

La politique de l'emploi comme instrument de politique culturelle implicite : le cas des musées communautaires du Nouveau-Brunswick

Robin Nelson
MacEwan University, Canada

Résumé : En 2002, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a développé une politique culturelle d'une ampleur sans précédent pour la province. Cette politique devait répondre entre autres aux défis des musées communautaires. Parmi les défis identifiés, on faisait état alors des besoins quant au développement professionnel, à la stabilité financière et à la visibilité au sein de leurs communautés. Cet article étudie en quoi cette stratégie ambitieuse pour le secteur culturel s'est heurtée à des dynamiques propres à la voie choisie et à des effets croisés avec d'autres politiques publiques. En s'appuyant sur une analyse du secteur et de son évolution suite à la mise en œuvre de la politique culturelle, cet article relate les effets insoupçonnés du programme Stage d'emploi étudiant pour demain (SEED), un programme lié à la politique de la formation et de l'emploi de la province.

Mots-clés : politique culturelle implicite, musées communautaires

Abstract: In 2002, the New Brunswick government developed a cultural policy of unprecedented scale for the province. This policy aimed to respond to the challenges of community museums. Among the challenges identified were the need for professional development, financial stability and visibility in their communities. This article examines how this ambitious strategy for the cultural sector has encountered pathways dynamics and the effects of other public policies. Based on an analysis of the sector and its evolution following the implementation of the cultural policy, this article relates the unsuspected effects of the program Student Employment Experience Development (SEED), a program related to the politics of training and employment in the province.

Keywords: implicit cultural policy, community museums

Introduction

En 2002, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a développé une politique culturelle d'une ampleur sans précédent pour la province, reflétant une évolution vers des politiques culturelles globales dans les provinces canadiennes (Gattinger et Saint-Pierre, 2011). Cette politique devait répondre, entre autres, aux défis des musées communautaires qui ont souvent du mal à couvrir leurs coûts opérationnels. Le gouvernement a donc introduit de nouveaux instruments de politique

Robin Nelson is an Assistant Professor at MacEwan University. Email: nelsonr34@macewan.ca

culturelle visant les musées en mettant en place un financement par projet en plus de poursuivre le programme de subventions opérationnelles existant, et cela, dans l'objectif de répondre à leurs défis propres. Cependant, bien que les musées soient influencés par une variété d'instruments de politique publique ciblant les institutions culturelles, y compris les subventions de fonctionnement et subventions de projets, les musées sont aussi influencés comme organisations de livraison des instruments (Frey et Meier, 2006; Morgan, 2013; Selwood et Davies, 2005). Par conséquent, notre recherche considère les impacts des instruments provinciaux sur les musées, compte tenu des effets et des interactions des multiples instruments sur ces organisations culturelles dans leurs rôles multiples. Notre objectif est de déterminer comment les instruments du gouvernement de Nouveau-Brunswick ont influencé la programmation publique des musées communautaires selon la perspective de ces derniers.

Les données utilisées dans cet article sont tirées d'entretiens avec des personnes touchées par les stratégies de financement du gouvernement de Nouveau-Brunswick (GNB) – à savoir les représentants de musées communautaires, d'un musée privé, et d'employés du gouvernement. Ces entretiens ont été menés dans le cadre d'un projet de thèse en 2014. Nous avons réalisé des entrevues avec trois membres du personnel du gouvernement actuel ainsi qu'un représentant d'un des musées privés. Étant donné que le but de la recherche était d'acquérir une compréhension plus fine de l'impact des résultats des instruments politiques sur les musées communautaires, nous avons mené treize entretiens avec des représentants des musées communautaires.

Pour cette recherche, nous utilisons le terme « musées communautaires » en référence aux musées sans but lucratif ; qui reçoivent une subvention de fonctionnement du gouvernement provincial ; mais qui ne se sont pas une des cinq institutions provinciales majeures, à savoir : le Musée du Nouveau-Brunswick, la Galerie d'art Beaverbrook, Kings Landing Historical Settlement, le Village Historique Acadien, et les Archives Provinciales du Nouveau-Brunswick. La distinction est importante car les relations entre le gouvernement provincial et ces institutions sont différentes. Par exemple, les musées communautaires ne bénéficient pas de contrats pluriannuels de soutien opérationnel de la part du gouvernement provincial. De plus, il existe beaucoup plus de musées communautaires que les cinq grandes institutions provinciales mentionnées. En effet, 83 organisations ont reçu une subvention opérationnelle de la Direction du patrimoine en tant que société historique ou musée communautaire entre 2002-2003 et 2014-2015.

La recherche examine l'intervention de l'État sur l'évolution des programmes publics offerts dans les musées parce que la création de produits axés sur les visiteurs, comme des expositions ou d'autres programmes publics, s'avère être un moyen d'accroître la stabilité organisationnelle ; ces produits devant améliorer la probabilité de retour des visiteurs et/ou de recommandation du musée à d'autres personnes (Di Pietro et al., 2014 ; Reussner, 2003). En outre, ils encouragent les relations entre l'institution et la communauté (Selvakumar et Storksdieck, 2013). Donc, la programmation publique est un moyen de créer des relations entre les différents acteurs et le développement de ces relations est un moyen efficace pour assurer une viabilité économique à long terme (Lindqvist, 2012). De ce fait, la recherche explore l'effet des stratégies de soutien du gouvernement sur la viabilité future des musées.

