

PARTIE 3

L'élaboration et l'adoption de la politique culturelle : Les acteurs, leurs croyances, les décisions gouvernementales et leurs impacts

La deuxième partie a été consacrée aux acteurs, aux regroupements et aux organismes du milieu culturel, mais aussi aux autres acteurs sociaux au moment de l'émergence de la politique culturelle gouvernementale de 1992. Les principales contraintes vécues par ces acteurs ont été également abordées ainsi que le rôle et les stratégies mises de l'avant par la Coalition du monde des arts et de la culture à compter de 1986.

Ainsi, à cette donnée structurelle qu'est le partage des pouvoirs en matière de culture entre Ottawa et Québec se sont ajoutés, durant les années 1980 et le début des années 1990, des facteurs conjoncturels comme la crise des finances publiques et la consolidation des groupes de pression issus des milieux culturels. Ces derniers sont désormais mieux organisés, mais surtout plus revendicateurs. Favorisés par des circonstances politiques et constitutionnelles exceptionnelles, mais exacerbés par des compressions budgétaires dans certains domaines, les institutions, les associations professionnelles et les organismes culturels québécois

font pression auprès du gouvernement du Québec afin que ce dernier accroisse le budget dévolu au ministère des Affaires culturelles.

Cette troisième et dernière partie s'attarde au processus qui mène à l'adoption de la politique culturelle gouvernementale, en décembre 1992. Elle vise à faire connaître le rôle des fonctionnaires du ministère des Affaires culturelles lors de l'élaboration de la politique et des différents groupes en présence. Elle tient aussi compte de leurs élites respectives et de leurs systèmes de croyances ainsi que des décisions gouvernementales et de leurs impacts.

Dans les faits, cette partie concerne la période intensive qui va du dépôt du *Rapport Arpin*, en juin 1991, à l'adoption de la politique, en décembre 1992, en faisant cependant un bref retour sur le *Rapport Coupet* (novembre 1990) puisque cette étude lance le processus d'élaboration de la politique. Outre le fait de mettre l'accent sur la cinquième composante du modèle de l'*Advocacy Coalition Framework*, soit « le sous-système de la politique concernée » (voir la figure 1), cette partie s'attarde plus particulièrement à la quatrième hypothèse retenue dans le cadre de cet ouvrage et qui porte sur les systèmes de croyances des élites, soit les acteurs qui montent au front, qui sont porteurs du discours et qui œuvrent dans les coulisses du pouvoir. Cela étant dit, soulignons que cette dernière partie se divise en trois chapitres.

Le chapitre 6 se consacre aux étapes préliminaires de la politique culturelle, à son élaboration en 1991 et au cours de la première moitié de l'année 1992, ainsi qu'au rôle joué par les *policy brokers* et à leur fonction de médiation et d'aide à la prise de décisions. Le chapitre 7 met l'accent sur l'identification des croyances des groupes idéologiques et des groupes orientés vers des intérêts concrets, alors que le chapitre 8 traite des décisions prises par les autorités gouvernementales et de leurs impacts « immédiats » puisqu'une évaluation de la politique culturelle de 1992 reste toujours à venir.

6

L'élaboration de la politique culturelle gouvernementale

Ce chapitre s'attarde aux étapes préliminaires et à l'élaboration de la politique culturelle gouvernementale. Après le dépôt des rapports Coupet (novembre 1991) et Arpin (juin 1991) et durant les audiences de la Commission parlementaire sur la culture, à l'automne 1991, divers services du ministère travaillent à formuler la future politique, à en évaluer les coûts, à élaborer un plan d'action et à faire cheminer le tout dans les dédales administratifs et politiques du gouvernement. Plusieurs comités de travail au sein du ministère sont à pied d'œuvre afin qu'un consensus général entre les acteurs concernés s'établisse quant aux finalités de la politique. Au terme de ce processus d'élaboration, la *Politique culturelle du Québec* est déposée à l'Assemblée nationale du Québec en juin 1992.

LES ÉTAPES PRÉLIMINAIRES

Bien que plusieurs aspects du *Rapport Coupet* aient été relevés dans les chapitres précédents, il y a lieu de rappeler brièvement son origine et les impacts de ses recommandations sur les événements ultérieurs. Mentionnons également que cette étude sur le financement des arts et de la culture se déroule durant la période où se discute l'adoption, par tous les gouvernements canadiens, d'un nouveau cadre constitutionnel qui permettrait au Québec de réintégrer la Constitution canadienne : l'Accord du lac Meech qui est cependant rejeté le 23 juin 1990.

Le Rapport Coupet (novembre 1990)

Au printemps 1990, face aux difficultés croissantes qu'éprouve le ministère des Affaires culturelles à soutenir le développement de certains secteurs culturels,

face aussi aux pressions croissantes du milieu de la culture, la ministre Lucienne Robillard accorde à une firme privée, Samson, Bélair/Deloitte & Touche, « le mandat d'étudier la question du financement des arts et de la culture au Québec et de proposer de nouvelles avenues de financement » (Coupet, 1990 : 3). L'annonce publique de cette décision suscite un « véritable vent d'inquiétude », pour ne pas dire d'indignation (*La Presse*, 19 avril 1990 : E3; *Le Soleil*, 19 avril 1990 : B16). Nombre de médias insistent tout particulièrement sur le fait que le gouvernement du Québec semble chercher de nouveaux moyens pour solutionner les problèmes de financement public mais surtout, selon la journaliste Martine R.-Corrivault, on soupçonne « l'État de chercher des moyens de se désengager » (*Le Soleil*, 25 janvier 1991a : A6).

L'équipe formée pour la réalisation de cette étude se compose de quatre consultants : deux économistes (André Coupet, directeur du projet, et Guy DeRepentigny), une psychologue spécialiste du domaine des arts (Linda Otis) et un expert dans le financement des entreprises (Claude Lafond). Cette équipe s'adjoint deux conseillers externes qui interviennent de façon ponctuelle : François Arcand, président de la firme de consultants Cultur'inc inc., et François Colbert, professeur aux Hautes Études commerciales (HEC). Enfin, un comité de huit personnes du ministère des Affaires culturelles assure le suivi des travaux (validation de la méthodologie et examen de la progression des résultats).

Conscients des remous que risque de susciter cette étude, les auteurs résumant en ces termes les perspectives ou la nécessité d'aller bien au-delà de la simple question du financement :

Initiée dans la tempête, cette étude, une fois achevée, soulèvera-t-elle une nouvelle bourrasque qui repoussera les problèmes et les vrais débats encore un peu plus loin dans le temps ou bien, plus sereinement, mettra-t-elle en route un processus d'élaboration d'une nouvelle politique culturelle pour le Québec des années 1990? Pourrait-il y avoir émergence d'un consensus, ne serait-ce qu'entre les représentants des institutions culturelles et le ministère des Affaires culturelles, pour faire en sorte que les autres acteurs (le gouvernement fédéral, les municipalités, le secteur privé) et finalement toute la société embarquent dans le défi de doter le Québec d'une culture encore plus forte et mieux partagée.

Il serait quand même navrant que ce document à peine lu, à peine ouvert, serve de pomme de discorde entre toutes les parties alors que force est de constater que le ciel s'assombrit : la récession économique qui s'amorce risque de réduire les recettes de toutes les institutions au niveau de la

billetterie ou au niveau des fonds en provenance du secteur privé. Les nouvelles taxes (TPS et TVQ) renforceront, elles aussi, les freins à la consommation des produits culturels (Coupet, 1990 : 6-7).

En fait, pour les auteurs de l'étude, c'est « la société québécoise elle-même, finalement, dans son essence, dans son devenir » qui est en jeu (*Ibid.* : 3). Il leur apparaît donc pertinent de profiter des « deux grandes opportunités » qui se présentent alors.

