

# LE SOLEIL

Opinions, lundi 3 mai 2004, p. A15

## L'ÉTAT DU QUÉBEC (13)

*Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le 13e volet de cette série rédigée par l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs se penchent sur la culture.*

### Les dépenses publiques culturelles : une autre exception québécoise

Parmi les quatre missions prioritaires des États démocratiques rappelées dans l'introduction de cette série d'analyses comparatives, celle de pivot de l'organisation de la société confère à l'État des responsabilités à l'égard de la cohésion sociale et de l'identité collective de la population qui habite son territoire. Dans cette perspective, une politique culturelle volontariste apparaît comme un outil structurant de son action. Cette politique doit s'appuyer sur les forces créatrices présentes et passées de la collectivité et traduire le souci d'assurer l'accès à un large éventail d'oeuvres artistiques témoins de la diversité des civilisations.

Aujourd'hui, dans les États de la fédération canadienne, la part de la richesse collective consacrée aux actions dans le domaine culturel révèle la lecture faite par les autorités politiques des enjeux et des défis qu'affronte leur collectivité. Ramenée au citoyen, atome de base de nos sociétés, la répartition des dépenses publiques fournit un indicateur probant des efforts déployés sous le contrôle des parlements provinciaux.

Le tableau 1 donne un aperçu des choix arrêtés au cours des dernières années dans les cinq provinces retenues pour cette série d'analyses. Le tableau 2 porte sur les dépenses engagées en 2001-2002 (terme de la période pour laquelle des données rigoureuses sont disponibles) dans le secteur de la culture par les deux autres ordres de pouvoirs publics, l'ordre municipal et l'ordre fédéral. Ainsi dispose-t-on d'un éclairage complet qui permet de prendre la mesure de l'intérêt relatif que portent les administrations provinciales à l'égard de cette thématique au cœur de leur champ de compétence.

Premier constat : en 2001-2002, les dépenses des municipalités en matière de culture dépassent les sommes versées par les gouvernements provinciaux en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario. La situation est inverse au Québec, presque continuellement depuis la création d'un ministère de la Culture au début des années 60, et au Nouveau-Brunswick tout au long de la décennie 90.

Deuxième constat marquant : au terme de la dernière décennie, le Québec est la province qui affiche, en matière de politique publique culturelle, l'ambition la plus haute (82,41 \$ par habitant de dépenses sous juridiction provinciale) et l'Ontario, la plus modeste (28,55 \$).

On peut toutefois prévoir, dans un avenir proche, un renouveau des politiques et des mesures culturelles chez les deux États voisins du Québec. En Ontario, le gouvernement compte, depuis avril 2002, un véritable ministère de la Culture qui a la responsabilité de 14 structures gouvernementales, soit le ministère lui-même et 13 organismes ou sociétés publiques. Sa mission explicite est d'optimiser la contribution des arts et des industries culturelles à la valeur économique et sociale de l'Ontario.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a adopté en 2002 une politique officielle intitulée Politique culturelle du Nouveau-Brunswick. Elle propose une vision fondée sur des convictions énoncées clairement dont la première rappelle que la culture est essentielle à notre société car elle nous aide à nous définir comme peuple. Le quatrième pilier de cette politique est, par ailleurs, d'ordre économique puisqu'il s'agit de maximiser les avantages économiques reliés à la culture pour améliorer la place du Nouveau-Brunswick dans l'économie mondiale.

Dans les dépenses culturelles 2001-2002 de chaque ordre de pouvoirs publics sur le territoire du Québec, les apports combinés du fédéral et de l'État québécois sont, au total, nettement plus élevés que dans les autres États provinciaux. Incluant la radio-télédiffusion, les dépenses autorisées par ces deux entités gouvernementales totalisent en effet 229,95 \$ par habitant (Québec : 82,41 \$; État fédéral : 147,54 \$) contre 133,36 \$ *per capita* en Ontario (Ontario : 28,55 \$; État fédéral : 104,81 \$) et une moyenne canadienne de 142,04 \$ par habitant (moyenne de tous ordres provinciaux confondus : 46,01 \$; État fédéral : 96,03 \$ par citoyen canadien).