Pour commencer, nous proposons une discussion de la littérature portant sur les politiques culturelles et les instruments qui sont pertinents pour notre recherche. Ensuite, nous examinons l'évolution et l'influence attendue et non-attendue des instruments gouvernementaux associés à la politique culturelle du Nouveau Brunswick mais également au Stage d'emploi étudiant pour demain (SEED), en considérant les effets provoqués par l'interaction de ces deux instruments. Pour conclure, nous soutenons que les instruments de la politique culturelle explicite et le SEED - comme instrument de politique culturelle implicite - permettent, et en même temps, limitent la programmation publique des musées en raison des interactions et enchevêtrements de leurs effets. En tant que tel, du point de vue des musées, il est impossible de comprendre l'influence de l'action gouvernementale sans examiner le contenu de la politique culturelle officielle du gouvernement et par ailleurs l'environnement extérieur dans lequel elle se déploie.

Approche de recherche

Instruments publics

Suivant une approche d'instrumentation de l'action publique, cette recherche considère les instruments influençant les musées dans le cadre d'une politique culturelle plus large. Salamon (2002) décrit les instruments comme des éléments incluant un type de bien ou d'activité, un véhicule pour livrer le bien ou l'activité, un ensemble d'organisations qui fournissent le bien ou l'activité et un ensemble de règles définissant les relations entre les parties prenantes. En outre, les instruments sont des institutions définies comme des ensembles de règles formelles ou informelles qui limitent le comportement (Campbell, 2004). Par conséquent, le choix et l'utilisation d'un instrument créent des effets et problèmes particuliers. Les instruments influencent le comportement des acteurs en créant des contraintes et des possibilités. Autrement dit, ils produisent des effets indépendants de leurs objectifs (Lascoumes et Le Gales, 2007). Par exemple, les instruments peuvent avoir des effets globaux car ils permettent aux acteurs de travailler en tant que groupe. Reliés, ils peuvent avoir des effets d'inertie (Lascoumes et Simard, 2011). Halpern (2010) démontre que les instruments peuvent avoir des effets à long terme car ils contribuent à la forme de relations de pouvoir, à (ré-)allouer des ressources et des compétences, et à institutionnaliser des systèmes particuliers de gouvernance.

Dans la production d'une représentation spécifique de la question, les instruments produisent un effet cognitif et, plus précisément, une problématisation de la question en cause (Lascoumes et Simard, 2011). En effet, ils peuvent bloquer la stabilisation des questions particulières (Halpern, 2010). Lorsque le personnel (d'un musée ou autre) s'approprie l'instrument dans un contexte particulier, on peut alors observer des mobilisations professionnelles, des reformulations et une certaine forme de résistance (Lascoumes et Simard, 2011). Par exemple, plusieurs chercheurs qui étudient les organisations fournisseurs de biens ou d'activités observent des changements dans ces organisations : elles adaptent leurs actions aux changements en réponse à l'ensemble de règles

définissant les relations entre les acteurs participant au système de livraison (Baudot, 2011 ; Larminat, 2014 ; Sandfort et al., 2008)

Tandis que la littérature sur l'élaboration des politiques démontre que les politiques évoluent souvent pour inclure des faisceaux d'instruments (Howlett et Rayner, 2013), peu d'études examinent les effets de multiples outils dans leur interaction au sein d'un domaine politique (Sandfort et al., 2008). A contrario, cette recherche reconnaît le potentiel, pour un large éventail de politiques et d'instruments, d'influencer les institutions culturelles non seulement comme des cibles, mais aussi comme des organisations fournissant le bien ou l'activité dans le cadre d'un instrument. Pour cela, l'étude a été menée du point de vue des musées, en se demandant quelles mesures gouvernementales avaient eu un effet sur leurs activités plutôt que comment une mesure avait influencé leurs activités. Nous examinons donc la façon dont de multiples instruments interagissent dans le cadre de politiques culturelles explicites et implicites du Nouveau-Brunswick pour influencer les musées communautaires dans la province.

Politique culturelle

Dans les politiques du Nouveau-Brunswick, les instruments ciblant explicitement les musées font partie de la politique culturelle articulée de la province. La politique culturelle est un concept contesté sans définition unique faisant consensus. Elle peut cependant se définir comme la gamme des activités de l'État dans un domaine qu'il définit comme culturel. Cela varie selon les juridictions (Gray, 2010). Dans cette interprétation, l'État définit lui-même ce qui est et n'est pas culturel. Cette définition reflète et se limite à ce qu'Ahearne (2004; 2009) appelle les politiques culturelles explicites - qui sont constituées des stratégies visant à affecter la culture sur un territoire donné. Autrement dit, les politiques culturelles sont les actions entreprises par l'État et ses nombreuses entités opérationnelles qui influencent la vie culturelle des citoyens directement ou indirectement, que ce soit intentionnellement ou non (Mulcahy, 2006). La seconde définition inclut les politiques culturelles implicites, qui ont une influence intentionnelle ou non sur les attitudes ou habitudes culturelles en dépit d'autres objectifs explicites (Throsby, 2009). Cette définition comprend les instruments qui, en dehors de la politique culturelle de la province, affectent les musées.

Les recherches se penchant sur les politiques implicites, mettent l'accent sur la pertinence de prendre en compte un certain nombre de sujets dans le secteur culturel, y compris l'imbrication entre le politique et l'économique, le travail des clubs, et la diplomatie (Cherrington, 2009 ; Throsby, 2010 ; Kang, 2015). Ce concept permet un examen plus approfondi des politiques touchant le secteur. Cependant, la distinction entre politiques explicites et implicites n'est pas nécessairement évidente en soi (Throsby, 2009 ; Boylan, 2006). Par exemple, Byrne (2012) discute des stratégies développées par des villes créatives comme étant des politiques culturelles implicites, tandis que Throsby (2009) décrit les stratégies des villes créatives comme étant des politiques culturelles explicites et des politiques économiques implicites. Cette absence d'une distinction claire renforce encore la nécessité d'une réflexion globale afin d'offrir une meilleure compréhension de l'influence des politiques sur le secteur culturel (Gray, 2012). Par conséquent, Hesmondhalgh et al. (2015)

proposent de démarrer l'étude des politiques culturelles à partir de la prémisse selon laquelle une grande partie de ce qui affecte la production et la consommation culturelles se réalise dans d'autres domaines politiques.