Tout d'abord, les « Tables Québec-municipalités », prévues pour le printemps 1991, ont comme objectif « une redistribution des rôles et vraisemblablement des assiettes fiscales entre les deux niveaux de gouvernement ». De l'avis des auteurs du *Rapport Coupet*, le milieu des arts et de la culture doit être présent dans ce nouveau partage. Puis, au-delà du nouveau cadre constitutionnel qui se discute alors, il importe, selon eux, « que l'on se donne un contenu, un projet de société au centre duquel doit impérativement se situer la politique culturelle du Québec de demain » (*Ibid.* : 6-7).

Bref, si la diffusion de cette étude et de ses dix-huit recommandations suscite « une nouvelle bourrasque » au sein du milieu culturel et des municipalités¹, elle a le mérite, par contre, d'avoir mis en route le processus d'élaboration de la politique qui, d'ailleurs, sera facilité par deux personnalités en vue du milieu politico-administratif gouvernemental : Liza Frulla-Hébert et Roland Arpin. Ces derniers réussiront le tour de force de concilier les intérêts, parfois divergents, de groupes concernés.

Le Rapport Arpin (juin 1991)

En poste depuis à peine trois mois, la nouvelle ministre des Affaires culturelles, Liza Frulla-Hébert, fait part assez rapidement de ses intentions : adopter deux projets de loi sectoriels sur le cinéma et les conservatoires de musique et d'art dramatique, finaliser les grands travaux de construction et de réaménagement du Musée du Québec (maintenant le Musée national des beaux-arts du Québec), du Musée d'art contemporain et de la Place des arts, créer une table sectorielle à la Table Québec-municipalités, poursuivre le processus d'examen du modèle de

1. Pour prendre connaissance de ces dix-huit recommandations touchant des aspects aussi divers que la fiscalité, le renouvellement des organismes non performants, le partenariat privé-public, le développement culturel et artistique régional, la gestion des organismes culturels, etc., voir Coupet (1990 : 193-217).

gestion administrative du ministère² et, finalement, mettre sur pied un groupe-conseil dont le mandat est de formuler des propositions qui définiront le cadre et le contenu d'une politique culturelle pour le Québec.

Il faut dire que le mouvement de protestation et d'inquiétude suscité par la publication du *Rapport Coupet*, mais aussi certains constats qui ne « dorent pas la pilule » au gouvernement obligent une nouvelle conception des interventions publiques en ce domaine. Bref, « agacée par la question du fameux 1 % du budget total du gouvernement du Québec qui devrait être dévolu à son ministère (une promesse du Parti libéral dont l'objectif lui apparaît symbolique et trop restrictif), Mme Frulla-Hébert insiste plutôt pour “ qu'on passe aux vrais enjeux et qu'on élargisse le débat sur des problèmes cruciaux ” » (*Le Soleil*, 25 janvier 1991b : A1).

Pour ce faire, comme l'écrit la journaliste Martine R.-Corrivault, la ministre « a besoin d'un appui sans faille du milieu et d'arguments de poids pour convaincre ses collègues et les autres intervenants dont l'engagement sera nécessaire » (*Le Soleil*, 25 janvier 1991a : A6). Le plus difficile demeure cependant, selon la ministre, l'obtention d'un consensus pour la mi-juin afin qu'une commission parlementaire ait lieu dès l'automne. C'est le défi que relève le groupe-conseil qu'elle crée en janvier 1991.

Les membres et le mandat du groupe-conseil

Outre le président Roland Arpin, identifié au milieu muséal, ce groupe-conseil se compose de dix représentants issus de la plupart des secteurs culturels du Québec :

- Disque, spectacle... : Gaétan Morency (directeur de l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo-ADISQ)
- Édition : Antoine Del Busso (directeur des Éditions de l'Homme et Le Jour, éditeur)
Marcel Couture (*Revue Force* et président du Salon du livre de Montréal)

2. Il s'agit notamment de l'application du principe du guichet unique, de la déconcentration de la gestion vers les régions, de la généralisation progressive des ententes triennales avec les organismes et de l'actualisation des mécanismes d'information (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-07a, avril 1991).

- Cinéma : Bernard Boucher (secrétaire général de l'Institut québécois du cinéma)
- Théâtre : Marie Tifo (comédienne et représentante du milieu du théâtre)
- Artistes : Serge Turgeon (président de l'Union des artistes-UDA)
- Diffuseurs : Peter Krausz (directeur de la Galerie d'art du Centre Saidye Bronfman)
Andrée Ménard (directrice de RIDEAU – diffuseurs des arts d'interprétation)
- Musique : Robert Spickler (directeur de l'Orchestre symphonique de Montréal-OSM)
- Patrimoine : Jules Bélanger (président de la Société historique de la Gaspésie)

Malgré une bonne représentation des différents milieux culturels, certains groupes réagissent à l'absence de représentants de leur secteur au sein du groupe-conseil. Ce mouvement d'opposition se limite cependant à quelques organismes et associations³. En fait, selon Bruno Dostie, s'il y a des réactions c'est que : « Les uns voyaient là un sourd complot du gouvernement pour obtenir de ce nouveau comité les arguments en faveur du désengagement financier que l'étude Samson, Bélair / Deloitte & Touche ne lui avait pas donnés. Et les autres, y voyant des états généraux dont ils étaient exclus, réclamaient un siège d'urgence » (*La Presse*, 16 mars 1991 : D2).

D'entrée de jeu, le président du groupe-conseil rédige le cadre de réflexion, d'ailleurs déjà fortement explicité dans son mémoire transmis à la Commission Bélanger-Campeau quelques semaines auparavant (Arpin, 1991). L'introduction de ce document de travail résume le mandat et trace les balises de l'énoncé de politique à remettre à la ministre, à la mi-juin :

3. Ainsi en est-il de la Conférence des associations de créateurs et de créatrices du Québec, du Regroupement des professionnels de la danse, de l'Union des écrivains et écrivaines du Québec et de la Société des auteurs, chercheurs, documentalistes et compositeurs (*Le Devoir*, 29 janvier 1991 : B8; *La Presse*, 30 janvier 1991 : B5, et 3 février 1991 : C5).

[...] dans nos sociétés libérales, fortement axées sur l'action, voire la surconsommation de biens et de services – y incluant les services et les programmes publics – la pression exercée sur les élus pour qu'ils développent toujours plus, qu'ils rajoutent sans cesse, qu'ils répondent à des besoins toujours plus grands, est considérable et compréhensible.

Considérable parce que les besoins semblent croître tout autant dans l'abondance que dans une évidente pauvreté; compréhensible parce que le libéralisme économique et le consumérisme cheminent main dans la main et que l'aspiration à « moins d'État » est tolérable tant qu'elle s'applique au détriment des autres [...] (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-01a, 19 janvier 1991 : 1).

Abordant cette nouvelle initiative ministérielle, Arpin souligne la volonté ferme de la ministre Frulla-Hébert de vouloir se doter d'un document d'orientation préalable à une politique culturelle pour le Québec :

Une telle politique, compte tenu des engagements publics à cet effet, et compte tenu aussi de son importance objective, ne saurait échapper au processus de la commission parlementaire. La Ministre a sans doute raison de croire qu'une certaine grogne, un cynisme certain du milieu, le constat d'un élargissement du fossé entre des créateurs – que la loi sur le statut de l'artiste avait remotivé pour un temps – et surtout le comportement, à l'endroit de la culture, d'un gouvernement perçu comme prioritairement affairiste, ne lui fournissent pas les munitions nécessaires pour monter à l'assaut du Conseil du Trésor et du Conseil des ministres.

