelle. Cette approche est à la base du système de financement des organismes culturels. Il est presque normal de voir des complexes culturels entièrement payés par le privé. Dans les autres pays occidentaux qui ne procèdent pas selon la même logique fiscale, on constate aussi une implication croissante du secteur privé dans la culture. Le financement de la construction et de l'exploitation des équipements culturels favorisent une implication avantageuse et visible du privé. Les données statistiques sur les Fondations privées capitalisées, vouées au développement exclusif d'une activité culturelle semble montrer un accroissement. Ces outils financiers favorisent à long terme l'autonomie des organismes gestionnaires d'équipements culturels qui dépendent moins des subventions publiques pour assurer la pérennité de leurs équipements et de leur mission.



- Le contrôle de la dette publique

La plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) tentent aujourd'hui de réduire, non seulement la croissance de la dette publique mais la dette elle-même. Les investissements en immobilisations contribuent à accroître la dette publique même s'il est généralement admis qu'il est normal et correct de financer en service de dette un projet d'immobilisation sur 20 ou 30 ans. Jusqu'à maintenant, la part du Ministère dans les équipements culturels a été déterminante alors que celles des autres partenaires stagnent ou diminuent. On peut penser que dans un contexte de gestion de plus en plus serré des dépenses publiques, et à l'exemple de ce qui se passe ailleurs dans d'autres pays, le Ministère devra prioriser encore davantage ses investissements en service de dette et l'effort financier des autres partenaires devra s'accroître.

- La décentralisation vers les instances municipales et régionales

Un large mouvement de décentralisation de pouvoirs et de fonctions de l'État central vers les instances municipales et régionales s'est amorcé dans les décennies 70 et 80 dans la plupart des pays occidentaux et se poursuit toujours à un rythme soutenu. Déjà en Europe, aux États-Unis et au Canada, les municipalités et les agglomérations urbaines sont responsables de la plupart des infrastructures culturelles, dont la bibliothèque est le cas de figure. L'état central, qu'il soit unitaire ou fédéré, n'intervenant que sur les équipements nationaux ou interrégionaux. Aux États-Unis, certains États n'interviennent pas ou très peu en équipements laissant la place à des agences régionales financées par des taxes spéciales et des mesures fiscales (ex : Pittsburgh, Denver, Minneapolis, Dayton, Miami, etc.). Le Royaume-Uni, n'a pas de programme d'aide aux équipements culturels et laisse une large place au privé et à d'autres formules de financement. Plusieurs pays de l'Union européenne favorisent la conclusion de contrat État/région dans lequel on confie aux régions la responsabilité des infrastructures (ports, aéroports, routes, monuments historiques, etc.) et de leur modernisation accompagnée d'une enveloppe négociée sur la base d'objectifs. L'État se réservant les grands équipements pour des fins de cohérence nationale. Au Québec, le Ministère a réalisé des expériences de ce genre avec la Côte-Nord pour les équipements mineurs. Le Forum des équipements de Montréal est un pas dans cette voie. La prise en charge de la gestion du patrimoine bâti par certaines grandes villes dans le cadre des ententes de développement culturel montrent l'efficacité de ces formules décentralisées. Rappelons enfin que le gouvernement du Québec proposait, dans le Livre Vert sur la décentralisation de 1995, que la construction et l'entretien des équipements culturels soient sous la responsabilité des instances décentralisées.

### ***Les grands défis***

- La modernisation du parc immobilier existant

La majeure partie des réseaux d'infrastructures culturelles existe maintenant au Québec. Un équipement sur deux environ s'est développé à partir d'un immeuble existant. La population vieillit et les immeubles aussi. Beaucoup d'équipements sont peu adaptés, de moins en moins compétitifs au plan professionnel et en mesure d'appuyer efficacement la mission culturelle qu'ils servent. Plus que jamais, chaque projet devra faire l'objet d'une analyse approfondie des besoins afin de réaliser les investissements les plus rentables possibles pour tous les partenaires. Personne n'a le moyen d'investir dans des équipements qui seront remplacés ou déficients quelques années plus tard.

