



CONFÉRENCE CANADIENNE
DES ARTS

CANADIAN CONFERENCE
OF THE ARTS

Les effets des réformes administratives sur les activités des organismes de représentation des intérêts

Septembre 2008



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

Pierre-André Hudon
École d'études politiques
Université d'Ottawa



Table des matières

Introduction	1
1. Le secteur bénévole et communautaire et les réformes administratives	2
1.1 Les facteurs environnementaux externes	2
Le nouveau management public et la gouvernance horizontale	2
La cristallisation des réformes administratives	5
1.2 L'influence des réformes administratives sur les activités du secteur	7
Reconfiguration des capacités organisationnelles	7
Le besoin d'imputabilité dans l'allocation des fonds publics	9
2. L'adaptation du secteur culturel au changement	11
2.1 Cadre institutionnel du secteur des arts	11
2.2 Les défis à relever	12
3. Études de cas	15
3.1 Les organisations environnementales : fragmentation et visibilité	15
3.2 L'industrie forestière : unité, pouvoir et de la coordination	17
3.3 Les mouvements féministes : efficacité malgré les contraintes	20
4. Constats applicables au secteur culturel	21
4.1 Premier axe de réflexion : l'organisation du secteur	21
4.2 Deuxième axe de réflexion : la légitimité des demandes du secteur	22
4.3 Troisième axe de réflexion : les activités du secteur	23
5. Conclusion	24
Bibliographie	25



Remerciements

Cette recherche a été faite en partenariat avec le Centre de gouvernance de l'Université d'Ottawa dans le cadre du programme Politique culturelle : nouvelle génération de la Conférence canadienne des arts. Nous tenons à remercier tout particulièrement la Dr. Caroline Andrew, Directrice, École d'études politiques, et la Dr. Monica Gattinger, professeure agrégée, École d'études politiques, sans qui ce projet n'aurait pu être réalisé.

Au sujet de l'auteur :

Pierre-André Hudon est candidat au doctorat en administration publique à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il possède un parcours professionnel fort diversifié qui lui a permis d'acquérir des expériences dans le domaine public et privé au Canada et à l'étranger. Il a publié plusieurs articles et prononcé des conférences sur de multiples sujets reliés à l'administration publique et privée.



L'art n'est pas à mes yeux une réjouissance solitaire. Il est un moyen d'émouvoir le plus grand nombre d'hommes en leur offrant une image privilégiée des souffrances et des joies communes. [...] L'artiste se forge dans cet aller-retour perpétuel de lui aux autres, à mi-chemin de la beauté dont il ne peut se passer et de la communauté à laquelle il ne peut s'arracher.

–Albert Camus (Discours de Suède)

Introduction

Au cours des dernières années, le rôle des organismes du secteur culturel a été radicalement modifié. De groupes relativement autonomes de représentation des intérêts agissant au niveau politique, ils sont devenus des partenaires des différents paliers de gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. L'adaptation des capacités organisationnelles de ces organismes à la nouvelle réalité devient ainsi un impératif de survie dans une époque où le financement gouvernemental est de plus en plus restreint.

La présente étude vise donc à dresser un portrait des changements ayant eu lieu dans la gouvernance publique au cours des dernières années, à évaluer l'adaptation du secteur culturel à ce nouvel environnement et à présenter certaines pistes de réflexion quant aux avenues que pourraient prendre le secteur.

La méthodologie utilisée combinera une revue de la littérature théorique applicable au secteur bénévole et communautaire en général, au secteur culturel en particulier, ainsi que trois études de cas pratiques.

Dans un premier temps, on brossera un portrait des réformes administratives récentes et on effectuera une analyse de leur influence sur les organismes du secteur bénévole et communautaire. Dans un deuxième temps, on étudiera les particularités du secteur culturel



ainsi que les défis auxquels il doit faire face. Dans un troisième temps, la manière dont trois autres secteurs comparables, celui de l'environnement, celui des produits forestiers et celui des mouvements financiers ont su s'adapter au changement sera étudiée. Finalement, dans un quatrième temps, on présentera les constats applicables au secteur culturel découlant de l'analyse sous la forme de trois axes de réflexion portant sur l'organisation du secteur culturel, la légitimité de ses demandes et la nature de ses activités.

1. Le secteur bénévole et communautaire et les réformes administratives

Le secteur bénévole et communautaire¹ a vu son rôle et ses capacités d'agir substantiellement modifiés au cours des dernières années. La présente section propose une revue de la littérature théorique portant sur les modèles de gouvernance présents dans le secteur ainsi que sur la redéfinition de l'interface entre les organisations du secteur et les entités gouvernementales qui s'est opérée récemment.

1.1 Les facteurs environnementaux externes

La manière dont les administrations publiques gèrent leurs relations avec le secteur bénévole et communautaire est conditionnée par un grand nombre de facteurs. Si les modèles de gouvernance du début du siècle dernier préféraient délimiter de façon très stricte les chasses gardées des secteurs public et privé, la tendance récente est plutôt à l'opposé. Depuis quelques années – tout particulièrement depuis les années 80 –, il est possible d'observer un plus grand décloisonnement des relations entre les deux secteurs. La présente sous-section montre comment ce changement s'est effectué, d'abord sous l'influence informelle de certaines idéologies, et ensuite par la cristallisation, causée par la législation et les arrangements administratifs formels, de ces nouvelles manières d'opérer.

Le nouveau management public et la gouvernance horizontale

La première catégorie de variables influençant le déroulement des activités de la CCA s'inscrit dans le cadre beaucoup plus large des réformes administratives dite du « nouveau management public » (NMP), devenu populaire dans à peu près toutes les administrations

¹ Le terme « Secteur bénévole et communautaire » est la traduction utilisée dans tous les documents du Gouvernement du Canada du terme « Voluntary Sector ». Il fait référence à toutes les organisations dont les activités reposent en grande partie sur le bénévolat, au moins parmi les membres du conseil d'administration. Le secteur culturel est donc un sous-ensemble du secteur bénévole et communautaire.



publiques occidentales à partir des années 80. La remise en question de l'État Providence caractéristique de l'après-guerre, combinée à la situation financière précaire de biens des gouvernements, a correspondu en Occident à la montée d'une nouvelle conception de la fonction publique, calquée sur la manière d'opérer du secteur privé. Parfaitement cohérent avec l'esprit de l'époque, l'émergence de ce NMP avait pour but l'atteinte d'une plus grande efficacité dans la fourniture de services publics, en adoptant des techniques managériales calquées sur celle des compagnies privées : contractualisation, sous-traitance, gestion axée sur les résultats, etc. (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Il est fréquent de parler de « gouvernance » (que l'on oppose généralement au concept de « gouvernement », plus structuré et plus normé), pour faire référence à la fragmentation des relations et des liens hiérarchiques formels faisant place à une gestion plus *soft*, décentralisée et informelle. Au cœur de cette nouvelle conception de l'administration publique se trouve un concept-clé : le managérialisme. Défini de façon presque cynique par Parker (2002, p. 11) comme « l'application à tous azimuts d'une conception étroite du management en tant que technique généralisée de contrôle » (traduction libre), le managérialisme se retrouve à la base de la critique que font bon nombre d'auteurs non seulement de l'administration publique actuelle, mais de l'administration en général. Il faut comprendre que le management en tant que discipline repose essentiellement sur une conception ultra-rationnelle du comportement humain, qui suppose que l'acteur (qu'il soit fonctionnaire ou gestionnaire dans une firme privée) adopte un comportement visant à maximiser son utilité individuelle (Parker, 2002). Dans cette perspective, le management d'une bureaucratie ne devient donc qu'une question de motivation d'individus essentiellement égoïstes : il n'existe donc pas de différence fondamentale entre la gestion d'une bureaucratie et la gestion d'une compagnie privée. L'accent mis sur la réduction de la taille et du rôle de l'État dans la gouvernance – que certains appellent d'ailleurs une « privatisation » de la gouvernance – relève de ce virage managérialiste. Il a reconfiguré de manière indéniable la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire.

