

Démocratisation de la culture, démocratie culturelle et gouvernance

Professeure Monica Gattinger, École d'études politiques, Université d'Ottawa

16 au 18 novembre 2011
Whitehorse (Yukon)



OPSAC
Organismes publics
de soutien aux arts
du Canada

CPAF
Canadian
Public Arts
Funders

Note au lecteur de la part du Secrétariat de l'OPSAC

Le lecteur est prié de prendre note que ce document a été présenté afin d'alimenter une discussion en rapport avec le thème de la rencontre dans le cadre de l'assemblée générale annuelle du réseau des Organismes publics de soutien aux arts du Canada (OPSAC) *Orientations futures en matière de financement public des arts : Quels sont les changements nécessaires?* qui a eu lieu du 16 au 18 novembre 2011 à Whitehorse, Yukon.

Les points de vue exprimés par l'auteur(e) sont fondés sur des interprétations découlant de diverses sources et ne représentent pas nécessairement les structures de programmes ou des politiques actuelles ou l'ensemble des points de vue des membres de l'OPSAC.

Le lecteur est invité à nous faire part de ses commentaires en communiquant avec Melanie Yugo, agente, Partenariats et réseaux, Secrétariat de l'OPSAC, par courriel à l'adresse melanie.yugo@conseildesarts.ca ou par téléphone au 1-800-263-5588, poste 5144.

Mars 2012

Démocratisation de la culture, démocratie culturelle et gouvernance

Professeure Monica Gattinger, École d'études politiques, Université d'Ottawa

En tant que « travail de réflexion instantané », ce document a pour but de sonder de façon claire, succincte – et avec un peu de chance, provocante – les relations entre la démocratisation de la culture, la démocratie culturelle et la gouvernance. Il ne prétend pas avoir le dernier mot sur ces questions, mais plutôt déterminer les questions et les enjeux les plus convaincants liés à ce groupement de concepts à la lumière des possibilités et des défis contemporains du soutien public aux arts au Canada.

Quelques définitions pour commencer. La démocratisation de la culture et la démocratie culturelle comportent deux perspectives qui se complètent, mais qui se font concurrence en ce qui a trait à l'accent principal et aux objectifs de l'intervention gouvernementale dans le secteur culturel. **La démocratisation de la culture**, dominante en Europe de l'après-guerre et au Canada jusqu'aux années 1960, **met l'accent sur la « valeur civilisatrice des arts » et accorde la priorité à l'accès du grand public aux formes principalement européennes de haute culture** (Matarosso et Landry, 1999; Baeker, 2002). Dans cette optique, le rôle du gouvernement consiste à étendre l'accès aux ouvrages culturels au grand public à qui ils ne sont pas facilement accessibles en raison du manque de revenu ou d'éducation (Evrard, 1997). Une mesure du succès de cette approche stratégique consisterait en des statistiques démontrant le caractère représentatif à l'échelle socioéconomique et démographique de la fréquentation des principaux ouvrages culturels (*ibid.*). **La démocratie culturelle**, quant à elle, est survenue dans les débats politiques culturels européens dans les années 1970, principalement en tant que critique de la démocratisation de la culture, qui était perçue comme une approche élitiste d'homogénéisation « du haut vers le bas » à la culture, approche qui ignorait **les expressions et les pratiques culturelles à l'extérieur du canon régulier** (Matarosso et Landry, 1999; Baeker, 2002). Le terme « culturel » va au-delà d'un accent sur *l'accès aux ouvrages culturels* pour intégrer *l'accès aux moyens de production et de distribution culturelles* (*ibid.*). Il a éclairé les approches de politique culturelle au Canada et comporte d'importantes répercussions sur les politiques et la programmation : il demande également la reconnaissance et l'inclusion de diverses cultures dans les processus décisionnels publics.