Faut-il souligner qu'un document d'orientations de plus ne saurait émouvoir ces organismes de décision; qu'en conséquence, cette initiative de la Ministre risque de lui créer finalement des difficultés additionnelles, si une stratégie n'est pas préalablement arrêtée entre elle et le Premier ministre lui-même. (Ce qui vaut pour les choix hydroélectriques doit bien valoir pour les choix culturels... Ne pas le signaler clairement à la Ministre serait mal la servir...).

Une autre considération s'impose : on se saurait – sans le plus grand risque – traiter de cette question et de ce projet de préparation d'un énoncé de politique sans le lier à la vaste réflexion sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [...] (*Ibid.* : 9).

Voilà qui trace bien l'orientation générale et les visées particulières de l'énoncé à produire en si peu de temps, lequel devra faire consensus et susciter chez tous les acteurs concernés une adhésion déterminante pour que ce nouveau document ne soit pas à son tour « mis sur les tablettes ». Quant à la démarche de travail, il revient au président du groupe-conseil d'en définir les modalités.

Par contre, à la demande de la ministre, le groupe de travail doit tenir compte de la récente étude sur le financement des arts et de la culture (*Rapport Coupet*) et utiliser les études, analyses et travaux de recherche du ministère. Il doit également mettre en place un « mécanisme de consultation assurant la crédibilité des travaux » tout en respectant la brièveté du délai, donc « il ne pourra s'agir que d'une consultation restreinte et en circuit fermé » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-01a, 19 janvier 1991 : 11). Ce mécanisme de consultation n'est pas sans rappeler le déroulement du « forum professionnel réussi », tel que défini par Sabatier et Jenkins-Smith, lequel implique des négociations « en privé », et ce durant une période de quelques mois. Le groupe-conseil et Roland Arpin semblent donc correspondre à cette idée d'un « forum professionnel » et à cette fonction de *policy broker*.

Les consultations et les groupes rencontrés

Si les auteurs de l'*Étude sur le financement des arts et de la culture* ont consulté quelque 130 personnes, dont près d'une quarantaine du ministère des Affaires culturelles, les membres du groupe-conseil Arpin rencontrent, pour leur part, une vingtaine de regroupements culturels ainsi que des spécialistes en ce domaine et des cadres du ministère (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03a). Des mémoires et des documents sont aussi transmis au groupe-conseil par des individus et des organismes qui n'ont pas été entendus⁴.

Entre la création de ce groupe-conseil et le dépôt de son rapport, les membres ont à peine cinq mois pour s'entendre, concilier les multiples intérêts et élaborer une proposition de politique dont les recommandations seront étudiées en commission parlementaire. En plus d'une rencontre avec des hauts fonctionnaires du ministère⁵, le groupe-conseil se réunit à sept reprises entre le 7 janvier et le 17 mai 1991 pour entendre les critiques des associations et des regroupements

4. Mentionnons l'Alliance francophone pour la radio et la télévision publique, l'Association des artistes réputés dans le domaine des arts visuels, des conseils régionaux de la culture, la Société des musées québécois, le Regroupement des associations en arts visuels, les villes de Laval et de Montréal (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-27, 28 mai 1991).

5. À l'occasion de la rencontre du 30 avril 1991, les hauts fonctionnaires du MAC font plusieurs commentaires sur le projet de politique qui leur a été soumis. Ils soulignent notamment que le document devrait aborder la question de la langue française, tenir compte de la capacité des municipalités lorsque l'on préconise la décentralisation, insister sur le rôle de la métropole et sur sa vocation nationale et internationale, réfléchir à l'idée de mettre en place un observatoire des politiques culturelles et de créer un groupe-conseil permanent sur la culture (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03c, 30 avril 1991).

culturels sur le *Rapport Coupet*, écouter leurs doléances et prendre note de leurs demandes.

Dès la première rencontre, les membres s'entendent sur un certain nombre de points : élaborer une politique culturelle et non une politique des arts, traiter de la question régionale, discuter du saupoudrage des ressources financières tout en dissociant « culture » de « subvention », préciser les acquis à préserver et les nouveaux champs à développer, tenir compte des médias comme industries culturelles, élargir la notion de patrimoine à des dimensions autres que celle de patrimoine architectural et, enfin, laisser aux fonctionnaires du MAC le soin d'élaborer le plan d'action (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03d, 7 janvier 1991).

Lors des réunions subséquentes, les membres du groupe-conseil rencontrent différents représentants des regroupements. Fait surprenant, compte tenu de l'analyse de presse réalisée précédemment, hormis le Conseil québécois du théâtre (CQT) qui qualifie les recommandations du *Rapport Coupet* « d'erronées et d'extrêmement dangereuses » (Québec, MCCQ, DPE, Mémoire du CQT, mars 1991 : 3), la plupart des organismes commentent de façon relativement positive les recommandations de cette étude⁶.

Si la grande majorité de ces regroupements conviennent de la nécessité d'un plus grand soutien à la création et de l'injection d'argent neuf, plusieurs exigent une plus grande concertation entre le ministère des Affaires culturelles et les ministères des Communications et de l'Éducation notamment, et une meilleure formation générale en arts et en musique. Certains insistent sur le développement culturel en région, sur la mise en place d'incitatifs fiscaux et sur le renforcement des centres d'excellence à travers le Québec, alors que d'autres, comme la Guilde des musiciens, se prononcent carrément contre la décentralisation du MAC. Dans les faits, on craint la création de nouvelles structures qui ne feraient qu'accaparer des fonds publics au détriment des milieux culturels, en général, et des créateurs et des artistes, en particulier. Quelques-uns, enfin, comme le Regroupement des professionnels de la danse du Québec, condamnent le manque de vision globale de plusieurs organismes d'État, le faible leadership du MAC et soulignent, au passage, ses nombreuses lacunes de fonctionnement⁷.

6. Procès-verbaux du groupe-conseil Arpin et mémoires soumis par les organismes (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03a, 7 janvier au 17 mai 1991).

7. Également, pour le Conseil des métiers d'art du Québec (CMAQ), il « faut un ministère qui assume le leadership » et, pour cela, « il faut que ses pouvoirs soient considérablement renforcés [...] ». Cela implique également que le ministre des Affaires culturelles soit reconnu comme un ministre majeur » (Québec, MCCQ, DPE, Mémoire du CMAQ, 26 février 1991 : 19).

Relativement à la création d'un organisme analogue au Conseil des arts du Canada, l'Union des écrivains et écrivaines du Québec est d'avis que ce conseil devrait disposer d'un budget voté par le Parlement, recueillir de l'argent du secteur privé, distribuer les subventions et s'occuper de diffusion, et cela sans être contrôlé par la ministre. Bien que les membres du groupe-conseil reconnaissent qu'un conseil « semble répondre aux besoins des artistes et des créateurs et obtenir leur confiance », ils se demandent s'il est pertinent de créer ce type de structure (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03b, 26 février 1991 : 8).

Les conclusions et les réactions

Au cours des réunions du groupe-conseil, les membres conviennent des principales lignes directrices de la future politique. Tout d'abord, bien qu'il soit « difficile » de faire reconnaître l'importance de la culture, ils conviennent que cette notion « comme enjeu de société » est nouvelle. Ils appuient également le fait que la politique culturelle devra être « gouvernementale et non ministérielle » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03e, 6 mars 1991 : 10). Comme la culture a ses règles propres, cela justifie, selon eux, « qu'elle doit être considérée par le gouvernement comme un des axes de développement de notre société au même titre que le social ou l'économique » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03f, 16 et 17 avril 1991 : 8).

