



**Les politiques culturelles dans la Francophonie :
(seconde partie) les éléments d'une politique type**

Par :

Bernard Boucher, professeur associé
Université Senghor d'Alexandrie
UQTR (Université du Québec à Trois-Rivières)

2 février 2011

1. Présentation

La seconde partie de notre mandat consistait à esquisser à grands traits un processus de formulation et à présenter une ébauche d'une politique culturelle type. Il s'agissait de rechercher, dans le corpus que nous avons réuni, les lignes de force du cheminement ayant conduit des États et gouvernements à l'adoption de leur politique. Cela supposait aussi de dégager de ces documents une logique dans l'organisation des contenus comme finalité de leur démarche. Notre but était donc de modéliser autant la manière que le résultat.

Le recours aux politiques en vigueur dans la Francophonie poursuit l'objectif de valoriser les « bonnes pratiques » de notre espace commun. Cette réflexion s'adresse aux parlementaires qui désireraient que leur gouvernement s'engage dans la concrétisation des objectifs de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

L'identification des éléments d'une politique type s'est faite en puisant dans le groupe des 12 *politiques d'ensemble* de notre corpus (présenté dans la première partie) et à l'aide d'ouvrages sur le thème des politiques publiques (voir bibliographie en annexe). Nous avons découpé le travail en trois temps : 1) en amont, le *choix politique* qui décidera des conditions propices et requises pour agir; 2) *le chantier* qui inclut le mode d'organisation des équipes, le déroulement et le canevas de rédaction de la politique et, 3) en aval, *le plan d'action*, les indicateurs de suivi et l'évaluation. Cela constitue un tout qui demande une gestion cohérente. Précisons toutefois que si la politique d'ensemble symbolise désormais plus facilement l'idée d'une politique culturelle, elle ne représente pas pour autant à elle seule le début ou la fin du processus. Le vaste champ d'action de la culture laisse place à des interventions sectorielles variées qu'il sera toujours temps d'incorporer dans une stratégie globale.

2. Un choix politique

L'adoption d'une politique publique en culture est un choix relevant de la conception

que des parlementaires ont de l'avenir d'un État, c'est un choix politique. Que cela se fasse pour des raisons d'ordre idéologique, stratégique, humaniste, artistique, économique et social, la décision de lancer le processus qui mènera, à terme, à se doter d'un énoncé phare pour la conduite de son action culturelle est du ressort d'un gouvernement.

L'idée fera son chemin progressivement parce qu'il se trouvera des élus conscients des enjeux, attentifs aux besoins des milieux artistiques, de la production, des gestionnaires du ministère de la Culture et des sociétés publiques, aux attentes des leaders d'opinion, de la population pour canaliser cette tendance lourde vers une prise de décision. Parce qu'ils en seront eux-mêmes convaincus, des parlementaires susciteront un éveil de conscience, ils deviendront les artisans de ce choix par les instances concernées.

Bien que la documentation dont nous avons pris connaissance donne en général peu de renseignements sur la période précédant le choix d'entreprendre le processus, nous avons, en nous appuyant sur les énoncés du Québec et de la Communauté française de Belgique (CFB), en particulier, pu comprendre l'importance que l'on accorde au moment stratégique de la décision d'agir. Une étude fouillée du contexte d'adoption de la politique québécoise (St-Pierre 2003) fut éclairante à cet égard.

Tout doit concourir à trouver la « fenêtre d'opportunité » qui déterminera les circonstances propices, comme le veut l'expression du milieu politique. Tandis que l'adoption de la *Convention* sur la diversité a créé, sur le plan international, une conjoncture favorable, il reste bien sûr à soupeser les enjeux nationaux. L'effervescence entretenue autour de sa ratification, notamment par les coalitions pour la diversité culturelle, est de nature à susciter un élan au sein des États. Comme les gouvernements voudront, cela correspond à leur caractère, jouer de prudence avant de se lancer dans l'opération, les phases préalables seront déterminantes pour les convaincre du bien-fondé de leur décision.

En politique, on a coutume de dire que le temps ne s'écoule pas comme dans la vie courante. Celui qui concourra à l'ouverture de cette « fenêtre » idéale pourrait être long. Au Ghana, la politique a été le résultat de plusieurs années de réflexion et de

discussion, d'ateliers et de forums publics. Nous comprenons aussi que, dans la conduite des phases préalables, comme dans celles du processus formel de préparation de la politique, il faut savoir évoluer avec son milieu. Cela semble évident, mais à quoi servirait-il d'adopter une politique sans tenir compte des gens qui en sont, en principe, ses destinataires? Nous sommes en droit de nous demander si certaines politiques ne reflètent pas trop l'opinion de leurs rédacteurs.