Malgré l'importance potentielle d'un large éventail d'action publique, les études sur la politique culturelle au Nouveau-Brunswick ont mis l'accent sur les articulations, actions et inactions du gouvernement qui sont explicitement culturelles (Barrieau et Bourgeois, 2011 ; Gattinger et Saint-Pierre, 2008 ; Pichette, 2001). Notre recherche se propose de combler cette lacune. Nous pensons que les instruments que les représentants de musées ont considérés comme importants, peuvent être discutés comme des politiques explicites et implicites.

Politique culturelle explicite du Nouveau-Brunswick

Développement

Le GNB a participé activement à la conservation du patrimoine dans les années 1960 et 1970. La province a acheté des sites historiques et développé des structures de soutien pour les musées. Ces structures continuent d'exister et de façonner l'orientation politique. Par exemple, les musées communautaires ont commencé à recevoir des financements provinciaux selon les recommandations de leurs élus locaux. Les subventions de fonctionnement ont continué sous l'Administration des ressources historiques en 1967 et continuent grâce au Ministère du Tourisme, Patrimoine et Culture.

Les années 1980 et 1990 ont vu une réduction du financement octroyé au patrimoine. Le GNB a en effet publié une politique du patrimoine recommandant l'application de normes pour les musées communautaires et l'utilisation de partenariats avec le secteur privé. La Direction responsable des lieux historiques a commencé à déléguer sa responsabilité pour les opérations. La formation d'un comité consultatif en 1987 pour étudier la politique culturelle dans la province a ouvert une nouvelle ère avec des consultations provinciales périodiques sur le développement de politiques. Ces consultations ont abouti à différentes actions telles que la création du Conseil des Arts du Nouveau-Brunswick en 1990, mais n'ont pas conduit à une politique culturelle globale telle que demandée ou à de nouvelles actions concernant les musées.

Au début du 21^e siècle, l'approche du gouvernement provincial envers les musées communautaires s'est modifiée. Après une tentative avortée de créer une politique sans consulter la communauté culturelle en 2001, le GNB a formé un groupe de travail avec des représentants de divers organismes artistiques et patrimoniaux, impliquant la communauté élargie grâce aux consultations avant et après la publication de la *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick* (2002). Cette politique indique que la province a un rôle à jouer dans l'orientation de la culture dans le but : d'améliorer la qualité de vie ; de favoriser et célébrer la diversité ; de préserver le statut bilingue de la province ; d'accroître l'accès ; et de soutenir le développement économique.

Le GNB a annoncé des augmentations de financement pour les musées dans cette politique en 2002, appuyant leur articulation avec l'action et conduisant à des nouvelles stratégies de soutien.

En 2001-2002, 54 musées communautaires et sociétés historiques ont reçu 292 300 \$. Le financement des musées communautaires et des sociétés historiques a depuis atteint plus de 800 000 \$ en 2013-2014. Un nombre croissant d'organisations à accès à une subvention, et la plupart des musées ont vu des augmentations. Afin de développer de nouveaux instruments, la Direction du patrimoine a divisé la province en neuf zones régionales et a invité les participants à Fredericton pour des ateliers, couvrant voyage et hébergement (Burley, 2002). Les ateliers n'ont pas permis de dégager un accord unanime sur les besoins de la communauté. Les aspects plus fréquemment identifiés comme nécessitant une amélioration, notamment les expositions et la programmation, ont également été plus fréquemment identifiés comme des points forts. Ces divergences d'opinions reflètent la diversité des besoins de la communauté muséale. Toutefois, un vote a mené à l'élaboration d'une liste faisant état de trois problèmes majeurs auxquels la communauté muséale fait face : la visibilité, la stabilité du financement, et le développement professionnel. La même année, la section des Services aux musées a mis en œuvre un financement pour le marketing, le développement professionnel ou organisationnel, ainsi que le renouvellement des expositions et autres activités des musées. Au mois de novembre suivant, la Direction du Patrimoine a tenu des réunions avec d'autres intervenants, discussions qui ont mené à la création d'une subvention pour l'Inventaire des collections. En résumé, dans le cadre de la *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick*, le gouvernement a augmenté les subventions de fonctionnement; créé des subventions de projets reliés aux expositions et aux collections; fourni du financement pour le développement professionnel; et contribué à former des réseaux de musées pour promouvoir ces derniers.

Effets

De 2002 à 2014, toutes les augmentations et subventions nouvelles offertes par la section des Services aux musées ont eu un effet certain sur la programmation publique des musées qui en ont bénéficié. Par exemple, l'augmentation des subventions de fonctionnement a facilité les activités opérationnelles. Comme l'a souligné une personne interviewée du Musée Mgr Camille-André LeBlanc, qui a reçu entre 500 et 3 000 dollars par année de 2002-2003 à 2014-2015, « la plus grande source de notre financement est le gouvernement ... Je ne pense pas que nous pourrions fonctionner sans lui » (Participant G, 2014, traduction par l'autrice). Par ailleurs, la subvention pour l'inventaire des collections vise à offrir l'opportunité « d'améliorer l'information sur les collections dans les domaines touchant la provenance, la conservation préventive, les besoins en matière de restauration et même d'entreposage » (Tourisme Patrimoine et Culture, 2016, traduction par l'autrice). Ce programme influence également la programmation publique. Comme un fonctionnaire et deux représentants des musées l'ont expliqué, le programme augmente la connaissance de la collection et conduit à des activités plus éclairées (Cormier, 2014 ; Participant B, 2014 ; Participant I, 2014). Par exemple, un guide pourra vous fournir des informations sur un objet plus facilement si cet objet a été étudié et catalogué (Cormier, 2014).