Les membres du groupe-conseil retiennent également l'idée d'une commission ou d'un conseil permanent de la culture qui faciliterait le développement d'une vision commune. Ce conseil devrait comprendre quatre groupes : le MAC-SOGIC, les créateurs, les industries culturelles et les institutions (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03g, 24 et 25 avril 1991 : 2-3). Ils considèrent également que l'Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC) « pourrait jouer un rôle important dans le domaine culturel si le gouvernement lui confiait un nouveau mandat » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03f, 16 et 17 avril 1991 : 4). D'ailleurs, dans la proposition finale, on associe directement cette institution à la recommandation de créer un observatoire. Les membres discutent aussi de la question de la fusion des ministères des Communications et des Affaires culturelles, de la transformation du MAC en ministère de la Culture et du rapprochement nécessaire avec le ministère de l'Éducation. Relativement au financement de la culture et à la question des jurys nationaux *versus* des jurys régionaux dans les programmes de subventions et de bourses, deux irritants majeurs pour les milieux culturels, les membres du groupe-conseil conviennent tout d'abord que le

financement doit venir de l'État, sans pour autant statuer sur son importance et le quantifier, puis ils privilégient la présence de jurys nationaux.

Enfin, en ce qui a trait au rapatriement des responsabilités fédérales en matière de culture et à la maîtrise d'œuvre unique par le MAC, les recommandations 94 et 95 du rapport sont particulièrement explicites : « que la culture fasse l'objet d'un rapatriement complet, avec les fonds correspondants et une pleine compensation financière » et « que les sommes provenant de toute forme de compensation financière soient affectées en totalité à la culture par le gouvernement du Québec » (Québec, MAC, *Rapport Arpin*, juin 1991 : 320).

Le 14 juin 1991, le groupe-conseil dépose son rapport. Les 5 000 exemplaires sont distribués en quelques semaines, ce qui oblige à réimprimer 3 000 nouveaux exemplaires. Ce document fait l'objet d'une importante couverture de presse, ce qui a pour effet, selon Roland Arpin, « d'en amplifier la portée et de créer une pression considérable sur le gouvernement » (Arpin, 1993 : 45).

Généralement bien reçu par le milieu culturel, l'énoncé de politique suscite par contre de vives réactions dans la presse anglophone, comme en témoignent les titres suivants : « Sloppy, windy and dangerous. Quebec report on the art encourages centralism », « Quebec sees its culture from a splendid isolation » et « Report on Quebec cultural policy calls for Ottawa to cede everything » (*The Gazette*, 23, 27 et 29 juin 1991 : B2, C3 et E11). Jean Lemieux signale que « les journalistes anglophones estiment que la Proposition est trop centralisatrice, qu'elle favorise la bureaucratisation » (1991a : 5). Même le Conseil des arts du Canada, qui se sent déjà assez menacé, se porte à la défense du fédéralisme culturel (*La Presse*, 30 juillet 1991 : C4).

Du côté des médias francophones, le rapport est abondamment commenté. Les éloges fusent de toutes parts : c'est un « rapport réaliste [qui] vise autant le gouvernement... que les tenants du 1 % » (*Voir*) ; « C'est plein, harmonieux, visionnaire » (Lise Bissonnette, *Le Devoir*) ; « C'est admirable. C'est impressionnant. C'est généreux. Le rapport est très bien fait » (Claude Masson, *La Presse*) ; « La proposition est généreuse et positive » (Jocelyne Lepage, *La Presse*) ; « L'aide à la création, l'accès aux arts, le financement de la culture, rien n'a été négligé » (Paule des Rivières, *Le Devoir*) ; « Le rapport ouvre une foule de perspectives » (Lise Bissonnette à Radio-Canada).

En fait, ce que les journalistes, les commentateurs et les éditorialistes retiennent le plus c'est la nécessité de « mettre fin au saupoudrage » des subventions et de créer un « véritable ministère de la Culture ». Les médias commentent aussi

abondamment les recommandations concernant le rapatriement d'Ottawa de tous les pouvoirs en matière de culture, la réduction de la TVQ à 3 % et le fait d'étendre aux municipalités la politique d'acquisition et d'installation d'une œuvre d'art (valeur de 1 %) dans les édifices gouvernementaux. Les quelques faiblesses soulignées par les journalistes concernent la formation dans le monde des arts, qui est « terriblement déficiente » selon Jocelyne Lepage (*La Presse*, 15 juin 1991 : D5), et la timidité éprouvée envers le rôle de Montréal (Paule des Rivières, *Le Devoir*, 19 juin 1991 : B1). Avec le temps et du recul, cependant, les inquiétudes augmentent au sein des organismes culturels et du monde municipal. Les audiences de la commission parlementaire sur la culture permettent de canaliser les différentes prises de positions.

Les travaux de la commission parlementaire (automne 1991)

Contrairement à l'omniprésence des acteurs, institutions et organismes issus du milieu culturel lors des travaux du groupe-conseil Arpin, la commission parlementaire de l'automne 1991 permet d'élargir le débat à d'autres acteurs issus des milieux sociaux, économiques et politico-administratifs. Ces derniers y prennent une part active en produisant notamment plus d'une centaine de mémoires.

Entre-temps, la ministre du MAC parcourt le Québec du 19 août au 9 septembre 1991. L'objectif de cette tournée est de « prendre le pouls des partenaires du Ministère sur leur vision du développement culturel en région » (*Inter Mac*, vol. 1, n° 9, 16 août 1991). Vers la même époque, elle entreprend également une « démarche de sensibilisation auprès des ministères impliqués de près ou de loin dans l'activité culturelle ».

Les membres de la commission parlementaire entendent 181 témoignages et prennent connaissance de 264 mémoires. Ces derniers viennent de tous les horizons. Selon la ministre, c'est la deuxième commission parlementaire « en importance dans l'histoire » après celle de la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Québec, MAC, Allocution de Liza Frulla-Hébert, 20 novembre 1991 : 2). Au cours des deux mois où se déroule cette commission, soit du 1^{er} octobre au 20 novembre, l'actualité devient culturelle, « du jamais vu au Québec » selon Roland Arpin (1993 : 45).

Outre la question « des sous », puisque c'est là le nerf de la guerre pour les milieux culturels, celle du rapatriement des pouvoirs occupe plus que jamais l'actualité journalistique. Selon Jean Lemieux, cette commission s'est d'ailleurs « déroulée sur un fond constitutionnel » et cela explique « que les journalistes ont

été plus sensibles aux différents mémoires des groupes ou organismes qui ont pris position sur la question» (J. Lemieux, 1991b : 4-5). Par contre, les médias anglophones ont particulièrement retenu les témoignages s'opposant ou soulignant des craintes quant à cette idée de rapatriement des pouvoirs (*Ibid.* : 16).

Bien que la plupart des artistes se rallie à l'idée du rapatriement des pouvoirs, les journalistes soulignent la méfiance et le scepticisme des milieux culturels quant à sa réalisation. Les déclarations de représentants du milieu du cinéma et de la télévision ne laissent place, par contre, à aucune équivoque : c'est le désaccord total quant à une juridiction exclusive du Québec dans le domaine de la culture⁸. Mais selon Serge Turgeon, président de l'UDA et membre du groupe-conseil, la charge des associations contestataires, notamment celles du cinéma et de la télévision, est une « charge complètement fédéraliste qui donne le coup d'envoi au débat référendaire ». Pour elles, selon Turgeon, « la question des sous passe avant tout » (*Le Devoir*, 25 septembre 1991 : B3).

Certains journalistes font également état que cette consultation représente la « tribune ultime » ou la « dernière chance » pour le gouvernement de répondre aux vœux exprimés par 30 ans de revendications des milieux culturels. On signale aussi la mainmise des fonctionnaires, car nombreux sont ceux à voir dans le *Rapport Arpin* « un danger de bureaucratisme, de dirigisme ». Le milieu municipal s'inquiète, pour sa part, de l'impact du transfert éventuel de responsabilités (*Le Devoir*, 15 novembre 1991a, b, c). Plusieurs intervenants insistent aussi sur la nécessité de réaffirmer le leadership du MAC en ce domaine et sur l'urgence d'agir en vue d'élaborer une véritable politique culturelle (J. Lemieux, 1991b : 11). Enfin, on critique ouvertement la grande générosité à l'endroit des industries culturelles et du ministère des Affaires culturelles ainsi que l'idée des trois pôles culturels (Montréal-Québec-ensemble régional), s'opposant ainsi « à ce que les régions ne soient que des "réceptacles" des productions réalisées dans les grands centres » (J. Lemieux, 1991b : 15).