Il fut une époque où des idéalistes rêvaient au grand soir de la révolution. Dans la privation, certains groupes culturels réclament de leurs gouvernements une politique avec le même désir qu'elle transforme leur vie du jour au lendemain. Quelque soient les ambitions de leurs promoteurs, il apparaîtra rapidement que n'importe quelle politique, de façon planifiée ou pas, se situe au début d'un cycle qui commence par un bilan pour se concrétiser, en aval, par des actions qui se devront, à leur tour, d'être évaluées. La politique de la CFB est instructive sous cet angle parce qu'elle incorpore une formule de compte rendu annuel de son état d'avancement.

3. Un chantier

L'image du chantier illustre bien ce que représente, à nos yeux, l'élaboration d'une politique culturelle. À l'annonce de la décision de procéder, une équipe aura déjà produit des évaluations préalables, cerné des problématiques, identifié des enjeux, conçu une stratégie, établi des échéanciers pour que l'exécution se fasse dans les meilleures conditions. Un travail préparatoire qui aura éclairé le choix politique.

La quasi-totalité des gouvernements de notre corpus a un ministère de la Culture à qui incombe, selon le partage des compétences ministérielles est-il précisé, la responsabilité de la politique culturelle. En toute logique, c'est à lui que reviendra la direction du chantier.

Il va sans dire qu'il n'y a pas de modèle unique. Notre parti pris a été en quelque sorte de dégager des politiques existantes les archétypes des opérations qui ont été menées, et qui peuvent servir d'inspiration.

Quatre dimensions sont à considérer pour la bonne conduite de ce chantier : *l'équipe, le processus, les résultats attendus et le calendrier.*

— *L'équipe* : en retenant l'hypothèse selon laquelle la formulation de la politique revient au ministère de la Culture, le centre nerveux de l'opération devrait s'y situer sous la responsabilité de son ministre.

L'organisation du travail pourrait reposer sur 6 comités :

Un *comité de direction ou de pilotage* est responsable de la bonne conduite des travaux et il rend compte à l'autorité politique. Il coordonne les activités. La composition de ce comité fait appel à des compétences qui peuvent se retrouver au sein des effectifs du ministère. Toutefois, on pourrait aussi choisir de lui adjoindre des ressources externes, selon les expertises requises;

Un *comité de rédaction* est à pied d'œuvre dès l'amorce des travaux. Non seulement faut-il penser à l'écriture du texte de la politique en tant que tel, mais il sera nécessaire d'effectuer des comptes rendus de réunions, des synthèses de documents, des notes de recherche, des résumés de rencontres consultatives, bref un ensemble de travaux que les chargés de la rédaction définitive devront connaître sur le bout de leurs doigts;

Un *comité de travail interministériel* est devenu une composante indispensable à une époque où la politique culturelle est vue comme un moyen de cohésion sociale, de développement économique, de renfort à l'éducation, de lutte contre la pauvreté, de rayonnement international;

Un *comité responsable de la consultation* est créé. Peu importe la forme que prend la consultation, elle demande une bonne coordination. Que l'on procède à la formation d'un groupe-conseil composé de spécialistes de la société civile (Québec), en tenant des états généraux pouvant s'échelonner sur plusieurs mois (CFB), des ateliers et forums publics (Ghana), un atelier national de validation (Burkina Faso), pour citer des exemples, un comité relevant du comité de direction s'assure de la réalisation des objectifs, de la liaison avec les

groupes cibles et, éventuellement, de gérer la logistique des consultations. Plus tard, dans le processus, ce même comité pourra voir, au nom du ministère, à coordonner sa participation à une commission parlementaire sur l'étude du projet de politique;

Un *comité des communications* est responsable de transmettre l'information publique ou interne sur la démarche en cours. Son rôle concerne toutes les entités gouvernementales, professionnelles et journalistiques afin que chacun soit bien renseigné sur le travail en cours;

Un *comité de consultation ministérielle* gagne à être créé pour voir à ce que les équipes du ministère soient elles aussi mises à contribution dans l'avancement du projet de politique. Tout dépendant de l'envergure des effectifs, il est indispensable que les personnes qui auront à voir à la mise en œuvre de la politique se sentent totalement concernées et motivées par sa réussite. Ce comité devrait pouvoir s'élargir, au besoin, aux organismes et institutions publiques placées sous la responsabilité du ministre.