Aussi, de façon parallèle, la montée en popularité de la gouvernance « horizontale », c'est-à-dire l'implication de la société civile et d'organisations clairement non gouvernementales dans la prise de décisions à caractère sociétal, a contribué à donner beaucoup plus d'influence aux réseaux dans la formulation des politiques publiques (Phillips, à paraître). Ainsi, dans ce nouvel environnement où la gouvernance prime sur le gouvernement, les liens informels priment sur les liens hiérarchiques. D'un point de vue théorie, c'est la nature des interactions entre les acteurs concernées par un problème de politique publique qui influence le plus la formation de ladite politique publique (Howlett & Ramesh, 2003). Pour l'observateur externe, c'est donc



l'appartenance aux réseaux (et par extension les capacités des organismes du secteur à s'inscrire dans ces réseaux) qui deviennent l'élément fondamental de la gouvernance. Cette perspective permet d'intégrer la notion de pouvoir (et donc d'influence et d'intérêt) à l'analyse. Un portrait des capacités organisationnelles du secteur bénévole et communautaire devra nécessairement tenir compte de cette réalité.

Pour Laforest (2004), le passage vers la gouvernance, soit vers une plus grande décentralisation des décisions et une certaine privatisation du processus de formulation des politiques publiques, a contribué à changer de manière fondamentale le rôle des groupes de représentation des intérêts. Ces derniers se concentrent maintenant plutôt sur des activités de recherche au lieu de tenter d'influencer, par leur poids politique, les décisions des gouvernements. Ceci suppose un changement dans les capacités organisationnelles, ainsi que dans la nature même des opérations. Entre autres problèmes, la littérature fait mention du creusement d'un fossé entre les organisations et les membres œuvrant au niveau local – ceux qui connaissent les problèmes du terrain – et la centrale administrative, dont les fonctions de recherche sont devenues l'essentiel des activités de l'organisation. Laforest et Orsini (2004) mentionnent à cet égard que les gouvernements, en contrôlant l'accès à l'information à la base des fonctions de recherche, peuvent exercer un certain contrôle sur les politiques qui seront élaborées par les organismes de recherche, écartant par le fait même certains groupes d'intérêts plus critiques. Similairement, pour Gibsom, O'Donnell et Rideout (2007), la montée en popularité du NMP comme mode de gouvernance des sociétés a eu pour effet de sous-traiter non seulement l'élaboration des politiques, mais aussi leur mise en oeuvre : par le régime de financement par projet² (*project funding regime*), les gouvernements peuvent transférer au secteur bénévole et communautaire la responsabilité de la fourniture des services publics. Ainsi, la contractualisation et la sous-traitance, inhérentes au NMP, ont forcé un grand nombre d'organismes communautaire à utiliser certaines de leurs ressources afin de fournir eux-mêmes des services qui incombaient traditionnellement au secteur public. Les conséquences de cette privatisation sont nombreuses pour les organismes du secteur. D'une part, elle les force à se doter de capacités qui semblent souvent bien loin de celles directement reliées à leurs tâches : aptitude à mesurer et à communiquer des résultats, à écrire des rapports, à répondre à des

² Est défini comme « régime de financement par projet » la procédure selon laquelle les gouvernements sous-traitent la fourniture de service aux organismes communautaires en leur accordant de subventions projet par projet. Le transfert de ces argent est souvent lié à des conditions : obligations de résultats, nécessité de compléter le financement par la tarification à l'utilisateur, etc.



appels d'offres, etc. D'autre part, elle rend le financement de ces organismes beaucoup plus difficile, en le rendant moins stable et contingent à l'obtention de contrats.

Si les changements décrits plus haut semblent s'être présentés d'eux-mêmes, tel un vent de changement qui aurait soufflé sur les administrations publiques, il n'en demeure pas moins que les mécanismes dont ils dépendent ont été inscrits formellement dans les structures administratives canadiennes, cristallisant ainsi leurs effets, pour le meilleur et pour le pire.

La cristallisation des réformes administratives

Deux événements ont profondément influencé les manières dont l'État canadien gère ses relations avec les organismes bénévoles et communautaires : *l'Initiative du secteur bénévole et communautaire* (ISBC) et la ratification de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Ces deux politiques ont eu pour effet de fixer, de façon formelle et relativement permanente la manière dont, d'une part, l'administration publique s'acquitte de ses tâches et, d'autre part, elle interagit avec les organismes privés, bénévoles et communautaires, dans une optique de décentralisation et de contractualisation.

Le premier de ces deux événements, l'ISBC, visait à « développer un contrat informel à long terme avec le secteur bénévole et communautaire, basé sur la compréhension mutuelle des rôles et des responsabilités du secteur » (traduction libre) (Laforest & Orsini, 2005, p. 486). La première phase de l'ISBC (2000 à 2002) visait à établir, par la réunion de sept comités composés de représentants du gouvernement fédéral et du secteur communautaire (nommés « Tables conjointes »), les bases de la collaboration et les grandes lignes à suivre. La deuxième phase de l'ISBC (2002-2005) concernait surtout la mise en œuvre de l'initiative selon les lignes directrices définies durant la première phase, soit la redéfinition des liens entre le secteur et le gouvernement, l'étude des modalités de financement du secteur, la définition du rôle du secteur dans l'élaboration des politiques, le choix de la réglementation appropriée, etc. Laforest (2004) a abordé la question en montrant comment l'ISBC avait, d'une part, permis au secteur bénévole et communautaire de devenir un agent important dans le développement des politiques et, d'autre part, défini de façon claire le genre de relations qui devraient exister entre les secteurs et le gouvernement fédéral. Toutefois, selon Laforest et Orsini (2005), la reconfiguration de la relation entre le secteur et le gouvernement s'est faite essentiellement au détriment de la capacité de dissidence et d'innovation des partenaires bénévoles et communautaires. Le ton du gouvernement est clair : la dissension et les perspectives critiques ne seront pas tolérées, et seuls les partenaires faisant preuve d'une communauté de pensée avec le gouvernement auront droit de cité. Dans ces conditions, il devient facile de voir comment l'ISBC a contribué à



faire des organisations bénévoles et communautaires des entités administratives se consacrant de plus en plus à la recherche, au détriment de leurs activités traditionnelles de représentation des intérêts.

L'autre événement important ayant contribué à cristalliser les réformes administratives propres au NMP dans les structures de gouvernance fut la ratification de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, adoptée en 2006. Cette loi faisait suite aux promesses électorales du gouvernement conservateur de Stephen Harper, en réaction à la publication du rapport du juge Gomery sur le scandale des commandites. Si les implications de cette loi sont nombreuses, quelques unes sont particulièrement importantes pour le secteur (CCA, 2006 ; Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles, 2006). D'abord, la loi encadre les pratiques de lobbying, en interdisant, par le truchement de la Loi sur le lobbying, entrée en vigueur le 2 juillet 2008, aux anciens fonctionnaires fédéraux de travailler comme lobbyistes durant les cinq années suivant leur départ de la fonction publique. Pour des petites communautés de politiques publiques, ceci devient particulièrement problématique, puisqu'il est fréquent pour des fonctionnaires de « faire le saut » vers le secteur bénévole ou communautaire. Une restriction de cinq ans pourrait certainement avoir des conséquences néfastes sur la capacité du secteur à attirer les gens les plus compétents à instaurer une certaine forme de mémoire institutionnelle. Ensuite, comme la loi ne fait pas de distinction entre les notions de « représentation d'intérêts » et de « lobbying »³, elle soumet les activités de bien des organismes communautaires (qui constituent essentiellement de la représentation d'intérêts) aux exigences d'imputabilité plus lourde imposées aux lobbyistes. Finalement, en augmentant les exigences de transparences de gestion des fonds publics, la *Loi fédérale sur la responsabilité* alourdit le processus de reddition de compte. Évidemment, si la transparence et l'imputabilité constituent, dans l'absolu, des objectifs louables, il n'en demeure pas moins que ces objectifs doivent subordonnés au besoin, pour l'administration publique et les organismes parapublics, de s'acquitter de leurs tâches. Or, dans le contexte du NMP, où la gestion est plus informelle et moins hiérarchisée, et où les réseaux de politiques publiques deviennent les éléments centraux de la gouvernance étatique, il devient plus difficile dans de contrôler la

³ L'expression « représentation des intérêts » est la traduction du terme anglais « advocacy ». Elle est utilisée pour faire référence aux activités visant à sensibiliser la classe politique et le grand public à une certaine cause ou une certaine idéologie. Elle est différente de la pratique du « lobbying », qui cherche à influencer directement, sur des points précis, les politiciens et la fonction publique. Pour une distinction plus détaillée de ce que constituent les pratiques de lobbying et de représentation des intérêts, voir l'introduction du texte d'Alexandra Slaby, intitulé « Plaider de la même voix : une perspective internationale », préparé pour le compte de la CCA au cours de l'été 2008.



reddition de comptes et la gestion des deniers publics. La situation est donc paradoxale : d'un côté, la logique de la gouvernance induit une certaine décentralisation et fragmentation du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ; de l'autre, les problèmes d'imputabilité qui les accompagnent sont combattus par un resserrement du cadre légal et des processus administratifs qui les gouvernent.