Le tableau 8 permet de camper les différentes positions des principaux regroupements, associations et intervenants relativement au *Rapport Arpin*, et qui se partagent entre ceux qui se montrent généralement favorables, ceux qui adoptent une attitude plus mitoyenne en émettant quelques réserves et ceux qui désapprouvent la plupart des recommandations ou qui désavouent carrément la proposition de politique culturelle.

8. Voir les articles suivants : *Le Devoir*, 17 septembre 1991 : A1 ; 18 septembre 1991 : 3 ; *La Presse*, 19 septembre 1991 : C6 ; *The Globe and Mail*, 19 septembre 1991 : A12.

Tableau 8
Position des principaux regroupements,
associations et intervenants quant au *Rapport Arpin*¹

Pour le rapport (+)	Position mitoyenne (+ ou -)	Contre le rapport (-)
Conseil québécois du théâtre (CQT)	Conseils régionaux de la culture	Milieu québécois du cinéma et de la télévision ²
Union des artistes (UDA)	Regroupement des centres d'artistes autogérés du Québec (RCAAQ)	Les éditeurs anglophones
Fédération des travailleurs du Québec (FTQ)	Association des artistes réputés des arts visuels	Association québécoise des auteurs dramatiques (AQUAD)
Conseil des syndicats nationaux (CSN)	Orchestre symphonique de Montréal	Centre des auteurs dramatiques CEAD
Mouvement Québec-français	Union des municipalités du Québec (UMQ)	Société de développement des périodiques culturels (SODEP)
Ville de Montréal	Centre canadien d'architecture	Milieus et organismes régionaux ³
Ville de Québec	Association des galeries d'art contemporain de Montréal	Milieus anglo-québécois ⁴
Mouvement Desjardins	Assemblée des évêques du Québec	Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ)
Grands Ballets canadiens	Milieu de l'éducation en général	Grand Conseil des Cris du Québec
Grand Théâtre de Québec	Théâtre du Nouveau Monde (TNM)	Fédération des sociétés d'histoire
	Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ)	Domaine du livre en général (Association québécoise des salons du livre)
	Association des organismes musicaux du Québec (AOMQ)	Union des écrivains et écrivaines (UNEQ)
	Groupe de chercheurs (Coupet, DeRepentigny et 16 cosignataires)	

1. Cette classification est issue de commentaires rapportés par la presse écrite dans les jours suivant le dépôt du *Rapport Arpin* et lors de la commission parlementaire.
2. Mentionnons les groupes suivants : Association des producteurs de films et de TV du Québec, Association des propriétaires de cinéma, Association des réalisateurs-trices de films du Québec, Société des auteurs, chercheurs, documentalistes et compositeurs, Syndicat des techniciens-nes de cinéma et de vidéo du Québec, Canadian Independent Film Causus, Association québécoise des distributeurs et exportateurs de films et vidéos.
3. Certains organismes et institutions comme le Musée régional Louis-Hémon, le Centre national d'exposition de Jonquière, le Musée des religions de Nicolet, l'Atelier Presse Papier, certains conseils régionaux de la culture, la Ville de Trois-Rivières, l'Université du Québec à Trois-Rivières.
4. Playwright's Workshop Montreal, Congrès juif canadien, Services communautaires juifs de Montréal, Association des Townshippers des Cantons de l'Est, etc.

Par ailleurs, malgré le dépôt de la proposition de politique et les audiences de la commission parlementaire, la ministre Frulla-Hébert signale que le gouvernement n'est pas encore prêt à s'engager à adopter une politique culturelle gouvernementale pour le Québec. Pour ce faire, souligne-t-elle, il faut que la « facture autant que [le] contenu » de la proposition soient « modifiés pour prendre la forme de la position du gouvernement » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-40 : 3). C'est ce à quoi travaillent différentes instances et les fonctionnaires du MAC au cours des mois suivants.

LES POLICY BROKERS ET L'ORIGINE DU CHANGEMENT POLITIQUE MAJEUR

Selon Sabatier et Jenkins-Smith, le *policy broker* maintient le niveau de conflit politique dans des limites acceptables, recherche des compromis raisonnables afin de réduire l'intensité des discordes et suggère des solutions aux problèmes (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 27)⁹. Selon ces deux chercheurs, c'est une fonction traditionnelle de quelques élus politiques et, dans quelques pays européens comme la France et la Grande-Bretagne, de hauts fonctionnaires de l'État (*high civil servants*). À la lumière des documents consultés mais aussi des dossiers de presse dépouillés entre 1986 et 1993, la ministre Liza Frulla-Hébert et le président du groupe-conseil, Roland Arpin, ont assumé cette fonction.

Trois ministres libérales, Lise Bacon, Lucienne Robillard et Liza Frulla-Hébert, se succèdent à la direction du ministère des Affaires culturelles du Québec entre 1985 et 1992. Si le mandat de la ministre Robillard est relativement court, ceux des ministres Bacon et Frulla-Hébert demeurent marquants. Bien que l'on attribue à la ministre Bacon le mérite du dossier de la reconnaissance juridique du statut de l'artiste à la fin des années 1980, le milieu culturel tout comme les médias décrièrent très souvent son incapacité à forcer le gouvernement libéral à se plier à sa promesse du 1 % et ainsi à mieux soutenir les créateurs, les artistes et, également, le développement culturel du Québec.

9. Selon Sabatier et Jenkins-Smith, la distinction entre *advocate* et *broker* se situe sur un continuum : « Many brokers will have some policy bent, while advocates may show some serious concern with system maintenance. The framework merely insists that policy brokering is an empirical matter that may or may not correlate with institutional affiliation. While high civil servants may be brokers, they are also often policy advocates – particularly when their agency has a clearly defined mission » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 27).

Par contre, pendant tout le mandat de la ministre Frulla-Hébert, on louange généralement la détermination de cette « Dame “fer et velours” des Affaires culturelles » (Régis Tremblay du *Soleil*). On souligne sa ténacité à trouver des solutions et à faire adopter une politique culturelle gouvernementale qui, somme toute, satisfasse toutes les parties. De plus, l'annonce de la création du Conseil des arts et des lettres du Québec, demande maintes fois réitérée par le milieu, et l'ajout substantiel de fonds publics (57 millions de dollars) en 1992 sont particulièrement bien accueillis. Au dire de plusieurs, cette ministre réussit là où bien d'autres avaient échoué. Reprenons ce commentaire révélateur de Lise Bissonnette, du *Devoir*, après le dépôt du projet de loi, en juin 1992 :

La Ministre des Affaires culturelles, madame Liza Frulla-Hébert, mérite une ovation. Fonceuse, tenace, fouguese, elle vient d'arracher à l'un des cabinets les moins culturels de notre histoire une politique globale qui devrait, bon gré mal gré, en finir avec la marginalité de la mission culturelle de l'État. Avant de chipoter sur les détails on devrait à l'unanimité lui offrir des lauriers. Elle fait avancer les choses, peu de politiciens pourront jamais en dire autant (« L'art, et le possible », *Le Devoir*, 20 juin 1992a : A10).