L'organisation du travail qui a servi à l'élaboration de la politique québécoise nous a guidé dans la conception de cette partie.

— *Le processus* : Il intègre les étapes qu'il faut franchir pour passer de l'intention de départ à la mise en œuvre.

1. *Décision politique* : elle revient aux autorités qui jugent de l'ouverture de la « fenêtre d'opportunité » et elle repose sur un travail préparatoire;

2. *Plan de travail* : on y retrouve le mandat (termes de référence), les objectifs, ressources et échéancier du comité de direction et des autres comités qu'il coordonne;

3. *Diagnostic* : un programme de recherche ayant pour but d'établir un état des lieux de l'ensemble de l'activité culturelle est à prévoir. Il pourra comprendre des enquêtes, sondages, groupes témoins, rencontres avec des associations,

etc. De cet état des lieux, on tirera un diagnostic mettant en évidence les forces, faiblesses et problématiques;

4. *Consultation* : le diagnostic sert de point de départ à des consultations des milieux professionnels et de la population. Les rapports de consultations éclaireront le diagnostic et feront ressortir les attentes et besoins exprimés;

5. *Orientations et avant-projet* : sur la base des étapes précédentes, il devient alors possible de déterminer les grandes orientations et les priorités pour la rédaction d'une première version de la politique. Il y aurait lieu de prévoir ici une réflexion sur les modes de financement compatibles avec les ressources de l'État;

6. *Consultation gouvernementale* : après que le ministre de la Culture lui aura rendu compte des résultats obtenus, le gouvernement entreprend de valider le projet de politique. Une commission parlementaire, ou une autre formule selon les procédures en place, pourrait être tenue;

7. *Version définitive* : l'étape de la validation franchie, on rédige ce qui deviendra la version définitive qui sera soumise à l'adoption du gouvernement ou encore du Parlement;

8. *Promotion et diffusion* : une stratégie de communication auprès des milieux visés et de la population s'impose;

9. *Plan d'action* : la politique sans son plan d'action demeure un énoncé d'intention. Le plan d'action incorpore les indicateurs de mesure à partir desquels s'effectueront les évaluations à fréquence régulière;

10. *Mise en œuvre* : les équipes du ministère, les organisations concernées, les instances consultatives entreprennent de réaliser les objectifs de la politique.

— *Les résultats attendus :*

Une formulation claire et partagée par tous des résultats attendus à chacune des étapes du processus est une condition indispensable pour que le projet obtienne sans ambiguïtés l'approbation aussi bien des instances politiques que de l'Administration. Il en va du succès de l'opération.

— *Le calendrier :*

Il sera bien sûr établi en fonction des réalités nationales. À l'étape de la consultation seulement, en Communauté française de Belgique, les états généraux se sont échelonnés sur 7 mois; au Québec, le groupe-conseil a eu 6 mois pour remettre ses recommandations. Ailleurs, on aura mis des années à préparer le terrain. Autant cela desservirait que l'on allonge inutilement le calendrier, autant il ne faut pas escamoter les étapes. De son côté, l'Observatoire des politiques culturelles en Afrique (OCPA 2008) suggère que le plan de travail soit complété en moins d'un an. Nous sommes plutôt de l'opinion qu'il faut au minimum de deux à trois ans pour mener à bien le processus. Et ce sera forcément plus long en l'absence d'une documentation sur la situation au départ.

4. Les éléments de contenu de la politique

Parmi les nombreuses manières de structurer une politique culturelle, nous avons choisi de proposer une répartition des éléments de contenu selon une logique qui se retrouve dans bon nombre des textes du corpus étudié. Ces éléments n'ont pas le même poids relatif d'un endroit à un autre. Il s'est agi, en quelque sorte, de dégager le canevas du plan de rédaction, en 4 parties, que chacun peut adapter avec ses nuances et sa terminologie.

1. Analyse et état des lieux.

Dans cette partie, il convient de partager un historique, de mettre en relief les forces et les faiblesses de la situation présente de façon à ce que les

problématiques devant lesquelles se retrouvent tous les partenaires soient également comprises. Le diagnostic n'en sera que plus clair :

- contexte historique général : traditions, langues, courants de pensées, rayonnement et reconnaissance internationales, dates marquantes, personnages importants, institutions publiques, etc. ;
- portrait de la situation présentant des évaluations qualitatives et quantitatives dans les principaux champs d'activités : patrimoine, arts et lettres (danse, musique, théâtre, arts visuels, etc.), industries culturelles (livre, cinéma, télévision, radio, disque, artisanat, etc.), musées;
- la culture et ses nouveaux enjeux : diversité, développement durable, action territoriale, etc.