Contrairement aux deux premiers termes, le concept de **gouvernance**, qui est survenu dans le cadre de recherches universitaires dans les années 1990 (Krahmann, 2003), n'est pas particulier au secteur culturel, mais est plutôt appliqué parmi bon nombre de domaines politiques et de secteurs d'enjeux à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale. Un des défis du terme, c'est qu'il peut avoir plusieurs définitions – y compris la bonne gouvernance, la gouvernance d'entreprise, les réseaux, la gouvernance mondiale (voir Rhodes, 2000). Ce qui relie bon nombre de ces diverses utilités consiste en leur accent sur les processus décisionnels sociaux dans la période contemporaine, une période caractérisée par la fragmentation et la dispersion de l'autorité politique, l'émergence d'intervenants non gouvernementaux (ONG, sociétés, particuliers, etc.) en tant qu'acteurs puissants de leur propre chef, l'accélération de la cadence des changements technologiques et sociaux, la complexité croissante et la « malveillance » des problèmes politiques, ainsi que la réduction de l'État, de son rôle et de sa capacité politique à la suite de pressions fiscales et de néolibéralisme. Dans ce contexte, les universitaires établissent souvent la distinction entre « gouvernement » et « gouvernance », le

premier renvoyant aux formes d'élaboration de politiques hiérarchiques, axées sur l'état et dominées par l'état, et le dernier englobant les approches d'élaboration de politiques non hiérarchiques, décentralisées et collaboratives parmi des acteurs publics, privés et civiques interdépendants (voir, par exemple, Börzel, 1997; Kooiman, 2000; Krahmman, 2003). Ainsi, la gouvernance met l'accent sur la **coordination au sein des acteurs gouvernementaux, commerciaux et sociaux, et entre ces derniers, afin de poursuivre des objectifs partagés ou interdépendants lorsque les ressources, le pouvoir et l'information sont répartis à grande échelle parmi eux et qu'aucun acteur unique n'est en mesure de poursuivre de façon efficace les objectifs à lui seul** (voir Krahmman, 2003; Paquet, 2003).

Aux fins du présent travail de réflexion, un deuxième concept de gouvernance est également approprié : **la gouvernance multiniveau**. Ce concept a également émergé dans les années 1990 et représente un aspect de la littérature de gouvernance élaborée en réponse à la reconfiguration du pouvoir politique en Europe avec la création de l'Union européenne (Peters et Pierre, 2002). Il met surtout l'accent sur les acteurs gouvernementaux, en particulier les **relations entre les différents ordres de gouvernement en matière de politiques et de programmation, de même que les moyens permettant leur coordination** (voir Peters et Pierre, 2001). Le concept de gouvernance multiniveau est particulièrement pertinent en ce qui a trait au secteur culturel, compte tenu du fait que la culture n'est pas directement mentionnée dans la constitution canadienne, les trois ordres de gouvernement interviennent à divers degrés sur le terrain, et divers niveaux et moyens de coordination sont prédominants à travers le pays (voir Gattinger, 2008).

Bref, la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle sont toutes deux, essentiellement, des objectifs politiques : le premier met principalement l'accent sur l'accès aux ouvrages d'une culture unique et le deuxième met l'accent sur l'inclusion, la diversité et l'accès aux moyens de production culturelle. **La gouvernance et la gouvernance multiniveau, quant à elles, concernent des processus politiques** – le moyen par lequel les objectifs et les approches politiques sont déterminés, sélectionnés et mis en œuvre.

* * * * *

Avec ces définitions, nous pouvons maintenant « réfléchir » aux questions de fond du présent travail de réflexion. Voici **trois principales idées aux fins de débat et de discussion**, chacune mettant l'accent sur l'interdépendance de la démocratisation de la culture, de la démocratie culturelle et de la gouvernance.