De plus, profitant assurément d'un contexte constitutionnel et politique particulier, et forte d'un consensus général émanant des milieux socio-politiques et culturels, la ministre Frulla-Hébert reprend le flambeau des revendications culturelles traditionnelles du Québec et réclame haut et fort le rapatriement des pouvoirs d'Ottawa en ce domaine. Au cours du premier semestre de 1992, elle amorce des négociations en ce sens auprès de son homologue fédéral, Marcel Masse. D'ailleurs, dans les mois qui précèdent, elle déclare aux médias que ce « qu'il faut pour obtenir quelque chose, c'est le *timing* et la volonté du milieu ». En ce qui a trait au *timing*, note Bruno Dostie, « elle croit l'avoir : c'est le contexte politique actuel, où le débat constitutionnel fait de la culture le fondement même de la “société distincte” » (*La Presse*, 9 mars 1991 : D3).

Dans les faits, la ministre assume une fonction de médiation au sein du Conseil des ministres, mais aussi auprès des différents acteurs culturels, sociaux et économiques qui prennent part au débat. Mais il y a également un autre personnage public qui, entre-temps, réussit à concilier les acteurs du milieu de la culture et à susciter un consensus.

Les dossiers de presse conservés au ministère ont permis de constater que la nomination de Roland Arpin à la présidence du groupe-conseil est particulièrement bien accueillie. L'analyse de presse réalisée par Jean Lemieux et couvrant les deux

semaines qui suivent le dépôt du *Rapport Arpin* fait aussi état de la « très grande crédibilité » dont il jouit. Lemieux souligne que les journalistes ont particulièrement « mis l'accent sur “le travail accompli, en si peu de temps”, soit à peine cinq mois, et qui “fait honneur à l'équipe fort bien choisie qu'on lui avait donnée”, tout en rappelant les états de service de M. Arpin et en soulignant ses connaissances en matière de culture » (J. Lemieux, 1991a : 5).

Ainsi, dès sa nomination, Roland Arpin est perçu comme un personnage qui « offre des garanties » (Martine R.-Corrivault, *Le Soleil*, 25 janvier 1991a : A6). Selon Gilles Lesage, du *Devoir*, c'est un « humaniste et [un] bulldozer courtois » (26 janvier 1991b : A1), alors que pour Bruno Dostie de *La Presse* il est « brillant, convaincant, voire contagieux » (16 mars 1991 : D2). Ce personnage a une feuille de route impressionnante et les médias font état de ses multiples fonctions : ancien directeur du cégep Maisonneuve, ex-président de la Fédération des cégeps du Québec, ex-membre et ex-vice-président de la Commission d'éducation de l'OCDE, à Paris, ex-sous-ministre adjoint à l'Éducation et ex-sous-ministre aux Affaires culturelles, ancien secrétaire du Conseil du Trésor et, enfin, directeur du Musée de la civilisation de Québec depuis 1987.

Nationaliste convaincu, ce qui plaît à plus d'un, Arpin présente un mémoire aux membres de la Commission Bélanger-Campeau, *La culture : un territoire indivisible* (Arpin, 1991), dans les semaines qui précèdent sa nomination. Décrivant la complexité croissante des choix pratiques et de l'allocation des ressources réservées aux programmes culturels, Arpin conclut que « le Québec n'a d'autre choix que de revendiquer la pleine autonomie et la maîtrise d'œuvre des moyens pour exercer ses choix de développement ». Faisant allusion aux tendances souverainistes du président de l'Union des artistes, aussi membre du groupe-conseil Arpin, le journaliste Bruno Dostie (*La Presse*, 16 mars 1991 : D2) souligne que « pour un “mandarin”, [Roland Arpin] n'est pas si éloigné de Serge Turgeon que ça ».

Par ailleurs, rappelons un des points abordés précédemment et qui concerne les changements politiques majeurs. Une des conclusions de Sabatier et Jenkins-Smith a trait à la deuxième hypothèse retenue et suggère qu'une « hierarchically superior jurisdiction » de la politique peut imposer le changement à une « subordinate jurisdiction ». D'emblée, compte tenu de la dynamique canadienne en matière de culture et du contexte constitutionnel d'alors, il est exclu que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec correspondent aux juridictions « supérieure » et « subordonnée ». Il restait donc deux autres possibilités : que le gouvernement provincial (Premier ministre et Conseil des ministres) impose un

changement majeur en demandant au ministère des Affaires culturelles, et donc à la ministre, de travailler à l'élaboration d'une politique culturelle d'ensemble ou que la ministre du MAC (et le ministère) soit l'initiatrice de ce changement et l'impose à ses directions et aux organismes d'État relevant de son champ de compétence.

À la lumière de l'analyse du processus d'émergence de la politique, il paraît évident qu'à l'origine c'est la ministre du MAC qui initie le changement politique majeur. D'abord Lise Bacon, qui commande l'*Étude sur le financement des arts et de la culture*, et ce, même si le document déposé ne fait pas consensus. Puis Liza Frulla-Hébert, qui crée le groupe-conseil Arpin et met en branle, avec l'accord du gouvernement, les travaux de la commission parlementaire de l'automne 1991. Entre-temps, l'ensemble de l'appareil gouvernemental – c'est-à-dire les ministères, les secrétariats et les autres organismes d'État (OPDQ, etc.) ne relevant pas du domaine de compétence du ministère des Affaires culturelles –, assurément avec l'appui du Premier ministre et du Conseil des ministres, entreprend des discussions afin d'élaborer non pas une politique ministérielle, mais bien une politique gouvernementale.

Dès à présent, abordons un autre aspect sur lequel insiste le cadre d'analyse de l'*Advocacy Coalition*, soit l'apport des fonctionnaires lors du processus d'élaboration et l'impact de leurs systèmes de croyances sur le contenu (principes, orientations et plan d'action) de la politique culturelle déposée à l'Assemblée nationale du Québec, en juin 1992.

LE PROCESSUS ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE

À l'occasion de l'ouverture des travaux de la commission parlementaire, la ministre des Affaires culturelles résume les démarches entreprises jusqu'alors. Outre le défi relevé par les membres du groupe-conseil Arpin et les pressions considérables sur le gouvernement, elle souligne que « pas moins de 14 ministères » ont été impliqués jusqu'alors dans le processus. Des rencontres de cabinets politiques et des réunions interministérielles ont eu lieu et, dans une action sans précédent, « plus de 300 membres et employés du ministère des Affaires culturelles ont participé à une journée de réflexion » (Québec, MAC : Allocution de Liza Frulla-Hébert : 1^{er} octobre 1991 : 5).

Cette section vise à faire état du rôle des différentes instances du ministère, des démarches et des négociations avec les ministères concernés par l'élaboration

du plan d'action et, enfin, des réactions des directions sectorielles et des fonctionnaires du MAC. Elle vise également à démontrer que l'élaboration de la politique culturelle gouvernementale, mais surtout la prise en compte des diverses finalités par les instances du ministère des Affaires culturelles, rendent difficile l'identification d'alliances entre des fonctionnaires du MAC et des groupes d'intérêts. Non pas que les liens tissés au fil des années, voire des décennies, entre ces acteurs ne soient pas tangibles, mais plutôt que les visées globales de la politique – lesquelles impliquent une multitude d'acteurs de divers horizons (ministères, sociétés d'État, municipalités, milieux des affaires, communautés culturelles, etc.) et de différents domaines de la culture (patrimoine, arts visuels, arts d'interprétation, etc.) – incitent et même obligent tout d'abord un consensus général.

Le rôle des instances du MAC (1991-juin 1992)

À cette étape, le parti pris pour un secteur ou un groupe plutôt qu'un autre, quoique sans être d'emblée exclu, paraît secondaire puisque l'effort doit être surtout mis sur l'assentiment de tous quant à la nécessité d'adopter au Québec une politique culturelle gouvernementale. Pour y arriver, la ministre Frulla-Hébert et son Comité de direction mettent sur pied différents groupes et comités de travail : groupes interministériel et ministériel, commission parlementaire, directions sectorielles du MAC, Table Québec-municipalités, etc. En fait, c'est beaucoup plus à la lumière de l'analyse des grandes orientations de la *Politique culturelle*, mais surtout des mesures de son plan d'action élaboré au cours de l'hiver 1992 par les différentes instances du MAC, que les intérêts particuliers de certains groupes d'intérêts semblent s'affirmer.