La sous-section suivante décrira l'influence des réformes administratives et légales sur les activités du secteur bénévole et communautaire.

1.2 L'influence des réformes administratives sur les activités du secteur

Si la sous-section précédente visait à montrer comment la situation à laquelle le secteur bénévole et communautaire fait face actuellement puisait sa source dans une série de réformes à forte saveur managérialiste, cette sous-section vise plutôt à recenser les effets de ces réformes sur les organisations du secteur. La reconfiguration des capacités organisationnelles créée par ce nouvel environnement, de même que les contraintes imposées par le besoin d'imputabilité en découlant, seront étudiées.

Reconfiguration des capacités organisationnelles

Le premier effet du nouvel environnement managérial et administratif dans lequel doivent maintenant évoluer les organismes du secteur bénévole et communautaire concerne les capacités organisationnelles des organismes. Dans la mesure où le NMP et la gestion horizontale ont eu pour effet de déléster un certain nombre de responsabilités qui incombait traditionnellement aux gouvernements, les organismes du secteur se retrouvent avec un surplus de responsabilités et, paradoxalement, moins de ressources pour les gérer.

Pour Laforest et Orsini (2005), les organismes du secteur doivent de doter de capacités d'analyse et de recherche, notamment en faisant appel à des chercheurs professionnels, au détriment des activistes et des travailleurs sociaux dont les liens avec le milieu sont les plus forts. En plus de limiter la capacité de l'organisme à connaître les membres qu'il représente, cette situation peut aussi avoir pour effet d'aliéner un certain nombre de membres qui ne sentent plus correctement représentés. Qui plus est, la grande dépendance du secteur bénévole et communautaire envers les gouvernements tend à influencer les politiques promues, en minant, d'une part, les politiques entrant en conflit avec les grandes orientations gouvernementales et en favorisant, d'autre part, les politiques facilement « étudiables », celles pour lesquelles la recherche peut s'effectuer rapidement, facilement et à bas coût. Les



répercussions d'une telle façon de faire sur la capacité d'innovation et d'influence des organisations sont facilement imaginables, dans la mesure où l'environnement « normalisé » de la recherche commanditée restreint sérieusement la créativité. Pour Gibson, O'Donnell et Rideout (2004), le régime de financement par projet, corollaire du mouvement de contractualisation dans l'administration publique, force les organismes du secteur bénévole et communautaire à redoubler d'efforts pour montrer qu'ils gèrent les fonds publics de façons responsables, au détriment de leurs activités normales. Ceci se traduit par des communications plus fréquentes avec les gestionnaires gouvernementaux et par une obsession pour la mesure de la performance⁴. D'un point de vue purement financier, le fait de devoir compter sur des entrées d'argents sporadiques et instables cause aussi un certain nombre de problèmes administratifs qui réduisent la capacité d'agir des organismes. Outre les conséquences évidentes du manque de financement (problèmes de roulement, incapacité d'offrir des salaires concurrentiels, etc.) que cette situation suppose, certains effets sont encore plus pernicious. D'une part, il devient à toute fin pratique impossible de constituer une masse critique stable d'employés dotés d'une expertise substantielle en recherche. D'autre part, le régime de financement par projet suppose aussi que les organismes consacrent une partie de leur temps à la rédaction d'offres de services et de demandes de bourses, un processus à haut risque (le taux de succès étant très bas) et à valeur ajoutée faible.

La reconfiguration de la gouvernance vers un modèle horizontal force aussi les organismes du secteur bénévole et communautaire à établir un équilibre entre leurs capacités d'élaboration de politiques, leurs capacités de mise en œuvre de projets ou de programmes et leurs capacités d'influence à l'intérieur du réseau de politiques publiques (Phillips, à paraître). Cette décision représente souvent un jeu à somme nulle, dans la mesure où les capacités techniques et financières des organismes sont limitées. Toutefois, au-delà de la logique d'arbitrage, la capacité de participer ou non demeure fortement influencée (l'on pourrait aussi dire « restreinte ») par la reconfiguration de la gouvernance propre aux réformes du NMP et de la gouvernance horizontale. En effet, comme le mentionnait Laforest (2004), la capacité d'influence politique des organismes a grandement diminué, notamment à cause du processus

⁴ Plusieurs auteurs se sont penchés sur les conséquences de la généralisation de la mesure de la performance comme moyen de contrôle dans les administrations publiques. Les études empiriques tendent à démontrer l'inefficacité d'une utilisation tous azimuts de ces outils, notamment à cause de la tendance des utilisateurs à ne mesurer que ce qui est facilement mesurable et au phénomène d'apprentissage qui fait que les employés soumis à des mesures de la performance en viennent à connaître la manière de « jouer » avec les indicateurs de performance. Pour une intéressante discussion sur la mesure de la performance, voir Radin (2006).



de l'ISBC, durant lequel le gouvernement refusa systématiquement de discuter de représentation d'intérêts.

Ainsi, si les réformes administratives récentes ont eu pour effet de modifier substantiellement les capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques au sein des organismes du secteur bénévole et communautaire, elles ont aussi eu pour effet de généraliser un régime d'imputabilité qui, lui aussi, a eu des conséquences non négligeables sur l'organisation du secteur et sur la capacité d'agir des organismes qui en font partie.

Le besoin d'imputabilité dans l'allocation des fonds publics

Depuis quelques années maintenant, et tout particulièrement depuis le scandale des commandites et la Commission Gomery, les questions de transparence et d'imputabilité ont été au cœur des débats sur la gestion des administrations publiques canadiennes. Ce désir peut être compris comme la conséquence directe de la sous-traitance et de la contractualisation induites par les philosophies du NMP et de la gouvernance horizontale : alors que dans les administrations publiques traditionnelles le contrôle hiérarchique et la proximité administrative suffisaient généralement à garantir l'imputabilité des acteurs concernés, la situation devient très différente lorsque sont « privatisés » les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Bovens (2006, p. 9) définit l'imputabilité en ces termes :

A relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences.

Malgré sa syntaxe déficiente, cette définition demeure la plus complète. Elle montre bien comment l'imputabilité suppose nécessairement une interaction et une relation de pouvoir entre les acteurs impliqués.

Or, c'est précisément ce paradoxe que dénoncent Phillips et Levasseur (2004), dans leur discussion sur l'imputabilité dans un contexte de gouvernance horizontale. Le processus de contractualisation, au cœur des réformes administratives récentes, suppose des liens beaucoup plus ténus entre les acteurs responsables de l'élaboration des politiques et la fonction publique, même si l'idée même de la gouvernance horizontale se veut une démarche plus inclusive, visant à permettre à tous les acteurs du secteur de participer au débat. Dans ces conditions, où le contrôle hiérarchique n'est plus possible et où toute forme de contrôle doit nécessairement passer par un contrat formel ou informel, les mécanismes d'imputabilité doivent



être revus. Pour les organismes du secteur bénévole et communautaire, ceci a d'importantes répercussions. D'abord, le processus de reddition de comptes devient de plus en plus lourd, surtout parce que chaque contrat est traité individuellement, sans qu'une relation durable puisse s'établir. Ensuite, de telles procédures d'imputabilité ont un effet néfaste sur la créativité, l'innovation et la prise de risque. Ceci est attribuable en grande partie au processus d'appel d'offres qui suppose que les livrables et les résultats soient spécifiés d'avance. Aussi, d'un point de vue purement managérial, les mécanismes d'imputabilité alourdissent les processus de gestion en occasionnant des délais souvent problématiques, ce qui peut dans certains cas augmenter le niveau de risque que doivent assumer les organismes, contraints de financer eux-mêmes les projets. Finalement, le régime d'imputabilité reconfigure les relations entre les organismes du secteur et la fonction publique, en forçant d'une part les chargés de projet gouvernementaux à agir comme des « policiers comptables » plus préoccupés par les budgets et les délais que par les impacts sociétaux des politiques élaborées, et d'autre part en soumettant les organismes à des procédures de mesure de la performance biaisées en faveur des résultats à court terme, au détriment des projets qui pourraient avoir un impact structurant à long terme. Ceci est corroboré par les conclusions du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral (2006), qui recommandait entre autres de simplifier le processus de reddition de comptes et de rendre les exigences d'imputabilité proportionnelles à l'ampleur des projets subventionnés.