Le Programme de renouvellement des expositions et de soutien aux activités muséales a eu l'influence la plus directe grâce à l'allocation de fonds spécifiquement dédiés à la programmation

publique. La subvention a initialement appuyé la mise jour d'expositions. Bien que ce programme de renouvellement ait surtout favorisé le rafraîchissement des expositions permanentes des musées, il pouvait également être utilisé pour du contenu temporaire (Services musées, 2015, communication personnelle). Au fil du temps, le Programme de renouvellement a évolué et sa portée a été élargie pour mieux répondre aux besoins de la communauté des musées (Services aux musées 2015, communication personnelle). En 2014, il offrait une subvention maximale de 10 000 \$, qui ne pouvait excéder 75% du coût du projet, pour soutenir :

- la création d'une nouvelle exposition
- le renouvellement d'une exposition
- la création d'une exposition itinérante
- l'élaboration d'un nouveau programme d'interprétation ou de nouvelles activités pédagogiques
- la mise en œuvre d'activités muséales complémentaires (activités culturelles, etc.) permettant de rehausser une exposition;
- l'amélioration des lieux d'entreposage;
- la conception d'un nouveau programme d'interprétation ou de nouvelles activités pédagogiques. (Direction de patrimoine, 2016)

Cependant, sur la période allant de 2010-2011 à 2014-2015, 71% des demandes déposées concernaient des expositions et 29% d'autres activités muséales (Services musées, aux 2015, communication personnelle).¹

Dans ce contexte, les participants aux entrevues ont identifié trois effets principaux concernant la programmation des musées. Premièrement, la subvention a été utilisée par les musées communautaires pour mettre à jour ou remplacer leurs expositions permanentes qui, dans certains cas, n'avaient pas été mises jour depuis les années 1970 et 1980 (F. White, 2014). Elle a également fourni des fonds pour des expositions temporaires, encourageant des modifications de contenu. Deuxièmement, même si certains musées avaient déjà réalisé ces activités avant la mise en place de la subvention, elles n'étaient pas « aussi bien étudiées, présentées ou interprétées » (Participant B, 2015, communication personnelle, traduction par l'autrice). Au lieu de cela, elles ressemblaient à un « grenier de grand-mère », agrémenté de quelques affiches (Ibid.). La subvention augmente le montant d'argent dépensé pour les expositions générales ainsi que pour chaque projet individuel, ce qui peut accroître la qualité perçue. Avant le programme de renouvellement des expositions, le Fredericton Regional Museum a créé des expositions permanentes et temporaires. Cependant, il a dépensé beaucoup plus sur ces projets depuis son accès à la subvention. En 1999, les « frais d'exposition » du Musée s'élevaient à 1 307 dollars. En 2012, il a dépensé 33 933 dollars pour des expositions et seulement 10 000 dollars provenaient du Programme de renouvellement des expositions. Les 3 500 \$, ou 25% que le Musée doit verser pour la subvention de 10 000 dollars, représentent plus du double de ce qu'il a dépensé pour des expositions en 1999. Troisièmement, le programme permet également de développer d'autres programmes destinés aux publics que les institutions fournissent dans le cadre de leurs expositions (C. White, 2014). Plus particulièrement,

tous les participants interviewés, sauf un, venaient de musées qui offrent des visites guidées de leurs expositions permanentes et/ou temporaires. Dans le cadre des expositions, les musées proposent également des ateliers, conférences et autres événements spéciaux.

Bien que la subvention puisse avoir et a effectivement eu ces effets, les entretiens ont aussi mis en évidence que le facteur le plus important pour déterminer si un musée accède au soutien provincial, le montant de la somme octroyée, et donc au final, l'influence du financement gouvernemental sur leur programmation publique est la demande de subvention en elle-même. Au cours de la période examinée, un musée a reçu un total de 336 dollars et un autre a reçu un total de 101 000 dollars au titre de la subvention. Le Programme influence donc les programmes publics de certains musées plus que d'autres. De nombreux musées communautaires au Nouveau-Brunswick ne reposent que sur une seule personne. Les demandes de financement ou de développement de programmes publics dépendent de cette personne (Participant I, 2014). La capacité des musées à élaborer des programmes financés par la province est donc grandement dépendante des bénévoles et du personnel qui ont souvent peu de temps pour développer des programmes étant donné le nombre très restreint d'employés. Les subventions sont dirigées vers les institutions avec du personnel - salariés et / ou bénévoles - qui sont à la fois désireux et capables de développer un projet. Donc les instruments de politiques culturelles explicites privilégient certains acteurs disposant de ressources pour les utiliser. Par conséquent, les politiques gouvernementales influençant l'emploi sont importantes pour les musées. En d'autres termes, ces politiques reliées à l'emploi peuvent s'avérer être des politiques culturelles implicites affectant la politique culturelle explicite.