- La poursuite du développement

Les données du Ministère et les diagnostics régionaux montrent que les niveaux de desserte et de services ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire et que l'accessibilité aux équipements culturels demeure encore problématique dans certaines régions périphériques aux grands centres ou éloignées. Des réseaux sont incomplets, des territoires ne sont pas ou peu desservis et de nouveaux besoins culturels émergent. Le Ministère et ses partenaires devront poursuivre le développement des réseaux et la modernisation des équipements existants.

- L'utilisation optimale des équipements existants

Les diagnostics régionaux réalisés en 2006 avec les élus municipaux et les Conseil régionaux de la culture montrent que la fréquentation et l'appropriation des lieux culturels par les citoyens constituent un défi majeur dans une majorité de régions, et ce, autant les régions centrales que périphériques ou éloignées.

Aujourd'hui plus que jamais, les activités culturelles sont en compétition directe avec d'autres formes de divertissements et d'activités sociales, touristiques et éducatives. Même le domicile, connecté à Internet et disposant d'équipements multimédias, est devenu un lieu d'accès à la culture. Plus que jamais, les équipements, qu'ils soient situés en milieu rural ou urbain, devront être utilisés sur des périodes plus longues, accessibles un plus grand nombre d'heures et de jours par semaine et de mois dans l'année tout en rejoignant un plus grand nombre de personnes, notamment les jeunes. Ils devront aussi être plus économiques à opérer, mieux construits et mieux intégrés aux autres activités économiques et sociales de la communauté.

### Documents de référence

1. Plan triennal 2007-2010.
2. Statistiques immobilisations, mise à jour 2006, Réjean Martel.
3. Enquête ministérielle sur les pratiques culturelles, Rosaire Garon, MCC, 2005.
4. Pourvoir la culture ensemble, cahier de propositions, mai 2005.
5. Le financement des arts et de la culture au Québec, janvier 2004, André Paradis
6. Diagnostics régionaux, synthèse des enjeux, Jean-François Landry, 2006.
7. Bilan et prospectives en matière d'immobilisations, Présentation de M<sup>me</sup> Marie-France-Maheu aux Arts et la Ville, Rimouski, 2005
8. Repenser les relations avec les municipalités, document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal, MAMR, 9 décembre 2004.
9. La situation fiscale des municipalités québécoises, UMQ, mai 2003.
10. Cost efficient Passive Houses as European Standards, Wikipédia, 2006.
11. National Association of Home Builders, USA, 2006.
12. Observatoire de l'administration publique, ENAP, Télescope, mai 1998, vol.5, no. 2.
13. Données de l'OCDE, 2004, site <http://www.ocde.org/publications>.
14. Conseil économique et social, avis et rapport, « Décentralisation, nouvelle politique sectorielle et avenir des contrats de plan État/régions », 2004.
15. Conseil de l'Europe, Perspective de la régionalisation en Europe, 13<sup>ème</sup> session du Congrès 30 mai, 2006.
16. Conseil de l'Europe, les effets de la mondialisation sur les régions, portail internet, 29 mai, 2001.
17. Inventaires des lieux de culture, Direction des Politiques et du Lectorat, Sully, André, MCC, 2005.
18. De la Culture en Amérique, Martel Frédéric, Fayard, 2006.

André Couture  
en collaboration avec l'équipe des immobilisations  
Le 16 avril 2007

## 20. La diversification du financement de la culture

CHRISTIANE GAMACHE

### LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

- Les finances publiques du Québec sont dans une situation difficile. La part de sa dette par rapport à son produit intérieur brut (PIB) est l'une des plus élevées au Canada, et son PIB par habitant reste inférieur à la moyenne canadienne.
- Le financement de la culture provient essentiellement de trois sources :

- Le financement public, (chiffres de 2003-2004)<sup>102</sup> :
  - soit du gouvernement du Québec = 600 M\$ (28 %);
  - soit du gouvernement fédéral = 1 150 M\$ (53 %);
  - soit des administrations municipales = 420 M\$ (19 %, en hausse depuis 7 ou 8 ans).
- Le financement privé (beaucoup moins chiffré), qui prend la forme :
  - de mécénat et de commandites des sociétés;
  - de mécénat des particuliers et des fondations;
  - d'investissement (et de prêt) des sociétés spécialisées.
- Le produit d'exploitation des organismes, institutions et entreprises culturels, c'est-à-dire le résultat de la vente ou de la location de leurs biens et services.