La question d'intérêt devient donc de savoir comment concilier le désir d'efficience, d'efficacité et d'influence dans le déroulement des activités des organismes du secteur bénévole et communautaire et le besoin fondamental d'imputabilité de transparence dans la gestion publique. Pour Phillips et Levasseur (2004), un régime d'imputabilité mieux adapté passe nécessairement par des mécanismes de financement mieux adaptés et par un ajustement des exigences de reddition de compte. Ceci fait d'ailleurs écho aux commentaires des participants au Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles lors des délibérations sur le projet de loi C-2 (Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles, 2006).

* * *

En conclusion, un certain nombre de constats émergent de cette analyse théorique. Ils peuvent se résumer ainsi :

- Le modèles de gouvernance récents hérités du NMP et de la gouvernance horizontale ont eu le double effet d'accorder plus de responsabilités aux organismes du secteur bénévole et



communautaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, tout en haussant les exigences de reddition de compte ;

- Ces changements ont eu un effet négatif sur la capacité des organismes de s'acquitter de leurs tâches, en rendant leur financement moins stable, en modifiant les nature des leurs activités et en les forçant à se soumettre à des procédures lourdes de reddition de comptes et de mesure de la performance ;
- Le modèle de gouvernance horizontale, malgré qu'il permette une relation plus étroite entre les gouvernements et le secteur en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, a aussi pour effet de réduire la capacité des organismes à influencer les gouvernements et, par extension, à correctement représenter les intérêts du secteur.

2. L'adaptation du secteur culturel au changement

La présente section étudie les particularités du secteur culturel, compris comme un sous-ensemble du secteur bénévole et communautaire, ainsi que les défis auxquels il doit faire face. Le secteur culturel possède un certain nombre de caractéristiques qui rend les comparaisons avec le secteur bénévole et communautaire pertinentes ; toutefois, il possède aussi un certain nombre de caractéristiques propres qui doivent être étudiées individuellement et qui conditionnent et reconfigurent sa capacité d'agir. Cette section s'attarde donc à l'organisation du secteur ainsi qu'aux différentes perspectives d'avenir qui le concerne.

2.1 Cadre institutionnel du secteur des arts

De par la nature de ses activités, le secteur culturel est particulièrement fragmenté : il regroupe un grand nombre d'organismes représentant plusieurs disciplines, sur un territoire vaste et morcelé en plusieurs juridictions. Le secteur canadien des arts et de la culture est aussi une compétence partagée entre les niveaux fédéral, provincial et municipal. Son financement provient donc généralement de sources gouvernementales diverses, bien que le secteur municipal soit moins présent (Goff et Jenkins, 2006). Ceci pose un problème à deux niveaux : d'une part, puisque l'autofinancement est impossible (sauf dans de rares cas), le secteur doit se fier aux subventions gouvernementales, ce qui le rend vulnérable aux problèmes mentionnés à la section précédente concernant l'imprévisibilité des entrées d'argent et la lourdeur des procédures et de reddition de comptes ; d'autre part, dans un domaine aussi politiquement sensible que la culture, les problèmes découlant du fractionnement des juridictions – et donc



des sources de financement – peuvent être amplifiés par les différends entre les niveaux fédéral et provincial.

Néanmoins, malgré sa dépendance au financement public, le secteur culturel demeure un moteur économique important. Une étude récente du Conference Board du Canada (2008), basée sur une actualisation des chiffres de Statistique Canada (2007), montre que le secteur culturel a contribué directement au PIB réel du Canada à la hauteur de 46 milliards de dollars pour l'année 2007. Qui plus est, en tenant compte des effets indirects et induits, le secteur de la culture représente 7,4% du PIB, soit 84,6 milliards de dollars en valeur ajoutée globale pour la même année. Il contribue en ce sens à créer et à soutenir 1,1 million d'emplois.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, les organismes du secteur culturel évoluent dans le même contexte que le secteur bénévole et communautaire dont il fait partie. Sans revenir sur les détails, il semble toutefois pertinent de mentionner que le secteur culturel est soumis aux impératifs de reddition de comptes prévus dans la Loi fédérale sur la responsabilité, et que ceci a une influence néfaste sur sa capacité d'agir. En effet, en considérant les activités du secteur comme des activités de lobbying – et non de représentation des intérêts – la Loi impose des contraintes démesurées aux organismes. Ces conséquences sont d'ailleurs amplifiées par la taille modeste des organisations du secteur et des subventions qui leur sont accordées : les procédures de reddition de comptes ne font pas la distinction selon le montant des subventions et imposent des mécanismes aussi lourds pour les subventions importantes que pour les subventions plus modestes.

2.2 Les défis à relever

Le secteur doit relever un certain nombre de défis afin de demeurer efficace et pertinent. Ces défis concernent, d'une part, sa capacité à assurer que les activités de ses membres continuent d'être perçues comme légitimes dans un contexte institutionnel changeant et, d'autre part, son adaptation aux nouvelles réalités macro environnementales.

La premier des ces défis concerne la légitimité perçue des demandes du secteur de la part des institutions gouvernementales et, par extension, sa capacité à toucher le grand public. L'étude de Holden (2006) est intéressante à cet égard : pour l'auteur, le système culturel fait face à une grave crise de légitimité, découlant d'un trop grand repli sur lui-même. Il mentionne ceci (p. 52) :

The 'cultural system' has become a closed conversation between professionals and politicians, with too much emphasis placed on satisfying funders, rather than on achieving the self-generated



purposes of the cultural organisations themselves, or on engaging the public. Professionals talk among themselves, and talk to funders, but rarely talk to the public about what they do. Consequently the public has little idea about how culture operates and what it's capable of doing.

Selon l'auteur, la culture crée trois sortes de valeur : la valeur intrinsèque, la valeur instrumentale et la valeur institutionnelle. La valeur intrinsèque est celle qui vient de l'art en tant qu'expérience humaine et, donc, subjective. La valeur instrumentale est celle qui concerne les retombées économiques et sociales de « l'industrie » culturelle. Finalement, la valeur institutionnelle est celle qui est créée par le gain en pertinence, en approbation et en légitimité des organisations culturelles. C'est cette dernière qui est la plus difficile à justifier, mais c'est aussi par elle que s'établit le lien entre le secteur et le grand public. Pour Holden (2006), la crise de la légitimité du secteur culturel provient surtout de son incapacité à inclure le grand public dans la création de valeur, en ne se concentrant que sur les ses propres intérêts (ceux professionnels de la culture) et sur ceux de la classe politique. Or, puisque le grand public se préoccupe surtout de valeur intrinsèque et institutionnelle (la valeur instrumentale ne lui importe que très peu), c'est justement par cette voie que doit être recréée la légitimité publique du secteur, nécessaire à son épanouissement. Deux manières d'y arriver sont proposées. D'une part, le langage utilisé doit être changé, afin de le rendre accessible au grand public : le jargon technique est à proscrire, de même que celui des politiques publiques. D'autre part, la capacité du secteur de parler d'une seule et même voix cohérente doit être développée afin d'éviter de sembler divisé. Il gagnera ainsi en sérieux et en pertinence aux yeux du grand public.