Politique culturelle implicite du Nouveau-Brunswick

Comme Fred White (2014, traduction par l'autrice), du Fredericton Region Museum, l'explique : « La façon indirecte de créer une programmation publique aurait été de trouver un moyen de fournir plus de temps au personnel, car il faut du personnel pour les organiser ». La programmation publique dépend en dernier ressort des personnes qui sont impliquées et établissent les politiques dans les différents musées. Dans certains endroits des choses très intéressantes sont réalisées; et dans d'autres peu de choses se passent; certains se situent entre les deux (Clarke, 2014). Les musées n'ont pas nécessairement besoin de beaucoup d'argent pour faire une programmation publique, mais ils ont besoin de personnel, c'est la plus grande ressource et un élément incontournable dans le fonctionnement du musée (Goulding, 2014). Cependant, de nombreux musées communautaires au Nouveau-Brunswick n'ont pas le budget pour embaucher du personnel à temps plein toute l'année et sont tributaires des bénévoles ainsi que des emplois étudiants. Ainsi, seulement cinq des treize participants aux entrevues qui représentaient des musées communautaires disposaient d'un personnel à l'année longue. Même les musées qui peuvent se permettre un administrateur rémunéré sont fortement tributaires des bénévoles et étudiants d'été. Dans sa discussion sur les 600 bénévoles et 500 employés du Musée royal de l'Ontario à Toronto, Ashley (2012, pp. 107-28, traduction par l'autrice) expliquait que les « bénévoles sont un moyen pour étirer les budgets et

offrir des services supplémentaires. » Au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de musée avec ces nombreux employés et les bénévoles sont de loin supérieurs en nombre aux employés rémunérés. Dans les musées communautaires et municipaux néo-brunswickois, les bénévoles sont un moyen d'offrir des services de base plutôt que des services supplémentaires. À ce titre, l'ajout d'employés étudiants à court terme entraîne une augmentation significative des ressources humaines.

Développement

Au printemps 1971, le GNB a formalisé un programme d'emploi d'été pour étudiants. L'objectif était de jouer un rôle important en fournissant des emplois et en fonctionnant comme un centre d'information pour aider les étudiants à obtenir des emplois de différentes sources (Christie, 1971). Le programme a continué et s'appelait au moment de la recherche le Stage d'emploi étudiant pour demain (SEED). Le Ministère de l'Éducation postsecondaire, Formation et Travail a maintenu le programme SEED avec la même intention : permettre aux étudiants de gagner de l'argent pour couvrir leurs frais de scolarité et acquérir de nouvelles compétences. Avec ce programme, les organismes sans but lucratif, les ministères et organismes provinciaux, les Premières Nations et les municipalités peuvent bénéficier d'une main d'œuvre étudiante travaillant à temps plein pendant un certain nombre de semaines au salaire minimum.

En 1971, l'Administration des ressources historiques employait dix-huit étudiants par le biais du programme d'emploi. À l'été 1979, l'Administration a facilité l'ouverture de cinquante postes d'étudiants. En 2014, le SEED a financé un total de 102 emplois étudiants ou 947 semaines pour les musées communautaires et les sociétés de gestion du patrimoine (Allen-Scott et al., 2014). Grâce au SEED, le GNB fournit des fonds pour la Priorité d'emplois étudiants (PEP). Bien que la PEP soit financée par le SEED, les fonds sont attribués différemment. La PEP fournit un certain nombre de semaines à une direction générale ou un ministère, qui distribue alors les postes pour soutenir une activité ciblée, comme des guides dans les musées communautaires. Le SEED quant à lui est administré par les députés. Les élus reçoivent un certain nombre de semaines à distribuer au sein de leur circonscription selon la manière qu'ils jugent appropriée. Les allocations SEED vont généralement de huit à dix semaines et sont souvent fixées à huit. Les musées peuvent, par conséquent, postuler à la fois pour la PEP et le SEED, en envoyant leur demande à la Direction du Patrimoine. La plupart des musées reçoivent au moins un étudiant de la PEP et ils peuvent recevoir une ou plusieurs positions SEED en fonction des souhaits émis auprès de leur député.

Le SEED fonctionne comme un instrument de politique culturelle implicite car il octroie du financement pour embaucher des employés à temps plein pendant environ deux mois par an, permettant aux musées d'ouvrir et d'offrir des programmations supplémentaires. Puisqu'environ 50% des musées et sociétés historiques reçoivent moins de 5 000 dollars du GNB pour leurs opérations, et qu'un étudiant à temps plein au salaire minimum pendant dix semaines coûte plus de 4 000 dollars, le programme permet aux musées d'avoir un employé pendant environ huit ou dix semaines, employé qu'ils seraient autrement incapables de rémunérer. Ainsi, le programme influence la capacité liée à la programmation publique du musée.

Effets

Les entrevues ont indiqué que sans employés étudiants l'été, de nombreux musées au Nouveau-Brunswick n'auraient pas pu ouvrir et d'autres offriraient beaucoup moins de programmation publique. Le programme (SEED) détermine quand et pour combien de temps les musées sont ouverts. Ainsi, l'été est la seule période où la majorité des musées communautaires sont ouverts au public avec des heures régulières parce qu'ils embauchent un ou plusieurs étudiants par le biais du SEED/PEP et des programmes fédéraux d'emploi, quand l'organisation a suffisamment de capacité financière. À propos de la saison automnale, un participant a déclaré : « [N]ous perdrons nos étudiants et nous devons arrêter nos opérations » (Participant D, 2014).

En outre, dans de nombreux cas, le SEED affecte également la programmation estivale des musées et la façon dont ils montent leurs expositions. Dans certains établissements, les expositions permanentes sont mises au point avec l'espoir qu'il y aura des étudiants disponibles pour offrir des visites guidées. En effet, les objets sont exposés et peuvent être facilement volés ou vandalisés sans la présence attentive d'un guide touristique. Alice Folkin (2014) de la Maison Keillor a noté qu'ils auraient à modifier leurs installations sans étudiants l'été; les objets devraient être mis sous plexiglas ou fixés à leur emplacement. Autrement dit, les expositions sont développées sans certaines mesures de sécurité parce que les étudiants sont disponibles pour accompagner les clients à travers le musée.