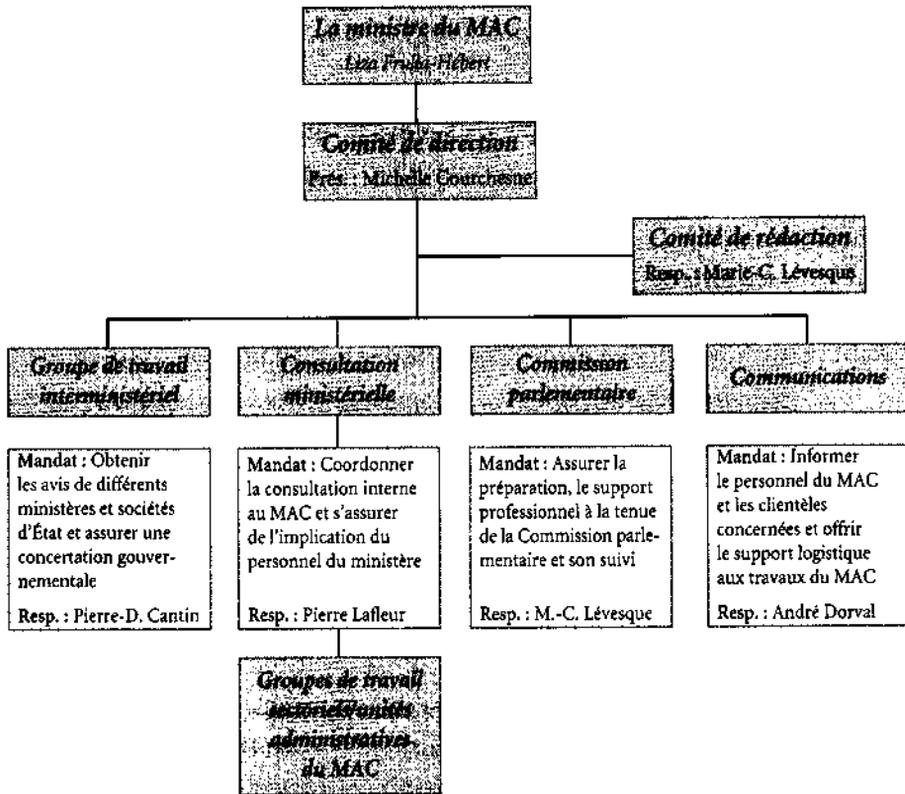
L'organigramme de travail qui fait état des différents comités de travail et de leur mandat respectif est reproduit ici (figure 5) afin de faciliter la compréhension de la dynamique qui s'installe au sein des instances du ministère (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-41a, 15 août 1991).

Avant de présenter les mandats et les responsabilités de ces comités ou de ces groupes de travail, il y a lieu de souligner que le processus d'élaboration de la politique et du plan d'action s'étend sur trois étapes distinctes.

La première étape se déroule du mois d'août au mois de décembre 1991. Elle se caractérise par l'analyse et par la synthèse de la documentation produite, laquelle s'inspire du *Rapport Arpin* et des audiences de la commission parlementaire, mais aussi de divers documents produits par les équipes rattachées aux comités interministériel et ministériel. Cette première étape s'achève avec une

Figure 5

Organigramme de travail – Élaboration de la *Politique culturelle du Québec*



proposition de politique, en décembre 1991. Au cours de la deuxième étape, soit approximativement de janvier à mai 1992, est entreprise l'élaboration du plan d'action et des choix d'orientation. Les séances de discussion sont reprises auprès des partenaires (ministères, municipalités et milieux culturels) afin de valider ces documents. C'est aussi au cours de cette période que des fonctionnaires du ministère entreprennent l'étude de faisabilité des coûts des propositions contenues dans le plan d'action. Enfin, la troisième étape qui se déroule de la mi-mai à la fin de juin 1992 est celle du processus d'approbation gouvernementale, d'abord auprès du

Comité ministériel permanent des Affaires culturelles et sociales (COMPACS)¹⁰, puis auprès du Conseil du Trésor et du Conseil des ministres¹¹. Au terme de ces trois étapes, la politique est déposée à l'Assemblée nationale le 29 juin 1992.

Le comité de direction et les sous-comités de travail

Le comité de direction est composé de membres de l'administration et du cabinet ministériel du MAC. C'est la sous-ministre, Michelle Courchesne, qui en assume la présidence. Ces personnes ont pour mandat de recommander à la ministre les orientations et les priorités qui doivent être privilégiées lors de l'élaboration de la politique et du plan d'action. En plus d'approuver les plans de travail et les rapports des cinq comités mis sur pied, elles doivent mettre en place et coordonner la stratégie ministérielle. Ce comité est actif pendant tout le processus d'élaboration de la politique, et même au-delà de son adoption en décembre 1992.

Le comité de rédaction voit, dès l'automne 1991, à la préparation du plan de travail et à la production d'un document de synthèse définissant les lignes directrices et la structure de la future politique. Il doit également élaborer une première version de la politique (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-41b, 12 août 1991). Sous la responsabilité de la directrice de la Direction de la politique et de l'évaluation du ministère, cette équipe se compose de quatre professionnels. Ces derniers font aussi partie du comité responsable des travaux de la commission parlementaire.

Le groupe de travail interministériel a comme mandat d'obtenir les avis des différents ministères et sociétés d'État et d'assurer la concertation gouvernementale. Ses responsabilités sont importantes puisque c'est sur ce groupe de travail que repose en grande partie la réussite de l'élaboration de la politique culturelle que

10. Dans un document préparé pour l'étape d'approbation de la politique, on fait état des points à aborder lors de la séance du COMPACS et du Conseil du Trésor, prévue pour le 1^{er} juin. Cette séance a notamment pour but de présenter l'Institut québécois des arts (avantages, coûts et modes de fonctionnement) et d'expliquer le changement de nom du ministère des Affaires culturelles en celui de ministère de la Culture (nouveau mandat, opérationnalisation). On se propose également d'exposer les diverses modifications législatives à venir, les mesures et les coûts éventuels pour chacun des ministères (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-56e, 28 mai 1992 : 1-2).

11. Dans son mémoire destiné au Conseil des ministres, la ministre Fruilla-Hébert expose la situation, les grands consensus émanant de la commission de la culture, les orientations proposées, la prise en compte des lois existantes, les implications financières et budgétaires, les résultats des consultations interministérielles et autres consultations (monde municipal notamment). Pour clore le tout, elle aborde la question des relations fédérales-provinciales (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-55c, 27 mai 1992 : 9).

l'on souhaite gouvernementale et non ministérielle (MAC). En effet, les membres de ce comité doivent susciter et maintenir l'implication active des partenaires ministériels concernés tout le long du processus, vérifier auprès d'eux la faisabilité des recommandations du *Rapport Arpin* qui les concernent, susciter leur engagement dans la production d'orientations et de mesures à intégrer lors de l'élaboration de la politique et du plan d'action et rechercher des solutions à des enjeux ou des problèmes communs. De plus, ils sont responsables de la cohérence entre la politique culturelle et d'autres politiques existantes ou en élaboration : autochtones, jeunesse, affaires internationales, question constitutionnelle, etc. (Québec, MCCQ, DPE, chemise « Généralités », 6 septembre 1991).