Le deuxième défi concerne la capacité à s'adapter aux réalités macro environnementales découlant de la disparition graduelle du modèle « traditionnel » des politiques culturelles. Goff et Jenkins (2006) définissent le « modèle traditionnel » comme étant caractérisé par : a) la place importante jouée par Patrimoine Canada (et des organismes sous sa tutelle) dans le développement des politiques et dans le financement des activités culturelles, b) l'intervention du gouvernement fédéral dans la réglementation financière (limites quant à la propriété étrangère, investissement direct dans la production, etc.) et fiscale de l'industrie culturelle et c) la réglementation sur le contenu effectuée par le CRTC. Pour les auteurs, de nouveaux éléments sont en train de bouleverser profondément cet arrangement, et il est impératif que le secteur culturel en tienne compte. D'abord, le rôle de l'échelon municipal devient de plus en plus important, tout particulièrement afin de créer une masse critique d'organisations culturelles,



capable de générer à la fois une offre intéressante (par la présence de professionnels qualifiés) et une demande suffisante. Ensuite, la culture évolue maintenant selon une logique d'inclusivité : la participation locale à la vie culturelle, la plus large et décentralisée possible, devient un instrument de cohésion sociale dont les implications vont bien au-delà de l'art et touchent les questions sociales. Finalement, en parallèle à son mouvement vers le niveau local, la culture devient aussi globale et est donc soumise à un certain nombre de contraintes qui découlent de la mondialisation des échanges : la culture doit survivre dans un monde où les frontières sont plus ouvertes et où les intérêts économiques et commerciaux priment souvent sur la protection des entreprises culturelles. La capacité d'agir au niveau global devient primordiale : le secteur culturel doit s'assurer d'être capable d'échanger avec la sphère mondialisée, que ce soit directement ou par le truchement des gouvernements nationaux.

Le troisième défi à relever concerne l'organisation du secteur et sa capacité à se gouverner lui-même. Soumis aux mêmes problèmes que le secteur bénévole et communautaire (décentralisation toujours plus grande, besoin de gérer horizontalement, etc.), le secteur culturel doit s'adapter et s'organiser afin de maintenir sa capacité d'agir. Selon Gattinger (2005), le secteur culturel doit garder à l'esprit trois éléments fondamentaux. Premièrement, subordonné à n'importe quel désir de coordination des activités et du message, se trouve le besoin de mobilisation (« engagement ») des acteurs. En effet, dans la mesure où la gouvernance par réseaux suppose des interactions avec un grand nombre d'acteurs, la mobilisation de ces derniers demeure le seul moyen de garantir la capacité d'action dans un contexte à faible hiérarchisation. Deuxièmement, la gouvernance horizontale nécessite aussi le développement de nouvelles capacités administratives, les principales parmi celles-ci étant la consultation, la persuasion et l'établissement de liens de confiance. Ces compétences sont relativement nouvelles, dans la mesure où la manière de faire traditionnelle s'appuyait plutôt sur des modèles structurés de gestion, dans lesquels ces compétences sont moins essentielles. Troisièmement, le secteur culturel doit apprendre à créer des structures administratives qui reflètent bien la nouvelle réalité « horizontale », les structures actuelles étant mieux adaptées à un modèle de gouvernance plus formel. Les structures devraient donc être en mesure de servir et d'appuyer les nouvelles compétences à développer : par exemple, un forum pour permettre la consultation, un organisme de partage des ressources pour favoriser la confiance entre les organisations du secteur, ou encore des mécanismes de concertation axés sur la délibération.

* * *



En conclusion, un certain nombre de constats émergent de cette analyse théorique. Ils peuvent se résumer ainsi :

- La légitimité du secteur culturel passe par sa capacité d'aller au-delà du dialogue entre politiciens et professionnels et à mobiliser le grand public en « parlant son langage » et en lui présentant la culture et ses institutions comme des richesses bien réelles ;
- Le secteur culturel doit composer avec une nouvelle réalité qui octroie un rôle plus important aux structures locales (municipalités, réseaux locaux, etc.) et aux réseaux mondialisés, au détriment des structures traditionnelles basées sur les gouvernements nationaux ;
- Le secteur culturel doit s'adapter au modèle de gouvernance horizontale en mobilisant ses acteurs, en développant de nouvelles compétences et en créant des structures administratives aptes à appuyer ces nouvelles compétences.

3. Études de cas

Si la littérature théorique portant sur le secteur bénévole et communautaire et sur le secteur culturel est riche, il semble néanmoins pertinent de sortir quelque peu de ce cadre et d'étudier les manières d'opérer d'autres secteurs. La présente section étudie trois secteurs complémentaires qui ont dû s'adapter aux réformes administratives et aux besoins d'imputabilités : les organisations environnementales, l'industrie forestière et les mouvements féministes.

3.1 Les organisations environnementales : fragmentation et visibilité

Les organisations de défenses de l'environnement représentent un cas intéressant duquel il est possible de tirer un certain nombre de comparaisons pertinentes pour le secteur culturel. Tant par ses activités de représentation des intérêts – et non de lobbying – que par sa grande fragmentation, le secteur environnemental est, à plusieurs égards, comparable au secteur culturel.

D'abord, tout comme le secteur culturel, le secteur environnemental est particulièrement fragmenté : les organisations (et les causes) sont nombreuses, les visions souvent divergentes ou concurrentes et le niveau de hiérarchisation, relativement faible. Ensuite, il est possible de remarquer dans le secteur environnemental la présence d'une grande variété de sous-secteurs et une relativement faible compartimentation territoriale de leurs activités, plusieurs



organisations s'étant dotées d'un mandat pancanadien. Le secteur agit aussi, tout comme le secteur culturel, selon une logique de représentation des intérêts : il n'y a peu ou pas de profits en jeu pour les organismes impliqués, la recherche représente une importante partie des activités du secteur et les tentatives d'influence demeurent subordonnées à des objectifs sociétaux plus larges.

Toutefois, le secteur environnemental possède aussi un certain nombre de caractéristiques qui mitigent les possibilités de comparaison avec le secteur culturel. D'une part, sa visibilité est très importante et le sujet dont il traite est relativement en vogue, contrairement au domaine culturel qui souffre d'un manque chronique d'attention. D'autre part, l'intérêt certain dont font preuve les médias, les partis politiques et le grand public pour les thèmes environnementaux rendent le financement des organisations beaucoup plus facile : les fondations privées sont relativement nombreuses et bien nanties (lorsqu'on les compare aux organismes du secteur culturel, du moins), les subventions à la recherche sont plus facilement accessibles, et certaines industries polluantes mais lucratives (ressources naturelles, pétrochimiques, agro-alimentaires) subventionnent souvent des organismes environnementaux afin de paraître comme des bons citoyens corporatifs.

En ce qui concerne les constats pertinents pour le secteur culturel, l'étude d'Henriques et Sadorsky (2004) est particulièrement intéressante. Elle montre en effet comment plusieurs facteurs influencent la décision des entreprises canadiennes de participer à un programme volontaire de protection de l'environnement. D'abord, il est intéressant de noter que les auteurs identifient le rôle des gouvernements provinciaux, à cause du partage des compétences et des juridictions, comme étant aussi important que le rôle du gouvernement fédéral. Ensuite, il est mentionné que les peuples autochtones possèdent une grande crédibilité dans le débat et qu'ils deviennent des emblèmes importants pour le secteur tout entier : le rôle des symboles demeure donc particulièrement important. Finalement, le processus des politiques publiques dans le domaine de l'environnement est fortement influencé par la multiplicité des parties prenantes (grand public, industrie, gouvernements, OSBL, etc.), une variable qui vient modifier substantiellement les jeux de pouvoir. Ces derniers deviennent moins formels et assis sur des capacités d'influences *soft* et plus diffuses.