On sait que la population québécoise consacre plus de 3 milliards de dollars par année pour l'acquisition de biens et services culturels, québécois et étrangers<sup>103</sup>. La part de ce marché occupée par des produits nationaux est très variable d'un secteur à l'autre.

- Le Québec est au dernier rang des provinces canadiennes quant à la proportion des dépenses globales de consommation affectées à la culture. Pourtant, les dépenses que les individus et les ménages consacrent aux arts et à la culture constituent l'essentiel des revenus autonomes des organismes artistiques et des entreprises culturelles.
- De plus, les Québécois sont, toutes causes confondues, **les plus faibles donateurs au Canada**. Une étude récente<sup>104</sup> indique même qu'en considérant la population de tous les états, territoires et provinces **du Canada et des États-Unis** (64 administrations), **les Québécois se situent au 61<sup>e</sup> rang** pour ce qui est du pourcentage moyen de leurs revenus affectés à des dons.

<sup>102</sup> Excluant l'impact des mesures fiscales (170 M\$ pour le gouvernement du Québec en 2004-2005) et incluant les dépenses en radiodiffusion et en télévision.

<sup>103</sup> Pour être plus précis, ces dépenses des ménages québécois étaient de 3,2 milliards de dollars en 2004. Ce chiffre comprend les dépenses en biens et services culturels de toute provenance, excluant l'achat d'équipements audio (radios, lecteurs de cédéroms, haut-parleurs, etc.) et d'équipements vidéo (téléviseurs, magnétoscopes, caméscopes, etc.).

<sup>104</sup> The Fraser Institute, *Charitable Giving in Canada and the US : The 2005 Generosity Index*, Fraser Forum, December 2005 / January 2006.

- Les besoins grandissants des organismes et des entreprises culturelles font en sorte que les milieux continuent de réclamer, au fil des ans, des hausses du soutien public. Par exemple :
  - L'UDA demande un investissement d'au moins 1 % du budget total du Québec dans le programme de soutien à la culture, aux communications et aux sociétés d'État.
  - Le MAL réclame un budget supplémentaire de 22 M\$ récurrent pour le CALQ pour bonifier les programmes de bourses aux artistes et de soutien direct aux organismes qui assurent la création, la production et la diffusion des œuvres.
  - La SMQ demande des fonds supplémentaires récurrents de 20 M\$ pour rattraper les retards encourus par plus d'une décennie de gel des subventions au fonctionnement des musées québécois.
- La concurrence se fait extrêmement vive pour les institutions culturelles qui œuvrent dans un marché exigu.
- Sans se désengager, et tout en reconnaissant ses responsabilités en termes d'identité culturelle, l'État ne peut, à lui seul, maintenir le niveau de développement auquel aspirent les créateurs, les artistes, les artisans, les organismes artistiques, les institutions et les entreprises culturelles pour assurer leur pérennité.
- Bien que certaines institutions et organismes culturels aient déjà établi des liens étroits avec les milieux d'affaires, il existe un fossé à combler entre ces deux milieux, ce qui représente un défi pour les années à venir si l'on veut que des maillages se créent entre ces deux mondes.
- Une étude<sup>105</sup> publiée en 2005 par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain a fait ressortir ce manque de connaissance, notamment lorsqu'il est question des avantages fiscaux que peuvent retirer les entreprises du secteur privé quant aux dons et aux abonnements aux activités culturelles. Plus de la moitié des entreprises ayant participé aux sondages ont mentionné connaître peu (45 %) ou ne pas connaître (11 %) ces mécanismes.
- Toujours selon cette étude, et selon bien d'autres enquêtes réalisées dans d'autres pays, l'impact économique réel de l'industrie culturelle est majeur. Par les activités qu'elle engendre, en servant de débouché à nombre d'innovations technologiques et en fournissant la main-d'œuvre créative dont l'entreprise a besoin pour évoluer, elle est l'assise de cette qualité de vie maintenant considérée comme un facteur prédominant de localisation des entreprises de l'économie du savoir notamment.
- L'enjeu principal de la diversification des sources de financement de la culture est de proposer et de mettre en place des solutions durables pour palier au sous-financement de la culture, et qui permettront de consolider les réseaux des institutions culturelles québécoises et de les aider à trouver leur autonomie.