- Premièrement, dans l'avenir prévisible, **la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle peuvent être poursuivies de la façon la plus efficace par des organismes publics de soutien aux arts s'ils le font dans l'optique de la gouvernance et de la gouvernance multiniveau, p. ex., grâce à la collaboration et à la coordination.**

Le contexte du financement public des arts est caractérisé par bon nombre des facteurs sous-jacents de l'émergence de la gouvernance et de la gouvernance multiniveau : la présence d'acteurs multiples – tant des affaires que de la société civile, mais aussi d'autres ordres de gouvernement – avec le pouvoir de poursuivre la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle; les pratiques culturelles et les publics de plus en plus diversifiés dans un contexte d'évolution sociale et technologique rapide (qui souligne dans chaque cas l'importance de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle), ainsi que la

capacité politique et fiscale réduite des gouvernements, particulièrement après la crise financière et la récession de 2008-2009 et au-delà. Dans ce contexte, ***il est difficile et même contre-productif pour les organismes publics de soutien aux arts de « tenter leur chance en solo » ou d'adopter des formes de prise de décisions hiérarchiques et centralisées*** : la cadence du changement est trop rapide, les intervenants sont trop nombreux, le pouvoir, les connaissances et l'influence sont trop diffus, et les ressources sont trop rares. ***Le contexte nécessite la collaboration et la coordination tout en pouvant en profiter grandement*** : une affectation supérieure des rôles et des ressources, de l'information et des connaissances plus approfondies et exhaustives dans la prise de décisions, des approches plus souples, etc.

- Deuxièmement, en procédant ainsi, **les organismes publics de soutien aux arts devraient soigneusement analyser les répercussions possibles de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle découlant de changements fondamentaux apportés aux dispositions actuelles de gouvernance entre les entreprises, le gouvernement et la société.**

Bien que la collaboration et la coordination comportent de nombreux avantages (voir ci-dessus), si les organismes de soutien aux arts envisagent d'apporter des changements importants aux dispositions régissant le soutien aux arts, ils devraient prendre grand soin d'explorer les répercussions possibles de tels changements sur la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle. Par exemple, ***un virage vers un rôle bien plus grand pour le secteur privé dans le soutien aux arts***, quoiqu'avantageux de nombreuses façons (p. ex., l'accès à d'autres sources de soutien financier, le renforcement des relations entre les entreprises et les arts), ***peut affaiblir la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle***. Le système de soutien aux arts des États-Unis peut s'avérer représentatif à cet égard. Le gouvernement fédéral américain appuie le soutien aux arts principalement au moyen de crédits d'impôt pour les dons de bienfaisance. Les questions de l'accès, des cultures minoritaires et des pratiques culturelles pourraient être insuffisamment représentées dans cet ensemble de dispositions de gouvernance, qu'une première autorité dans le domaine caractérise comme étant du « darwinisme culturel » – la survie des cultures les plus importantes, dotées des meilleures ressources et les plus dominantes, ainsi que des intérêts qu'elles souhaitent poursuivre (Mulcahy, 2010). Comme le résume Mulcahy, « une sphère culturelle grandement privatisée a moins tendance à réagir à la diversité esthétique, à l'accessibilité publique et à la représentation culturelle » (*ibid.* : 90). En contraste, ***une approche comportant un plus grand rôle pour le gouvernement s'expose au risque de réduire la souplesse, l'adaptabilité et l'attrait de l'initiative non gouvernementale, alors qu'une approche qui s'appuie plus fortement sur la société civile pourrait être vulnérable à des niveaux insuffisants de soutien financier et de coordination*** (pour une discussion détaillée sur les approches alternatives aux politiques culturelles des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France, voir Gattinger et Saint-Pierre, 2011).

À la lumière de ces faits, ***il est essentiel que les organismes publics de soutien aux arts déterminent*** non seulement le niveau de démocratisation de la culture et de démocratie culturelle de même que l'équilibre entre ces dernières qu'ils devraient rechercher, mais aussi ***les aspects de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle qui nécessitent un rôle directeur pour les gouvernements, afin d'être poursuivis de façon efficace, ainsi que ceux qui pourraient être poursuivis par les entreprises ou la***

société civile. De telles analyses devraient être entreprises avec une participation significative des entreprises et de la société civile.