Grâce, principalement, à l'apport des crédits permis par l'Assemblée nationale du Québec et le Parlement canadien, auxquels on ajoute ceux des municipalités québécoises, on constate que la dépense par habitant reste de 38 % plus élevée au Québec (276,01 \$) que la moyenne de l'ensemble du Canada (200,51 \$). Et ce, alors que les investissements de l'ordre municipal dans le domaine culturel sont, au Québec, plus bas que la moyenne canadienne : 46,06 \$ au Québec contre 58,46 \$ en moyenne par habitant au Canada.

La destination des dépenses fédérales dans le domaine de la culture est, au demeurant, représentative de la dynamique des dépenses publiques canadiennes. Rappelons que les dépenses gouvernementales sont de deux ordres : les dépenses internes, c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement interne des administrations, et les dépenses externes, à savoir les subventions, contributions ou transferts versés par des organisations publiques à des particuliers, associations ou entreprises privées à but lucratif ou non lucratif.

Ainsi, on constate qu'en 2001-2002, 78 % des dépenses culturelles sous l'égide du gouvernement fédéral ont été réalisées en Ontario et au Québec (respectivement 41,9 % et 36,6 %) alors que ces deux provinces comptaient, cette année-là, légèrement moins des deux tiers (62 %) de la population canadienne. Au cours de cet exercice financier, dans ces deux provinces, on a dépensé 2,3 milliards \$ des quelque 3 milliards \$ de crédits générés par les décisions du Parlement canadien, dépenses budgétaires votées par les parlementaires et revenus autonomes des institutions fédérales autorisés par leur loi constitutive.

Au Québec, sur les 1091 millions \$ dépensés, 904 millions \$ (83 %) représentaient des dépenses internes de fonctionnement des organismes ou sociétés fédérales.

Cette convergence s'explique d'une part par le regroupement de l'industrie de l'audiovisuel (cinéma et télévision) et, d'autre part, par la forte concentration des sièges sociaux des institutions de l'administration fédérale dans ces deux provinces. Car si les dépenses fédérales atteignent 147,54 \$ par habitant au Québec contre 96,03 \$ en moyenne dans l'ensemble des provinces, et seulement 26,39 \$ par habitant en Alberta et 29,28 \$ en Colombie-Britannique, c'est bien parce que ces dépenses sont majoritairement de nature interne, liées à l'administration des biens et au fonctionnement des institutions fédérales qui ont leur siège social au Québec (Société Radio-Canada, Musée canadien des civilisations, Office national du film, etc.) ou en Ontario dans les secteurs culturels équivalents de langue anglaise. En 2001-2002, au Québec, la part fédérale représente 86,4 % du total de toutes les dépenses publiques dans le secteur de la radio télédiffusion,

77,0 % pour le patrimoine, 75,4 % pour le cinéma et la vidéo et 74,3 % pour l'édition.

Pour comprendre la portée d'une politique culturelle et des mesures qui l'accompagnent, il faut se rappeler qu'en Occident, l'État oriente traditionnellement son action dans trois directions. Dans la première, moins empruntée aujourd'hui, les mesures prises ont pour objectif de rendre accessible à tous un répertoire pré-défini des œuvres majeures du patrimoine artistique national et international.

La deuxième voie est plus populaire parce que moins sélective. Elle consiste à encourager la participation des citoyens à la vie culturelle considérée au sens large. Les mesures publiques servent alors à la promotion de formes et de pratiques communautaires ou populaires que les pouvoirs locaux (les municipalités par exemple) peuvent favoriser du fait de leur proximité. Mais la dernière décennie a permis de dégager une troisième avenue, désormais très prisée dans de nombreux pays. Il ne s'agit plus tant d'assurer l'accès immédiat à la culture savante ou de faciliter l'inclusion sociale par des mesures qui visent directement les citoyens, mais plutôt d'accompagner le déploiement d'une offre diversifiée de produits artistiques qui répondent aux critères d'une société moderne et complexe ouverte sur le monde.

Durant cette période, et à l'intérieur de ces mêmes balises, le Québec n'a pas cessé d'innover au Canada dans le champ des politiques publiques vouées à la culture. Les gouvernements successifs ont, en effet, privilégié la recherche d'un délicat équilibre entre les divers objectifs inhérents à ce domaine. Ils ont donc suivi une politique en quête de complémentarité et d'interdépendance, acquise par la mobilisation de toutes les catégories d'intervenants avec le souci d'harmoniser l'impact de leurs actions de création et de diffusion.