## LES MENACES

- Les organismes culturels, notamment ceux de petite taille, ne disposent pas d'une marge de sécurité financière suffisante pour faire face aux imprévus. Ils sont donc très facilement déstabilisés lorsque surviennent des événements fortuits.

---

<sup>105</sup> « Le financement privé de la culture », Chambre de commerce du Montréal métropolitain, novembre 2005.

- En comptant surtout sur les paliers gouvernementaux et municipaux pour assurer leur survie financière, plutôt que de chercher à diversifier leurs sources de financement en regardant vers le secteur privé, les organismes culturels et les artistes :
  - se mettent en position de dépendance face à certains choix et orientations que se donnent les subventionneurs;
  - sont plus vulnérables lorsque les budgets qui leurs sont alloués par les gouvernements diminuent ou que des moratoires sont imposés, et cette attitude fragilise toute la structure des institutions culturelles.
- Le fait que le Québec se retrouve en piètre position en matière de philanthropie démontre que c'est toute une culture face au mécénat qu'il faut changer. Il y a donc beaucoup de chemin à faire, les efforts à fournir sont très importants et il faut s'y attaquer rapidement si l'on veut que les organismes culturels soient en mesure d'en tirer tous les bénéfices possibles.
- En général, le manque de ressources financières fait en sorte que les entrepreneurs culturels québécois éprouvent beaucoup de difficultés à rejoindre de nouveaux marchés et à se positionner sur les marchés internationaux. Ils ne disposent ni du temps, ni des ressources requises pour développer de nouvelles avenues. Ils doivent s'en tenir davantage aux marchés locaux, ce qui restreint les possibilités de développement et freine la visibilité des produits québécois hors Québec. Ce sont les institutions qui ont les meilleurs contacts et qui font partie de réseaux qui réussissent à s'accaparer de ces marchés.
- Nos institutions rencontrent pour la plupart beaucoup de difficultés à stabiliser leurs revenus à long terme. Elles doivent se contenter d'une planification à courte vue et cette situation risque de leur faire perdre de belles opportunités de développement.

## LES OPPORTUNITÉS

- Rappelons-le, le gouvernement ne cherche pas à se désengager lorsqu'il est question de diversification des sources d'investissement dans la culture. Il cherche plutôt à identifier et à mettre en œuvre les actions qui s'imposent afin d'être en mesure de composer avec des situations financières de plus en plus difficiles. La création de nouveaux partenariats avec le secteur privé constitue l'une de ces actions novatrices.
- Un organisme qui peut compter sur des sources de financement différentes acquiert une plus grande marge de manœuvre et une certaine indépendance d'action.
- Sans vouloir évaluer à tout prix la culture sous l'angle de son apport économique pour le Québec, pour une municipalité ou pour une région, il est encourageant de constater une évolution à cet égard. Le milieu des affaires est de plus en plus sensible au fait qu'un environnement culturel fort peut servir de débouché à nombre d'innovations technologiques et fournir la main-d'œuvre créative dont l'entreprise a besoin pour évoluer. Plusieurs études démontrent que la qualité de vie ainsi générée peut être considérée comme un facteur prédominant de localisation des entreprises de l'économie du savoir notamment.
- Des mesures sont déjà en place pour améliorer le financement des arts et de la culture dont Placements Culture, un programme de subventions de contrepartie administré par le CALQ et qui vise à encourager l'implication financière du secteur privé. Avec un budget de 15 M\$, ce programme permettra à au moins 125 organismes culturels de créer à leur avantage des fonds de dotation et des fonds de réserve. En ajoutant ces subventions aux dons récoltés lors des campagnes de financement, c'est environ 29,4 M\$ qui seront capitalisés pour leur permettre de stabiliser leurs revenus à long terme et de gagner en autonomie financière.