Alors que le SEED/PEP s'avère nécessaire pour de nombreuses institutions, son administration conduit à certains défis qui façonnent également les opérations. Le nombre de semaines d'emploi disponibles pour les musées a diminué depuis les années 1990 et il s'agit d'un contrat de courte durée (dix semaines). Or, même si un musée souhaite seulement ouvrir pendant l'été, un contrat de huit semaines est restrictif considérant le temps de formation nécessaire. Il est également difficile d'embaucher les employés appropriés parce que les étudiants ont déjà fini l'école et sont en recherche d'emploi avant même que les musées ne sachent s'ils recevront du financement de SEED/PEP. Il y a eu des cas où les musées se préparaient à ouvrir pour l'été sans savoir s'ils recevraient du financement pour tous les employés étudiants (Clarke, 2014 ; Folkin, 2014 ; Participant, D 2014 ; C. White, 2014).

Un manque de cohérence se fait sentir dans le fonctionnement des musées car il n'y a pas de contrats d'embauche pluriannuels et les emplois SEED sont attribués par les députés sans critères clairs et précis. La PEP offre un niveau de cohérence depuis 2009 car elle attribue un certain nombre d'employés étudiants aux musées communautaires. Grâce à la PEP, les musées communautaires pourront idéalement recevoir au moins un étudiant pendant dix semaines chaque été. Cependant, comme un participant le souligne, le nombre d'étudiants n'est pas garanti et il s'agit d'« un pari chaque année » (Participant B, 2014, communication personnelle). L'absence de certitude empêche une planification à long terme et l'élaboration de plans de programmes publics. Comme Chris White (2014) l'a résumé, avec un seul étudiant vous êtes juste « en train d'essayer de garder la porte ouverte et de gérer l'heure du déjeuner ». Avec plusieurs étudiants, un musée peut être mieux positionner pour offrir des programmes publics.

Une approche holistique

En dépit de son importance pour la communauté muséale, le SEED n'est pas explicitement mentionné dans la *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick*. Par ailleurs, nous avons présenté l'histoire de la *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick* et du SEED comme s'ils avaient un développement distinct et indépendant. Cependant, cette distinction ne reflète pas la complexité réelle des instruments gouvernementaux tels qu'ils sont vécus par les musées en tant que cibles des programmes de la *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick* et de la prestation du SEED.

Comme les représentants des musées l'ont indiqué, il est impossible pour les musées de mettre en œuvre une politique culturelle sans tenir compte de l'instrument que représente le SEED. Les utilisateurs se sont appropriés et ont reconfiguré le SEED, créant par là-même une double identité. En d'autres termes, l'instrument est transformé en fonction de l'activité à l'intérieur de laquelle il est inséré. La communauté muséale discute du SEED en ce qui concerne leurs opérations. La correspondance entre le gouvernement et l'Association des musées du Nouveau-Brunswick (AMNB) sur des questions de politiques, illustre certaines inquiétudes concernant le programme. Par exemple, l'AMNB (2007) a dit que le SEED doit être sérieusement modifié pour refléter les besoins des musées. La section des Services aux musées reconnaît l'importance du SEED/PEP pour le secteur des musées et, dans une certaine mesure, agit comme un intermédiaire entre le ministère de l'Éducation postsecondaire, formation et travail et les musées. La section administre la PEP et gère le paiement direct d'étudiants par le SEED/PEP pour les musées. Cependant, la section recommande aux musées communautaires de ne pas dire qu'ils ont besoin d'étudiants et sans étudiants ils ne peuvent pas fonctionner quand ils postulent au SEED. En effet, la section demande aux musées de discuter des avantages et des bénéfices du programme pour les étudiants et leur expérience d'emploi s'ils veulent se qualifier parce que l'objectif explicite du programme est de créer des emplois étudiants et non de garder les musées ouverts d'une année à l'autre (Participant H, 2014). En l'absence d'une réforme plus large, l'instrument est mobilisé pour le bénéfice des musées.

Quand les musées ont soumis des mémoires lors du renouvellement de la politique culturelle ils ont souligné l'importance du SEED et parlé des problèmes posés par le programme selon leur perspective. Cependant, cet instrument ne fait pas officiellement partie de la politique culturelle et le SEED n'est pas harmonisé avec celle-ci. Le programme d'emploi des étudiants a été élaboré en fonction de la compréhension d'un problème différent, influençant l'instrument qui a été créé et les réformes ultérieures.

Au-delà de l'importance du SEED pour les opérations des musées, il a également une influence sur les effets de la politique culturelle explicite. L'utilisation des étudiants SEED par les organismes de services peut faciliter indirectement l'accès aux subventions que ciblent l'organisation. Par exemple, les musées doivent être ouverts au public au moins dix semaines par an pour être admissible à la subvention de fonctionnement. Sans étudiants SEED, cela est impossible pour certaines institutions. Les employés étudiants peuvent également permettre l'accès à des subventions pour les projets. Un participant a fait remarquer que les étudiants SEED lui ont permis

d'accéder à la subvention d'exposition parce qu'il pouvait ainsi planifier l'exposition pendant que les étudiants assuraient le fonctionnement du musée pendant l'été.

L'instrument d'emploi peut également atténuer l'influence des subventions qui ciblent les musées. Par exemple, certains étudiants effectuent des activités financées dans le cadre du programme d'inventaire des collections. Cependant, des problèmes se posent dans la mise en œuvre du programme lorsque les étudiants changent d'année en année. Parlant du travail sur les collections, Bogaard (2014, communication personnelle, traduction par l'autrice) a déclaré : « même avec les étudiants qualifiés et les meilleures intentions, des différences et même des incohérences vont se présenter ». Alors que son commentaire était spécifique au travail de collection, l'idée est valide pour toute activité du musée. Par conséquent, dit-il, « tous les projets qui ont différentes personnes effectuant un va-et-vient continuels risquent de faire face à des ennuis » (Bogaard, 2014, traduction par l'autrice).