Ces observations sont corroborées par l'étude empirique de Sharma et Henriques (2004) qui se penche sur les variables ayant une influence sur les pratiques de développement durable. Les résultats de l'analyse empirique ont montré l'influence importante d'un grand nombre de parties prenantes (« stakeholders »), telles que les autorités réglementaires, les ONG, les lobbies, etc.,



sur les pratiques des firmes. Ils ont aussi montré que les gouvernements, eux, n'interviennent qu'en dernier ressort et ont donc un pouvoir relativement faible. Les conséquences sur le processus d'élaboration des politiques – et, par extension, sur le rôle du secteur environnemental – sont doubles. D'une part, les gouvernements jouent souvent un rôle palliatif dans le domaine de l'environnement, préférant laisser l'industrie s'auto-réglementer et les ONG et les lobbies user de leur influence directement sur les firmes. Ceci est tout à fait cohérent avec la logique de décentralisation propre au NMP. D'autre part, le fait que l'environnement soit une juridiction partagée entre les niveaux fédéral et provincial impose aux parties prenantes des efforts de coordination substantiels si elles veulent parvenir à leurs fins. Le choix de la tribune devient en ce sens très important.

Dans son étude des processus de sélection des forums (« venue shopping »), Pralle (2003) montre bien comment les groupes de représentation des intérêts du secteur environnemental sont appelés à choisir les tribunes politiques les mieux adaptées et les plus réceptives à leur messages. Ainsi, le choix du forum constitue généralement une prise de position sur ce que le secteur considère comme étant la nature et la source même des problèmes : le forum ne devient plus qu'un lieu public neutre, mais bien un système de pensée, lié au discours et au contexte idéologique. Le discours des organisations environnementales doit donc être adapté au forum – local, provincial ou régional –, et doit faire vibrer les cordes sensibles des interlocuteurs choisis. À l'inverse, le forum peut aussi avoir un effet d'inertie sur le discours et l'idéologie du secteur. En se cantonnant à un seul type de tribune, le secteur peut donc devenir prisonnier d'une manière de penser. Ce constat devient particulièrement important quand vient le temps de comprendre comment les organismes de représentation des intérêts peuvent innover, tant en ce qui concerne l'élaboration des politiques que la capacité d'influence.

3.2 L'industrie forestière : unité, pouvoir et de la coordination

L'industrie forestière constitue un autre secteur où les interactions avec les gouvernements sont nombreuses. Toutefois, ce dernier agit selon une logique de lobbying et cherche donc à influencer les politiques gouvernementales de manière à en tirer des avantages compétitifs pour les firmes du secteur. Ainsi, même si les comparaisons avec le secteur culturel sont plus difficiles, le secteur forestier peut certainement fournir quelques constats pertinents : sa capacité d'établir des relations avec les divers paliers de gouvernement, de même que son habileté à coordonner son message en font un exemple d'efficacité.



L'industrie forestière est, au Canada, un secteur économique majeur : il contribue au PIB canadien à la hauteur de 2,7%, génère 822 400 emplois, dont 294 100 emplois directs et 453 400 emplois indirects et induits et contribue 23,4 milliards de dollars à la balance commerciale canadienne. Les organismes de lobbying du secteur forestier sont financés par les entreprises privées et ont un agenda politique clair : défendre les intérêts des entreprises en assurant un accès facile et peu coûteux aux ressources et en tentant d'influencer le gouvernement pour qu'il définisse un cadre réglementaire et légal favorable. Ainsi, contrairement au secteur culturel, qui agit selon une logique de représentation des intérêts, le secteur forestier agit selon une logique de lobbying. Cela se répercute sur la nature de ses activités : pour le secteur forestier, la capacité d'influence est beaucoup plus importante que la capacité de recherche. La recherche demeure surtout une manière de promouvoir les intérêts plutôt que de faire avancer les connaissances ou d'étudier les meilleures pratiques.

L'organisation du secteur est aussi relativement différente. Il existe un grand nombre d'associations, mais celles-ci sont segmentées de façon plus stricte. Les divisions sont établies par juridiction, par territoire et selon les types de produits vendus. Vu le peu de controverse qui existe quant à l'agenda politique à mettre de l'avant, le niveau de concurrence entre les associations est faible et la dissidence, moins fréquente. Les missions et les mandats des associations sectorielles sont clairement définis et l'on remarque peu d'empiètement sur les compétences ou les juridictions des autres associations.

En ce qui concerne la capacité d'influence du secteur, il semble important de noter qu'il existe, au-delà des caractéristiques les plus évidentes (meilleur financement, accès plus facile au pouvoir, etc.), qui ne s'appliqueront de toute façon jamais au secteur culturel, un certain nombre de façons de faire qui peuvent s'avérer pertinentes.

La première de ces façons de faire concerne la création de la légitimité. Pour Driscoll (2006), les associations sectorielles ont un rôle important à jouer dans la légitimation du secteur. Ce processus de légitimation a une influence directe sur la capacité d'action des associations, puisque la légitimité perçue des demandes a une influence sur la capacité du secteur à être entendu par les gouvernements, une tâche qui peut sembler plus ou moins facile dans le cas des compagnies forestières, économiquement très importantes, mais aux effets environnementaux souvent néfastes. Les mécanismes de légitimations deviennent ainsi particulièrement intéressants à étudier. L'industrie forestière utilise deux procédés de légitimation : l'un, substantif, consistant à présenter les avantages concrets de l'industrie (emplois, exportations, etc.), et l'autre, symbolique, consistant à utiliser des images fortes et la



participation aux discours écologiques. Le discours et les symboles deviennent donc aussi importants que les répercussions concrètes.

La deuxième façon de faire est en lien direct avec la première et concerne le rôle même des associations sectorielles. Selon Parkins et Mitchell (2003), ces dernières auraient tout à gagner à être comprises (et étudiées) comme des lieux de délibération plus inclusifs. Alors que la littérature traditionnelle voyait plutôt les associations sectorielles comme des vecteurs de consensus visant à obtenir des résultats concrets, une perspective plus large mettant l'accent sur la fonction délibérative, verrait d'abord les associations devenir des lieux d'éducation du public. Les associations, et l'industrie tout entière, gagnerait en légitimité. Cette perspective délibérative, qui a pour particularité d'inclure les voix dissidentes, permettrait sans doute aussi de rendre les activités de recherche plus utiles (du moins du point de vue des connaissances fondamentales) que des activités de recherche subordonnées à l'agenda politique, comme c'est le cas actuellement. Finalement, puisque les forums de délibération ouverts et inclusifs favorisent les relations interinstitutionnelles (au détriment des relations interpersonnelles, plus informelles et fermées), la configuration en forums pourrait pallier à certains des problèmes d'imputabilité et de transparence émanant du passage vers la contractualisation et la gouvernance horizontale.

La troisième façon de faire propre au secteur forestier qui pourrait servir d'exemple au secteur culturel concerne surtout les fonctions d'influence (et non de recherche) des associations sectorielles. En effet, selon Biggs et al. (2004), le secteur forestier est particulièrement efficace dans ses activités de lobbying. Cette capacité tient essentiellement à trois facteurs. Premièrement, il utilise une stratégie de cooptation (d'assimilation des opinions divergentes) pour permettre de réduire le niveau de dissension dans les débats internes. Ceci permet de présenter un front uni et des demandes claires aux entités gouvernementales. Deuxièmement, le secteur forestier a bien compris que la solution aux problèmes politiques est nécessairement politique. Il a donc su utiliser les leviers politiques informels (par exemple : la mobilisation de groupes de travailleurs fortement préoccupés par la santé du secteur) en sa faveur, une capacité très importante dans un contexte de gouvernance décentralisée. Troisièmement, il a su s'allier à d'autres industries et d'autres secteurs afin de profiter de leurs capacités d'influence dans les domaines qui les concernaient aussi.



3.3 Les mouvements féministes : efficacité malgré les contraintes

Finalement, les mouvements féministes sont probablement les organismes qui ressemblent le plus à ceux du secteur culturel en ce qui concerne leurs capacités de représentation des intérêts. Souvent victime des idéologies dominantes, chroniquement sous financé, dépendant des subventions gouvernementales et donc soumis à des impératifs de reddition de comptes contraignants (Troniak, 2007), ce secteur a néanmoins connu quelques belles réussites qui pourraient servir d'exemple au secteur culturel.