- D'autres pays n'ayant pas de grande tradition philanthropique sont intervenus par le biais d'allègements fiscaux. C'est notamment le cas de la France dont le gouvernement a entièrement revu ces mesures offertes aux donateurs en 2003. Tout porte à croire que cette action, jumelée à d'autres mesures de renforcement, donne déjà des résultats probants. Le Québec et le gouvernement fédéral offrent de tels allègements. Par contre, au Québec, une analyse préliminaire démontre que les mesures fiscales semblent curieusement avoir peu d'impacts sur les dons des particuliers. Il faudra donc approfondir la question avant d'entreprendre des travaux qui mèneraient à une bonification de ces mesures.
- Par ailleurs, il existe déjà au Ministère des outils d'intervention privilégiés pour intervenir en régions, soit les ententes de développement culturel qui permettent d'établir des collaborations souples tout en tenant compte des particularités locales. Ainsi, depuis plusieurs années, le MCCCCF formalise, avec les municipalités, les municipalités régionales de comté (MRC) et les Conférences régionales des élus (CRÉ), des ententes sectorielles quant à leurs collaborations respectives au développement culturel. Grâce à ces partenariats, 70 % de la population du Québec est rejointe. C'est donc dire l'importance qu'elles revêtent.

Les municipalités et les régions réalisent de plus en plus l'intérêt qu'elles ont à retirer de leurs investissements dans la culture. Ainsi, par exemple, les municipalités et les organismes régionaux sont devenus des acteurs clés pour le maintien du réseau muséal sur le territoire québécois.

- √ Ces ententes vont chercher une collaboration financière précieuse des municipalités, MRC et CRÉ. Le secteur privé y est toutefois très peu présent mais rien n'empêche qu'il le soit davantage. Cette avenue sera intéressante à explorer. À cet égard, une première prometteuse est d'ailleurs intervenue, à l'été 2005, lorsque l'Aluminerie Alouette a signé ce type d'entente avec le MCCCCF et la Ville de Sept-Îles. (Les investissements consentis s'y retrouvent à parts égales et visent à soutenir des initiatives liées à l'histoire et au patrimoine, des activités concernant le livre et la lecture, ainsi que des projets concernant le cinéma. L'entente prévoit également la constitution d'un fonds pour appuyer les initiatives culturelles novatrices).
- La mise en place au MCCCCF d'une cellule « mécénat » démontre la volonté, de développer cette source de financement. Des actions concrètes sont déjà en marche, soit :
  - l'organisation d'un Colloque franco-québécois en décembre 2007 dont les objectifs sont de partager les expériences respectives en matière de mécénat (Placements Culture, réseaux de chambres de commerce, comités arts-affaires, réseau de bénévoles d'affaires, sociétés d'amis, clubs de mécènes...); de donner une impulsion qui, jumelée à d'autres mesures, permettra éventuellement de rattraper le retard constaté au Québec dans ce domaine; de montrer, à l'aide de cas concrets, les avantages qu'un tel engagement permet de retirer (geste rassembleur pour les employés et les clients d'une entreprise, création et maintien d'un environnement attractif, visibilité pour l'entreprise dans la communauté...)
  - le MCCCCF veut également explorer avec les Chambres de commerce des moyens pour les inciter à affecter des ressources spécifiquement consacrées à la sensibilisation et à la mobilisation des gens d'affaires de leur milieu en faveur de la culture.
  - une voie intéressante qui mérite d'être explorée : le mécénat pour le développement des publics qui atteint deux cibles à la fois :
    - rapprocher la culture des citoyens; et

- améliorer le financement des organismes culturels par l'augmentation de leurs revenus autonomes.

### **Conclusion**

Au cours des prochaines années, le gouvernement devra faire des choix quant à l'orientation à donner au soutien accordé au secteur culturel pour assurer un avenir culturel riche pour le Québec. Que devra-t-on privilégier? La création? La production? La diffusion? Le développement de la demande? Cette question est fondamentale mais ce n'est pas celle qui est débattue ici. Nous avons plutôt voulu envisager l'apport de sources supplémentaires de revenus pour soutenir le développement et le rayonnement de nos organismes culturels.

Christiane Gamache  
Direction du lectorat, de la recherche et des politiques