En résumé, cette étude de cas démontre la nécessité d'une recherche plus holistique qui prend en compte la politique culturelle implicite parallèlement à une politique culturelle explicite parce que certaines politiques culturelles plus fondamentales ne sont pas étiquetées comme telles. La *Politique culturelle du Nouveau-Brunswick* et les programmes associés ont été élaborés en collaboration avec les musées qui participent déjà à l'utilisation du SEED pour soutenir leurs opérations. Leurs propositions pour de nouveaux programmes ont été formulées avec la prémisse qu'il y avait déjà certains programmes en place pour soutenir les employés. Les instruments gouvernementaux ne se développent pas en vase clos et donc les étudier isolément limite la compréhension.

Conclusion

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick utilise plusieurs instruments qui influencent l'activité des musées. En particulier, cette recherche a examiné les instruments associés à la politique culturelle explicite et ceux qui peuvent être considérés comme une politique culturelle implicite. Les instruments associés avec la *Politique culturelle du Nouveau Brunswick* ont encouragé la création et le renouvellement d'expositions. Cependant, l'influence de ces instruments est atténuée par le SEED qui occupe une place centrale étant donné qu'il permet l'embauche de personnel sans lequel le musée ne peut exister ou fonctionner adéquatement. Si les gouvernements souhaitent influencer les opérations muséales, ils doivent offrir un financement en soutien à la capacité des musées en termes de personnels. Étant donné que certains instruments gouvernementaux servent à accroître la capacité de ceux qui ont accès à la subvention, on observe une superposition d'effets.

De la perspective des musées, il faut tenir compte des interactions et influences des différents instruments qui ciblent et utilisent les musées. Ils suggèrent d'avoir des discussions plus approfondies au-delà des frontières organisationnelles pour s'engager dans une réflexion plus holistique concernant les enjeux de mise en œuvre de la politique culturelle et, plus précisément, muséale. Il est nécessaire d'analyser les relations entre les instruments préexistants et les instruments développés dans le cadre de politiques culturelles plus générales. Alors que les

politiques culturelles ont été formulées plus récemment, les gouvernements ont une longue histoire d'influence sur les institutions culturelles. L'histoire des politiques culturelles s'inscrit en réalité dans un temps plus long et revêt de nombreuses facettes que les politiques culturelles nouvellement articulées ne le suggèrent.

¹ Certaines institutions ne savent pas quelles activités sont éligibles. Lors de notre interview, Paul Bogaard (2014, traduction par l'autrice) du Musée de la Carrosserie Campbell a déclaré : « Nous sommes informés sur les activités muséales mais on ne sait pas à quoi il correspond ni comment nous pouvons l'utiliser ».

Bibliographie

- Ahearne, J. (2009) Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15(2), 141-53.
- . (2004). *Between Cultural Theory and Policy: The cultural policy thinking of Pierre Bourdieu, Michel de Certeau and Régis Debray*. Working Paper. Coventry: University of Warwick.
- Association Museums New Brunswick. (2007). *Building a new foundation for the museum community: Comments on the findings of the premier's community non-profit task force*. <http://www.amnb.ca/wp-content/uploads/2013/05/BradshawAMNBResponse.doc>
- Ashley, S. (2012). Museum volunteers: Between precarious labour and democratic knowledge community. Dans J. Paquette (dir.), *Cultural Policy, Work and Identity* (pp. 107-128). Burlington : Asgate Publishing.
- Barrieau, N. et Bourgeois, D. (2011). Le Nouveau-Brunswick: dualité culturelle et institutionnelle. Dans M. Gattinger et D. Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada: Origines, évolutions et mises en œuvre* (pp. 77-104). Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Baudot, P. (2011). L'incertitude des instruments. *Revue Française de Science Politique*, 61(1), 79-103.
- Boylan, P. (2006). Museums: Targets or instruments of cultural policies? *Museum International*, 58(4), 8-12.
- Burley, W. Heritage Branch Culture and Sport Secretariat, Government of New Brunswick. (2002). Correspondence. Fredericton: Provincial Archives.
- Byrne, T. (2012). The creative city and cultural policy: opportunity or challenge? *Cultural Policy, Criticism and Management Research*, 6, 52-78.
- Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton : Princeton University Press.
- Cherrington, R. (2009). The development of working men's clubs: a case study of implicit cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 15(2), 187-199.
- Christie, T. (1971). *Student Summer Employment Program, 1971*. Fredericton : Department of Labour, Government of New Brunswick.
- Di Pietro, L., Guglielmetti Mugion, R., Francesca Renzi, M. et Toni, M. (2014). An audience-centric approach for museums sustainability. *Sustainability (Switzerland)*, 6(9), 5745-5762.
- Direction de patrimoine, Tourisme, Patrimoine et Culture. (2016). *Programme de renouvellement des expositions et de soutien aux activités muséales*. <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/thc-tpc/pdf/Services/LignesDirectricesRenouvellementExpositionEtActivites.pdf>.
- Frey, B. S. et Meier, S. (2006). The economics of museums. Dans V. A. Ginsburg et D. Throsby (dir.), *Handbook of the Economics of Art and Culture* (pp. 1017-47). Burlington : Elsevier.
- Gattinger, M. et Saint-Pierre, D. (2011). *Les Politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada:*