La première manière dont les mouvements féministes ont su être efficaces s'observe dans leur capacité à résister aux contrecoups des revendications des « droits des hommes » en matière de violence conjugale (Mann, 2008). Ces succès se sont opérés de trois manières différentes. D'abord, de façon diffuse mais bien réelle, les mouvements féministes ont contribué, dès les années 70, à constituer un « régime d'égalité des sexes » culminant avec l'adoption de ce principe dans l'amendement constitutionnel de 1982. Ceci s'est effectué principalement grâce à des activités de représentation des intérêts, de recherche et d'éducation du grand public. Ensuite, les mouvements féministes ont aussi réussi à adapter leur discours, à repenser les manières de présenter leur rhétorique afin de les rendre pertinents pour les nouvelles structures de gouvernance, sans perdre de vue leur but premier, soit celui « d'éliminer l'oppression économique, sociale, politique et intime des femmes » (p. 65). En utilisant comme pierre d'assise les principes fondamentaux et les idéaux à la base des revendications, plutôt que de mettre la focale sur les techniques et les stratégies, les mouvements féministes ont su se transformer de façon efficace sans pervertir leur raison d'être. Finalement, les mouvements féministes ont su s'imposer comme principal interlocuteur dans à peu près tous les forums où il était question de violence domestique. Ceci a pu se faire grâce à un engagement concret et respectueux dans les forums pertinents, en acceptant les règles du dialogue constructif.

Toutefois, la participation à des forums se voulant le plus inclusifs possible peut aussi avoir des conséquences néfastes sur la capacité d'influencer les politiques. C'est précisément ce qui s'est passé dans le cas du Comité canadien d'action (NAC comme il est connu sous son acronyme anglais) sur le statut de la femme, tel que relaté par Montpetit et al. (2004). Coincé entre son désir d'agir comme un espace public de délibération et son besoin d'être capable de critiquer librement les politiques en place et d'en proposer de nouvelles, le NAC a choisi de devenir un forum inclusif. En faisant ce choix, le NAC a vu disparaître sa capacité d'influence politique : les membres les plus critiques ont quitté l'organisation, le processus de délibération a considérablement nui à la capacité de proposer des politiques publiques claires et concises aux



autorités gouvernementales et des querelles intestines quant au rôle de l'organisation ont éclaté. Évidemment, si tous les choix stratégiques vers une plus grande inclusivité n'ont pas toujours des conséquences aussi dévastatrices, il n'en demeure pas moins que la fonction délibérative ne possède pas que des avantages du point de vue des capacités organisationnelles.

4. Constats applicables au secteur culturel

L'analyse réalisée précédemment aura permis de relever certaines des meilleures pratiques ainsi que certains des pièges à éviter pour les organismes œuvrant dans le domaine de la représentation des intérêts et du lobbying. La présente section vise à formaliser ces constats et à étudier leur applicabilité au secteur culturel.

Il semble pertinent de classer ces constats selon trois grands axes de réflexion : l'organisation du secteur culturel, la légitimité de ses demandes et la nature de ses activités.

4.1 Premier axe de réflexion : l'organisation du secteur

Le premier axe de réflexion concerne l'organisation du secteur, c'est-à-dire le type d'organismes qui en font partie de même que les liens qui les unissent.

Le secteur culturel est composé d'un important nombre d'associations, représentant une foule de disciplines diverses, situées dans des juridictions multiples. La nature même des activités de représentation des intérêts dans le domaine culturel suppose des interactions avec plusieurs paliers de gouvernement et plusieurs ministères à l'intérieur d'un même palier. À cet égard, l'échelon local devient une sphère d'activité de plus en plus importante. D'une part, le rôle des municipalités dans la création d'une masse critique d'organisations culturelles n'est plus à mettre en doute : le secteur culturel devrait s'assurer d'établir un dialogue réel avec le milieu municipal. D'autre part, c'est par la mobilisation des acteurs locaux que le secteur culturel pourra devenir plus inclusif. En s'assurant de la participation des petites communautés, le secteur culturel se trouverait davantage capable de s'inscrire au cœur des politiques sociales. Toutefois, il doit aussi s'assurer de demeurer un acteur global pertinent, en se dotant de la capacité de s'inscrire dans la production culturelle mondiale ainsi qu'en ayant sa voix dans les forums internationaux qui traitent directement de culture, ou de quelque autre thème ayant une influence sur la culture (libéralisation des marchés, propriété intellectuelle, etc.).

Ce besoin de reconfiguration rend la coordination des activités absolument essentielle.



Le secteur aurait tout à gagner à prendre exemple sur le secteur forestier dont les associations sont fortement compartimentées par juridiction et par produits vendus. Cette façon d'opérer permet une présence plus systématique auprès des autorités gouvernementales. Aussi, le secteur forestier demeure un exemple à suivre quant à la cohérence de son message et de ses demandes. Évidemment, le fait que le secteur forestier soit essentiellement un lobby visant à défendre les intérêts des compagnies forestières et dans lequel très peu de voix dissidentes sont entendues simplifie grandement le processus de coordination quant aux stratégies et aux directions à adopter. Toutefois, même si un tel exercice serait certainement plus difficile à effectuer pour le secteur culturel, il apparaît néanmoins qu'il permettrait de rendre les revendications du secteur beaucoup plus efficaces et pertinentes. L'idée de constituer un forum de délibération unique et inclusif (dans une perspective de démocratie délibérative) pourrait contribuer à simplifier le débat concernant les orientations et les revendications du secteur. Un tel forum, s'il est vraiment inclusif, permettrait de réduire la dissidence interne et permettrait au secteur de parler d'une voix cohérente.

4.2 Deuxième axe de réflexion : la légitimité des demandes du secteur

Le deuxième axe de réflexion concerne la légitimité des demandes du secteur. En effet, confronté à un manque d'intérêt médiatique chronique ayant un impact négatif sur sa capacité à financer ses activités, le secteur culturel gagnerait en influence s'il parvenait à s'imposer comme joueur fondamental sur l'échiquier de la gouvernance publique.

Les organisations environnementales ont fort bien réussi à imposer leurs idées dans les débats publics. L'idée qu'il faille, en tant que société, faire plus pour protéger l'environnement fait maintenant partie du discours ambiant et a même trouvé écho auprès des partis politiques qui accordent maintenant une place de choix à ce thème dans leurs plateformes. Ces succès ont été obtenus de deux manières différentes. D'une part, le secteur environnemental a été particulièrement efficace à éduquer et à sensibiliser le public à sa cause. Il ne s'est pas cantonné à tenter d'influencer directement les gouvernements et a compris que sa capacité à être entendu dépendait directement de sa légitimité auprès du grand public. D'autre part, il a su manier de très agilement les symboles : ses porte-parole sont connus (les communautés autochtones, certaines environmentalistes bien en vue, etc.) et son discours dépasse clairement les arguments substantifs pour tomber dans le domaine du symbolique.

Le secteur culturel aurait tout intérêt à agir de la même manière. Il pourrait d'abord tenter de s'imposer comme secteur fondamental de la gouvernance de la société canadienne. Pour ce



faire, il devrait convaincre le grand public et les partis politiques de l'importance de la culture dans la gouvernance publique. L'idée du dialogue avec le grand public pourrait avoir cet effet et pourrait aussi permettre d'élargir la réflexion existentielle du secteur, en le forçant à sortir des sphères traditionnelles de discussions. Il devrait ensuite apprendre à manier les symboles aussi bien que les organisations environnementales : les artistes ont souvent une très grande visibilité médiatique, mais trop peu s'en servent pour montrer comment les arts et la culture sont fondamentaux au développement des sociétés. Il semble important de réitérer que le secteur culturel se doit de sortir des mécanismes de concertation traditionnels (qui mène généralement à un dialogue entre les politiciens et les professionnels de la culture) afin d'inclure le grand public – et d'utiliser une rhétorique qui lui est destinée. Il gagnerait ainsi en légitimité en présentant la culture et ses institutions comme porteuses d'une réelle valeur.

4.3 Troisième axe de réflexion : les activités du secteur

Le troisième axe de réflexion concerne la nature des activités du secteur. Il est important, pour les organisations culturelles, de se questionner sur ce qu'elles désirent être. En prenant exemple sur les mouvements féministes qui ont su se réinventer et adapter leurs activités à l'environnement changeant des politiques publiques sans perdre de vue leur raison d'être fondamentale, le secteur culturel devrait se questionner sur la manière dont il peut être le plus efficace.