2. Engagement de l'État

Le choix d'intervenir et de planifier le développement culturel découle d'une volonté politique. La vision de l'avenir de la culture, de son importance dans la mission de l'État, en interdépendance avec ses autres mandats, est exposée dans cette partie. On y retrouve les engagements majeurs sur lesquels reposeront les interventions à venir :

- culture et identité;
- culture vue comme une mission de l'État en interaction avec l'éducation, le loisir, les communications, le tourisme, le travail, l'aménagement du territoire;
- valorisation de l'économie de la culture;
- formation professionnelle et création artistique;
- consolidation du milieu professionnel et des associations;
- accessibilité à la vie culturelle pour la population;
- décentralisation et relations avec les régions et les municipalités;
- administration de la culture, ses institutions, la société civile et les instances consultatives.

3. Principes, axes, orientations, objectifs

C'est le cœur de la politique. La détermination des principes sur lesquels

repose l'action permet de consolider les engagements de l'État. Les concepts pour déployer le modèle logique peuvent varier selon les traditions culturelles et administratives. Dans tous les cas, les formulations gagnent à demeurer simples et claires. Pour éviter ce que nous avons parfois retrouvé dans le corpus, les énoncés se doivent d'être compris comme des mandats que l'on tentera de réaliser véritablement. Cette partie peut faire l'objet d'une élaboration en plusieurs chapitres :

- création artistique et statut de l'artiste;
- industries culturelles et environnement professionnel;
- traditions, patrimoine et histoire;
- diffusion et conservation de la culture (bibliothèques, musées, galeries d'art, archives);
- financement de la culture et organismes publics de soutien;
- culture et relations interministérielles;
- coopération culturelle et rayonnement international.

4. Programme de travail

Encore là, les modèles vont varier, mais dans tous les cas, les énoncés d'intention viennent se concrétiser dans un programme de travail. On peut l'incorporer dans la politique de façon plus ou moins élaborée. Par exemple, c'est ici qu'apparaîtront les projets législatifs, de création d'organismes et d'établissements, la révision de politiques sectorielles, l'instauration de formules permanentes de consultation, la restructuration de sociétés publiques ou même du ministère, etc. Sans entrer dans les détails, le programme récapitule les interventions annoncées dans les chapitres précédents et laisse entrevoir les plans d'action à venir. C'est la réalisation de ces projets qui fournira la mesure des résultats et, par conséquent, le succès de la politique.

Chacun de ces quatre éléments de contenu, subdivisé en chapitres et sous chapitres, devient la table des matières d'une politique. Selon les accents que l'on voudra bien lui apporter, malgré le caractère synthétique de l'exercice auquel nous nous livrons, il sera possible de préfigurer la composition d'une politique culturelle.

Le texte de la politique amorce sa concrétisation. Nous ajoutons deux éléments qui, bien qu'ils n'apparaissent pas dans le document de politique lui-même, ne font pas moins partie de son contenu.

5. Plan d'action

Le plan d'action reprend, sur une base temporelle à déterminer, soit annuelle, triennale et même quinquennale, les projets annoncés dans la politique qu'il s'agit maintenant de concrétiser. Il est la balise où s'effectue le passage des intentions aux opérations. Selon des modalités propres à l'un ou l'autre mode de gouvernance, on déclinera les projets du programme de travail en actions à réaliser, qui peut être très détaillé comme au Burkina Faso, par exemple. Les résultats attendus serviront à bâtir les indicateurs pour l'évaluation de la politique. Des variables pourront être précisées pour mesurer les effets des interventions publiques.

6. La rétroaction

Un suivi régulier des actions permet d'évaluer la bonne marche des opérations et de déceler les obstacles. Seule une gestion vigilante fait en sorte que la politique traverse ces difficultés et atteint ses objectifs. L'identification et l'analyse des obstacles conduisent aux remises en question et à une réorientation de l'action. À défaut de quoi il sera toujours possible d'abandonner un projet et d'expliquer pourquoi à ceux qui attendaient qu'il se réalise.

La rétroaction peut être vue comme une démarche interne, mais elle gagne à faire l'objet d'une communication à la société civile. La politique culturelle s'en trouve par le fait même crédibilisée et renforcée.