- origines, évolutions et mises en œuvre*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- . (2010). The “neoliberal turn” in provincial cultural policy and administration in Québec and Ontario: The emergence of “quasi-neoliberal” approaches. *Canadian Journal of Communication*, 35(2), 279-302.
- Gattinger, M., Saint-Pierre, D. et Couture Gagnon, A. (2008). Toward subnational comparative cultural policy analysis: The case of provincial cultural policy and administration in Canada. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 38(3), 167-186.
- Gray, C. (2012). Democratic cultural policy : democratic forms and policy consequences. *International Journal of Cultural Policy*, 18(5), 505-518.
- . (2010). Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible? *International Journal of Cultural Policy*, 16(2), 215-30.
- Halpern, C. (2010). Governing despite its instruments? Instrumentation in EU environmental policy. *West European Politics*, 33(1), 39-57.
- Hesmondhalgh, D., Lee, D., Oakley, K. et Nisbett, M. (2015). *Culture, Economy and Politics: The Case of New Labour*. New York : Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. et Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Complementary effects, goodness of fit, degrees of freedom, and feasibility in policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182.
- Issalys, P. (2005). Choosing forms of public action : A question of legitimacy. Dans P. Eliadis, M. Hill et M. Howlett, *Designing Government from instruments to governance* (pp. 154-181). Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Jeannotte, M. S. (2010). Going with the flow: Neoliberalism and cultural policy in Manitoba and Saskatchewan. *Canadian Journal of Communication*, 35(2), 303-324.
- Jenkins, B. (2005). Toronto's cultural renaissance. *Canadian Journal of communication*, 30(2), 169-186.
- Kang, H. (2015). Contemporary cultural diplomacy in South Korea: explicit and implicit approaches. *International Journal of Cultural Policy*, 21(4), 433-447.
- Larminat, X. (2014). L'informatisation des services de probation : Une mise en abyme des réformes de modernisation. Dans C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effet* (pp. 445-464). Paris : Presse de sciences Po.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- Le Galès, P. (2011). Policy Instruments and Governance. Dans M. Bevir (dir.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 142-159). Londres : Sage.
- Lindqvist, K. (2012). Museum finances: Challenges beyond economic crises. *Museum Management and Curatorship*, 27(1), 1-15.
- Marontate, J. et Murray, C. (2010). Neoliberalism in provincial cultural policy narratives: Perspectives from two coasts. *Canadian Journal of Communication*, 35(2), 325-343.
- Morgan, J. (2013). Examining the 'flexible museum': exhibition process, a project approach, and the creative element. *Museum and Society*, 11(2), 158-71.
- Mulcahy, K. V. (2006). Cultural Policy. Dans B. G. Peters et J. Pierre (dir.), *Handbook of Public Policy* (pp. 265-279). Thousand Oaks : Sage.
- Pichette, R. (2001). Culture and official languages. Dans R. Ouellette (dir.), *The Robichaud Era, 1960-70: Colloquium Proceedings* (pp. 67-86). Moncton: The Canadian Institute for Research on Regional

Development.

- Reussner, E. M. (2003). Strategic management for visitor-oriented museums. *International Journal of Cultural Policy*, 9(1), 95-108.
- Roy-Valex, M. et Bellavance, G. (2015). *Arts et territoires à l'ère du développement durable : vers une nouvelle économie culturelle?* Laval : Presses de l'Université Laval.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Sandfort, J., Coleman Selden, S. et Sowa, J. E. (2008). Do government tools influence organizational performance?: Examining their implementation in early childhood education. *The American Review of Public Administration*, 38(4), 412-38.
- Selvakumar, M. et Storksdieck, M. (2007). Portal to the public: Museum educators collaborating with scientists to engage museum visitors with current science. *Curator*, 56(1), 9-78.
- Selwood, S. et Davies, M. (2005). Capital costs: Lottery funding in Britain and the consequences for museums. *The Museum Journal*, 48(4), 439-65.
- Throsby, D. (2010). *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- . (2009). Explicit and implicit cultural policy: some economic aspects. *International Journal of Cultural Policy*. 15(2), 179-85.
- Tourisme Patrimoine et Culture, Gouvernement de Nouveaux Brunswick. (2016). *Musée – Inventaire des collections subvention* .
http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/services/services_renderer.201027.Museum_-_Collection_Inventory_Grant.html

Entrevues personnelles

- Bogaard, Paul. 2014. Enregistrement audio. 2 septembre. Campbell Museum Carriage Factory. Sackville, Nouveau-Brunswick.
- Clarke, Bill. 2014. Enregistrement audio. 18 août. Musée régional Restigouche. Dalhousie, Nouveau-Brunswick.
- Cormier, Jeanne-Mance. 2014. Enregistrement audio. 29 juillet. Musée acadien. Moncton, Nouveau-Brunswick.
- Folkin, Alice. 2014. Enregistrement audio. 19 juillet. Keillor House. Dorchester, Nouveau-Brunswick.
- Goulding, Sarah. 2014. Août 28. Enregistrement audio. Le musée du chocolat. St. Stephen, Nouveau-Brunswick.
- Participant A. 2014. Enregistrement audio. 28 juillet. Nouveau-Brunswick.
- Participant B. 2014. Enregistrement audio. 30 juin. Nouveau-Brunswick.
- Participant D. John Fischer Memorial Museum. 2014. Enregistrement audio. 5 août Kingston, Nouveau-Brunswick.
- Participant E. Railway Station MacAdam. 2014. Enregistrement audio. 4 septembre. Téléphone.
- Participant F. Musée historique de Tracadie. 2014. Enregistrement audio. 19 août Tracadie-Sheila, Nouveau-Brunswick.
- Participant G. Musée Mgr. - Camille - Andre Leblanc. 2014. Enregistrement audio. 10 novembre. Téléphone.
- Participant H et I. Musée Services, Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 2014. Enregistrement audio. 4 novembre. Fredericton, Nouveau-Brunswick.
- White, Chris. 2014. Enregistrement audio. 8 juillet. Kings County Museum. Hampton, Nouveau-Brunswick.

White, Fred. 2014. Enregistrement audio. 22 juillet Fredericton Region Museum. Fredericton, Nouveau-Brunswick