Les activités de représentation des intérêts se divisent en deux grandes catégories souvent représentées comme irréconciliables, les activités de recherche dans le domaine des politiques publiques et les activités d'influence. La première catégorie suppose une proximité des autorités gouvernementales, ce qui réduit considérablement la capacité d'innovation et d'indépendance, mais demeure une manière plus simple d'assurer la pérennité financière des organismes. La deuxième catégorie, qui suppose une certaine indépendance des autorités gouvernementales afin d'assurer la capacité de représentation des intérêts du secteur, est néanmoins une solution plus difficile d'accès dans le contexte actuel de gouvernance horizontale et de décentralisation. Si l'idéal serait d'être performant dans les deux dimensions, le secteur culturel se doit d'être réaliste et de comprendre qu'un certain compromis devra être établi. Le secteur doit donc se questionner sur ce qu'il valorise le plus : la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques ou la capacité d'influence auprès des autorités gouvernementales. La proximité (administrative, institutionnelle et même idéologique) du gouvernement constitue la variable la plus importante, une plus grande proximité supposant une capacité de dissension moindre.



Toutefois, même en adoptant une stratégie d'influence, les pièges sont nombreux et souvent contradictoires avec d'autres objectifs, tels que l'éducation du grand public. L'expérience du mouvement féministe NAC montre bien comment la volonté d'inclusion et de délibération peut avoir une influence négative non seulement sur la capacité du secteur à présenter un front uni et des demandes claires aux autorités gouvernementales, mais aussi sur sa capacité d'innovation, qui provient d'un certain niveau de dissension et de remise en question lié aux jeux de pouvoir imposés par les membres les plus critiques des coalitions.

Finalement, la question de développement des compétences demeure pertinente. Dans la mesure où la gouvernance horizontale fait appel à un certain nombre de compétences qui étaient moins nécessaires dans les configurations administratives traditionnelles, le secteur culturel devrait apprendre à développer ces outils. Il devrait, d'une part, être capable de devenir un secteur où la concertation et l'échange s'effectuent de façon fluide et, d'autre part, créer des structures formelles et informelles adaptées à cette nouvelle réalité.

5. Conclusion

Les défis auxquels fait face le secteur culturel sont nombreux et variés : il doit composer avec une nouvelle réalité qui rend ses interactions avec les divers échelons gouvernementaux plus difficiles et moins formelles; il doit tenter de continuer de fournir des résultats dans un contexte administratif où les ressources sont rares et où les exigences de reddition de comptes sont élevées et coûteuses; il doit demeurer pertinent envers le grand public afin d'ancrer sa légitimité et il doit, enfin, composer avec la disparition graduelle du modèle traditionnel des politiques culturelles.

Une réflexion en profondeur, presque existentielle, doit donc s'amorcer. Elle concerne l'organisation du secteur, les moyens d'assurer la légitimité de ses demandes et de ses interventions, et la nature de ses activités. En proposant une analyse claire de l'origine des réformes administratives et de leur influence sur les manières de faire du secteur bénévole et communautaire, en identifiant les grands défis auxquels le secteur culturel devra faire face et observant la manière dont trois secteurs autres ont sur relever des défis similaires, ce document fait un certain nombre de constats. Les pistes de réflexion découlant de ces constats ne se veulent pas des recommandations formelles, mais plutôt des éléments à prendre en compte lors d'une réflexion intra sectorielle.

L'ampleur de la tâche est importante, certes, mais le jeu en vaut la chandelle. Les arts et la culture demeurent les plus importants véhicules des traditions et des éléments fondamentaux de cohésion sociale.



Bibliographie

- Biggs, J., Looksonen-Craig, S., Niquidet, K. & Van Kooten, G. C. (2006). Resolving Canada-US Trade Disputes in Agriculture and Forestry: Lessons from Lumber, in: Canadian Public Policy – Analyse de politiques. XXXII(2), pp. 143-155.
- Boase, J. P. (1994). Shifting Sands: Government-Group Relationships in the Health Care Sector. Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press, 213 p.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. European Governance papers, M - 2006 - C-06-01.
- CCA (2006). Bulletin de la CCA 42/06. Disponible à l'adresse : <http://www.ccarts.ca/fr/advocacy/bulletins/4206.htm>, 30 juillet 2008,
- CCA (2007). Mandat de la Conférence canadienne des arts en matière de politique culturelle. Disponible à l'adresse : http://www.ccarts.ca/fr/about/mission/documents/cca_culturalpolicymandate_fr.pdf, 30 juillet 2008.
- Chari, R., Murphy, G. & Hogan, J. (2007). Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union, in: The Political Quarterly. 78(3), pp. 422-438.
- Conference Board du Canada (2008). Recueil des textes : Forum international sur l'économie créative.
- Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles. 4 et 5 octobre 2006. Fascicule.
- Driscoll, K. (2006). The Not So Clear-Cut Nature of Organizational Legitimizing Mechanisms in the Canadian Forest Sector, in: Business & Society. 45, pp. 322-353.
- Gattinger, Monica. (2005). Creative pique: On governance and engagement in the cultural sector, in: accounting for culture: Thinking through cultural citizenship. Ottawa: University of Ottawa Press, p. 201-220.
- Gibson, K., O'Donnell, S. & Rideout, V. (2007). The project-funding regime: Complications for community organizations and their staff, in: Canadian Public Administration / Administration publiques du Canada, 50(3), pp. 411-435.
- Goff, P. & Jenkins, B. (2006). The "New World " of Culture: Re-examining Canadian Cultural Policy, in: The Journal of Arts Management, Law and Society. 36(3), pp. 181-196.
- Groupe d'experts indépendant (2007). Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral.
- Henriques, I. & Sardozy, P. (2008). Voluntary Environmental Programs: A Canadian Perspective, in: The Policy Studies Journal. 36(1), pp. 143-166.
- Holden, J. (2006). Cultural Value and the Crisis of Legitimacy: Why culture needs a democratic mandate. Demos.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Don Mills: Oxford University Press.
- Kernaghan, K., Marson, B. & Borins, S. (2001). L'administration publique de l'avenir. Toronto : IAPC, 389 p.



- Laforest, R. & Orsini, M. (2005). Evidence-based Engagement in the Voluntary Sector: Lessons from Canada in: *Social Policy & Administration*, 39(5), pp. 481-497.
- Laforest, R. (2004). Governance and the Voluntary Sector: Rethinking the Contours of Advocacy, in: *International Journal of Canadian Studies* 30, pp. 185-203.
- Mann, R. M. (2008). Men's Rights and Feminist Advocacy in Canadian Domestic Violence Policy Arenas: Contexts, Dynamics and Outcomes of Antifeminist Backlash, in: *Feminist Criminology*. 3(44), p. 44-75.
- Montpetit, É., Scala, F. & Fortier, I. (2004). The paradox of deliberative democracy: The National Action Committee of the Status of Woman and Canada's policy on reproductive technology, in: *Policy Sciences*. 37, pp. 137-157.
- Parker, M. (2002). *Against Management*. Cambridge : Polity Press, 250 p.
- Parkins, J. R. (2005). Public Participation as Public Debate: A Deliberative Turn in Natural Resources Management, in: *Society and Natural Resources*. 18, pp. 529-540.
- Phillips, S. & Levasseur, K. (2004). The snakes and ladders of accountability: Contradictions between contracting and collaboration for Canada's voluntary sector, in: *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, 47(4), pp. 451-474.
- Phillips, S. D. (à paraître), *Policy Analysis and the Voluntary Sector: Evolving Policy Styles*.
- Pralle, S. B. (2003) *Venue Shopping, Political Strategy and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy*.
- Radin, B. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington: Georgetown University Press, 260 p.
- Sharma, S. & Henriques, I. (2004). Stakeholder Influence on Sustainability Practices in the Canadian Forest Products Industry, in: *Strategic Management Journal*. 26, pp. 159-180.
- Statistique Canada (2007). *Contribution économique du secteur culturel aux économies provinciales du Canada*. Document de recherche N° 81-595-MIF2006037.
- Troniak, S. (2007). Federal regulation of public interest advocacy and the impact on non-profit women's groups. Paper presented to the Feminist Alliance for International Action as part of the Pro Bono Students Canada volunteer program.