- Troisièmement, **les organismes publics de soutien aux arts devraient déterminer les dispositions de gouvernance multiniveau qui conviennent le mieux à la poursuite de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle.**

Ceci concerne, premièrement, **la détermination des dispositions de coordination offrant le plus de soutien** pour la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle. Un certain nombre de tels mécanismes existent déjà à travers le pays parmi les gouvernements fédéral, provinciaux et, dans certains cas, municipaux. Ceci comprend, évidemment, l'OPSAC, mais aussi le groupe de soutien aux arts des trois ordres de gouvernement en Colombie-Britannique, pionnier de longue date de la coordination multiniveau des politiques et du soutien liés aux arts (voir Murray et Beale, 2011). **Une étude plus approfondie des points forts et des limites des dispositions actuelles aiderait à déterminer des pratiques exemplaires et des approches alternatives d'établissement de nouvelles dispositions ou de modification des stratégies actuelles. Les dispositions appropriées varieront à travers le pays**, contexte dans lequel, par exemple, les provinces dont des municipalités jouent un rôle relativement moins important dans le soutien aux arts se prêtent probablement moins bien aux approches exhaustives liées aux trois ordres de gouvernement.

Dans le deuxième cas, il s'agit de **déterminer les aspects de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle qui devraient être poursuivis, ainsi que les ordres de gouvernement qui devraient les poursuivre.** Par exemple, les organismes fédéraux de soutien aux arts, compte tenu de leur mandat national, peuvent définir et poursuivre la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle de façons qui sont différentes ou même incompatibles avec les contextes provinciaux ou locaux. La portée et la nature de la diversité culturelle ainsi que les aspects particuliers de la culture à démocratiser diffèrent à travers le pays et ainsi, en plus du soutien fédéral, exigent une participation provinciale et locale pour assurer une sensibilité aux divers contextes.

Références

- Baeker, Greg, 2002. Beyond Garrets and Silos: Concepts, Trends and Developments in Cultural Planning, Report prepared for the Municipal Cultural Planning Partnership. Ontario.
- Börzel, Tanja, 1997. What's so Special about Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration Online Papers* 1: 16.
- Evrard, Yves, 1997. Democratizing Culture or Cultural Democracy? *Journal of Arts Management, Law & Society*. 27, 3: 167-176.
- Gattinger, Monica, 2008. *Multilevel Governance and Cultural Infrastructure: A Review of Canadian and International Experiences*. Vancouver : Centre of Expertise on Culture and Communities.
- Gattinger, Monica et Diane Saint-Pierre, 2011 (sous presse). Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada : Proposition d'un cadre d'analyse comparée et regard sur les enjeux et défis, dans Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre, eds., *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Kooiman, Jan, 2000. Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction, in Jon Pierre, ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 138-164.
- Krahmann, Elke, 2003. National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*. 9: 323-346.
- Matarasso, François et Charles Landry, 1999. *Balancing Act: Twenty-One Strategic Dilemmas in Cultural Policy*. Belgique : Conseil de l'Europe.
- Mulcahy, Kevin V., 2010. La politique culturelle dans le système américain : des dangers de la privatisation, dans Diane Saint-Pierre et Claudine Audet, eds., *Tendances et défis des politiques culturelles : cas nationaux en perspective*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 89-130.
- Murray, Catherine et Alison Beale, 2011 (sous presse). La démarche axée sur le lieu de la Colombie-Britannique : Le transfert des responsabilités de la politique et l'autodétermination culturelle (1952 à 2009), dans Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre, eds., *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Paquet, Gilles, 2003. *Gouvernance : une invitation à la subversion*. Ottawa : Centre d'études en gouvernance.
- Peters, B. Guy et Jon Pierre, 2001. Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance, *Policy & Politics*. 29, 2: 131-135.
- , 2002. Multi-level Governance: A View from the Garbage Can, *Manchester Papers in Politics: EPRU Series 1/2002*. Manchester : European Policy and Research Unit.

Rhodes, R.A.W., 2000. Governance and Public Administration, dans Jon Pierre, ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 54-90.