Novateur depuis longtemps sur le plan des modes d'intervention, le gouvernement québécois l'est aussi en matière de financement. Les mesures financées à même le budget québécois atteignaient en 2001-2002 plus de 50 % des dépenses publiques totales dans 7 des 15 secteurs culturels de la comptabilité publique : les archives publiques (66,3 %), les arts de la scène (72,1 %), l'enseignement des arts (99,5 %), les arts visuels et les métiers d'art (83,1 %), le disque (73,2 %), le multiculturalisme (98,5 %) et les activités multidisciplinaires (55,8 %). Quant à l'ordre municipal, son implication dépassait 50 % du financement public dans les deux secteurs des bibliothèques publiques (88,6 %) et du loisir culturel.

Autre fait significatif, les dépenses externes de l'État québécois dans le domaine de la culture dépassent, depuis 1998-1999, les dépenses consacrées au fonc-

tionnement interne des institutions ou organismes gouvernementaux. Au cours de la décennie 1990, les dépenses internes des administrations concernées ont diminué de 4 % alors que les dépenses budgétaires destinées aux individus, aux groupes ou aux entreprises culturelles ont augmenté de 53 %. Ainsi, en 2001-2002, 55 % des dépenses du gouvernement québécois pour la culture ont été octroyées à l'extérieur de l'appareil gouvernemental.

Déterminé et constant dans sa volonté d'aider au développement et à la promotion des œuvres culturelles contemporaines, l'État québécois fut, dès 1990, le premier intervenant public majeur au Canada à se doter des bases d'un régime fiscal (crédits d'impôts remboursables) pour soutenir la production cinématographe et télévisuelle sur son territoire. Depuis, presque tous les discours sur le budget prononcés devant l'Assemblée nationale tendent à améliorer ce régime, notamment en l'élargissant d'une façon ou d'une autre à la quasi-totalité des productions artistiques. En Amérique du Nord, les États partenaires ou concurrents du Québec se sont empressés d'imiter ce modèle original dans un tel champ de l'action publique à partir du milieu des années 90.

graphique et télévisuelle sur son territoire. Depuis, presque tous les discours sur le budget prononcés devant l'Assemblée nationale tendent à améliorer ce régime, notamment en l'élargissant d'une façon ou d'une autre à la quasi-totalité des productions artistiques. En Amérique du Nord, les États partenaires ou concurrents du Québec se sont empressés d'imiter ce modèle original dans un tel champ de l'action publique à partir du milieu des années 90.

Pour communiquer avec l'**Observatoire** :  
 Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574;  
 danyelle\_landry@enap.ca;  
 site Internet : <http://enap.ca/observatoire>

**Tableau 1 : Dépenses totales\* des États provinciaux au titre de la culture, par habitant (population en 2001)**

	1991-1992	1997-1998	2001-2002
Colombie-Britannique (pop. : 3 793 770)	27,41 \$	23,75 \$	34,37 \$
Alberta (pop. : 2 830 280)	49,66 \$	27,60 \$	41,20 \$
Ontario (pop. : 11 192 730)	45,07 \$	24,40 \$	28,55 \$
Nouveau-Brunswick (pop. : 712 300)	25,92 \$	39,63 \$	45,38 \$
Québec (pop. : 7 052 790)	66,57 \$	63,43 \$	82,41 \$
Moyenne provinciale au Canada	47,73 \$	37,05 \$	46,01 \$

Source : Statistique Canada. Données compilées par le ministère de la Culture et des Communications du Québec

\* Dépenses totales par habitant incluant notamment celles en radiotélévision dans les provinces où cela s'applique.

**Tableau 2 : Dépenses des deux autres paliers de pouvoirs publics (palier municipal, palier fédéral), par habitant, pour l'année 2001-2002**

Palier municipal	Palier fédéral	
	Tous secteurs culturels moins la radio télédiffusion	Tous les secteurs incluant la radio télédiffusion**
Colombie-Britannique	77,06 \$	15,88 \$
Alberta	50,70 \$	12,97 \$
Ontario	69,44 \$	44,96 \$
Nouveau-Brunswick	28,55 \$	18,12 \$
Québec	46,06 \$	67,52 \$
Moyenne canadienne	58,46 \$	---
		96,03 \$

Source : Statistique Canada. Données compilées par le ministère de la Culture et des Communications du Québec et l'Institut de la statistique du Québec

\*\* On comprendra que l'Ontario (siège de la CBC) et le Québec (siège de la SRC) recueillent la part principale des investissements du palier fédéral en matière de radio télédiffusion.