5. La mise en œuvre

Il existe de toute évidence une relation d'efficacité entre la conduite du chantier de la politique et sa mise en œuvre. Cette filiation tient dans le sentiment d'appropriation

des objectifs par les personnes engagées dans la réalisation des projets. Un sentiment qui vaut tant pour les équipes permanentes que pour les groupes culturels, les régions et les municipalités.

Au sein du ministère de la Culture, responsable de cette mise en œuvre, le comité de pilotage se transforme pour devenir l'équipe de coordination des opérations. Son mandat réside essentiellement dans la gestion du plan d'action.

Ce sentiment d'identification vaut aussi pour les groupes culturels, en particulier ceux qui se sont engagés dans une relation consultative. S'il ne faut pas pécher par angélisme, on comprend que la mobilisation sera plus facile si cette relation de consultation se poursuit.

Le réalisme et la précision des actions concourent à faciliter leur mise en œuvre. C'est ce qui permet que les attentes envers la politique fassent l'objet d'une même compréhension des uns et des autres.

Les ressources pour la réalisation du programme de travail ont avantage à être connues le plus tôt possible lors du processus de formulation de la politique. Cela pourra éviter que l'on aligne trop de projets irréalisables. La problématique s'accroît lorsque ces ressources viennent largement de la coopération. La politique risque, comme cela se voit, de ne comporter qu'une liste de projets à soumettre à des bailleurs de fonds. D'où la nécessité de mener une réflexion sur les financements et plus particulièrement sur les modes de financement compatibles avec les ressources de l'État souverain.

La mise en œuvre de la politique a plus de chances de réussir si elle est perçue comme une opération collective. Plus elle ralliera l'assentiment des élus, plus elle s'imposera comme une politique d'État. Sa réalisation ne risquera pas d'être compromise par un changement de ministre ou même de gouvernement. Une implication attentive des parlementaires dans une politique culturelle, qui n'est pas une politique comme les autres, lui assurera plus de chances de transcender les aléas qu'une politique publique ordinaire. Une implication attentive peut vouloir dire en faire la promotion, suivre son évolution, valoriser ses résultats, susciter les

redditions de compte, proposer des ajustements et soutenir ses besoins budgétaires.

6. Conclusion

En retenant que la culture est une façon de vivre en collectivité, que l'art est l'expression d'un peuple, on peut encore se demander pourquoi un État se priverait d'adopter une politique culturelle. Sous cet angle, l'adoption d'une politique est vue comme un geste de fierté. Ce que nous savons aussi, c'est qu'elle réclame un difficile travail de formulation et des moyens conséquents pour la faire exister réellement.

Une politique culturelle est une phase charnière dans la progression d'un État : elle offre une occasion de faire le point sur un parcours et de rassembler les forces; elle est porteuse d'une vision pour une nouvelle étape. Une politique n'est généralement pas adoptée pour une période déterminée, elle va durer cinq, dix, vingt ans ou plus. La réouverture de la « fenêtre d'opportunité » viendra en son temps, dictée par les besoins.

Collectivement, les membres de l'OIF ont affirmé leur volonté que la *Convention* sur la diversité soit ratifiée. Plusieurs l'ont fait. Un certain nombre parmi eux a des politiques d'ensemble ou encore des politiques sectorielles.

Au terme de cette brève réflexion sur les éléments d'une politique type, il ne reste plus qu'à espérer qu'elle suscite le désir de passer à l'action chez les parlementaires qui sont convaincus que la *Convention* devrait trouver écho chez eux aussi.

Bibliographie :

Bonet L. et Négrier E.(sous la direction de) (2008), *La fin des cultures nationales ? les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, La découverte/PACTE, 230 p.

Lefebvre A. et Sibertin-Blanc M. (2006), *Guide des politiques culturelles des petites villes*, Paris, Éditions Dexia, 254 p.

Moulinier P. (2010) *Les politiques publiques de la culture en France*, PUF, 127 p.

Observatoire des politiques culturelles en Afrique (OCPA) (2008), *Guide pour la formulation et l'évaluation des politiques culturelles nationales en Afrique*, Maputo, 23 p.

St-Pierre D. (2003), *La politique culturelle du Québec : continuité ou changement ?*, Québec, PUL, 322 p.

Vollet D. et Hadjab F. (2008), *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles, Éditions Quae, 63 p.

---- (2009) *Les politiques culturelles*, coll. « Cahiers français » no 348, La documentation française, Paris, Janvier-février, 86 p.