En décembre 1991, au terme de la première étape de consultations interministérielles, un document de synthèse est produit. Ce dernier intègre les commentaires des ministères sur les recommandations du groupe-conseil Arpin et ceux des secrétariats à la Capitale, aux Affaires autochtones, à la Famille et à la Jeunesse et de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). En général, ces commentaires portent sur les « oubliés du *Rapport Arpin* » (autochtones, communautés culturelles, relève artistique, jeunes), sur la nécessité d'une définition plus large de la culture, sur la formation et l'aide à la création, sur la question du droit d'auteur, sur les équipements culturels et l'éducation culturelle, sur l'action internationale et le financement (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-03h, 4 décembre 1991). Bref, différents aspects mentionnés lors des travaux de la commission parlementaire.

Pour sa part, le groupe de travail ministériel est responsable de la coordination interne et de l'implication du personnel du ministère. Ainsi, dès le lancement de l'opération par la ministre et la sous-ministre, le 27 août 1991, les fonctionnaires sont associés à la réflexion sur la politique culturelle¹². La majorité des unités administratives organisent des rencontres de travail et « ce remue-ménages ministériel » atteint son apogée le 12 septembre, alors que 300 employés du MAC sont réunis à Québec pour discuter des recommandations du groupe-conseil Arpin. Au début de l'année 1992, les unités administratives responsables de secteurs visés par la politique poursuivent leur réflexion, proposent des actions novatrices et structurantes en vue de l'atteinte des orientations et des objectifs initialement retenus.

12. Voir le document « Rencontre de Mme Frulla-Hébert avec le personnel du MAC – 27 août, 11h00 à 12h30 – Amphithéâtre de l'édifice Marie-Guyard » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-44b, 27 août 1991, 3 p.).

Le groupe de travail de la commission parlementaire est particulièrement actif au cours de l'automne 1991. Ses membres voient à l'analyse des mémoires reçus avant la tenue des audiences. Ils rédigent également des synthèses de ces mémoires et différents documents de soutien. Les fonctionnaires rattachés à ce groupe élaborent les questions que la ministre doit poser aux différents intervenants pendant les séances. Après les audiences, c'est à eux que revient la responsabilité de réaliser la synthèse des travaux de la commissions parlementaire et de proposer les orientations à retenir.

Enfin, le comité des communications a essentiellement pour tâche d'informer le personnel du MAC. Il est aussi responsable des communications avec les médias et les clientèles, de la rédaction de rubriques hebdomadaires dans le bulletin du ministère, *Intermac express*, de la revue de presse quotidienne, etc.

Les grands consensus émanant du personnel du MAC

Bien avant l'amorce des travaux de la commission parlementaire en octobre 1991, certains consensus ont déjà émané des responsables des différents comités du MAC et des fonctionnaires rattachés aux unités administratives et sectorielles.

La première réunion du comité de direction, les 17 et 18 août 1991, a d'ailleurs pour but d'établir la position du ministère sur les recommandations du *Rapport Arpin*, de cerner les éléments qui font consensus, de rejeter ceux qui suscitent des désaccords, de déterminer les études additionnelles à obtenir et d'identifier les lignes directrices qui guideront l'élaboration de la politique.

Dès le début des travaux de ce comité, quatre éléments recueillent le consensus. Tout d'abord, tout en étant d'accord sur le diagnostic et les orientations du *Rapport Arpin*, il y a lieu de les dépasser, d'innover au niveau des objectifs et des moyens. Pour ce qui est de la trame de fond qui fait de la culture un « projet de société et l'un des trois grands vecteurs de toute décision politique », on la trouve tout à fait pertinente. Quant à la question de l'accessibilité, on convient qu'elle est fondamentale. Enfin, le rôle du MAC comme coordonnateur et leader de la concertation fait l'unanimité.

Lors de cette première rencontre, les membres du comité rejettent cependant la troisième finalité du *Rapport Arpin*, « Accroître l'efficacité de l'intervention du gouvernement et de ses partenaires dans la gestion de la mission culturelle », qui, selon eux, est trop axée sur la gestion de la culture. On lui substitue une autre finalité qui intègre les notions de patrimoine et de langue et qui tient compte de la

dimension multiethnique : « Préservation et affirmation de l'identité culturelle ». On convient aussi de la pertinence des trois pôles d'intervention (Montréal-Québec-ensemble régional) développés dans le *Rapport*, mais on souligne la nécessité de revoir cette idée, tout en accordant une attention particulière aux villes de Québec et de Montréal (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-41d, 30 août 1991).

Entre-temps, la plupart des directions administratives et sectorielles du ministère, y compris des directions régionales, sont à pied d'œuvre. Dès le début de septembre 1991, elles ont produit des documents qui font état de leur perception globale du *Rapport Arpin*, de la pertinence des finalités et des orientations proposées et des nouvelles pistes à explorer. Quatre grandes questions sont discutées lors des séances plénières et des ateliers du 12 septembre 1991, et les commentaires qui en sont issus reflètent des croyances fondamentales et politiques des fonctionnaires du MAC.

Rappelons que selon Sabatier et Jenkins-Smith (1999), les fonctionnaires, tout comme les élus, les experts et les journalistes, sont des membres actifs des coalitions plaidantes. À ce titre, s'attarder aux conclusions de ces ateliers, qui réunissent dans une sorte de « forum » les hauts dirigeants du ministère des Affaires culturelles, les directeurs administratifs et sectoriels ainsi que des professionnels, s'avère intéressant. Il ne faut pas négliger l'influence de cette activité de concertation sur la suite du processus de changement politique, d'autant plus que cette activité précède les audiences de la commission parlementaire et qu'elle donne, pour ainsi dire, le coup d'envoi à une dynamique d'une ampleur importante au sein du ministère. Mais revenons aux quatre grandes questions soumises lors de cette rencontre :

1. « Une politique sur la culture devrait-elle être axée davantage sur le développement des arts ou, plus largement, sur la protection, la promotion et le rayonnement de l'identité culturelle québécoise? Quelles sont les orientations à considérer et les priorités à privilégier? »

Les participants font preuve d'un consensus « très fort » quant à la nécessité que la politique ne soit pas ministérielle et essentiellement axée sur les arts. La politique doit fondamentalement s'attarder « à la protection, à la promotion et au développement de l'identité culturelle de la société québécoise (langue, patrimoine, apport des communautés culturelles et amérindiennes, loisirs socio-culturels, etc.) ». Bref, relativement à ces questions, il y a presque autant de priorités que d'opinions : « les

uns ont posé la protection de la langue comme la priorité n° 1, alors que d'autres ont identifié l'éducation, ou encore l'appui à la création».

2. « La responsabilité de l'État par rapport au citoyen " culturel " dans un contexte d'interdépendance culturelle, et d'internationalisation de la culture. »

Les participants conviennent que l'État a une responsabilité dans la protection et la promotion de l'identité culturelle en valorisant notamment son rayonnement international. Il doit favoriser la création, la recherche et l'innovation dans le domaine de la culture, faciliter l'accès à tous les citoyens et soutenir l'éducation culturelle. Pour certains, cette dernière fonction devrait être assumée par le MAC et pas nécessairement par le ministère de l'Éducation. Quant à la question relative au protectionnisme pour protéger la spécificité culturelle dans le contexte nord-américain, elle demeure pour ainsi dire sans réponse. On souligne plutôt « que le Québec doit être ouvert à la culture internationale ». Mais pour contrer les risques de l'importation culturelle massive, on mentionne que la solution réside peut-être dans le maintien et le développement de la « création artistique et culturelle forte et originale ».

3. « Le développement culturel sur le territoire québécois, les rôles et les liens entre les différentes régions du Québec, y compris Montréal et Québec. »

« Il y a une UNANIMITÉ quant à une remise en cause globale de la problématique régionale telle qu'elle a été présentée dans le RA [*Rapport Arpin*]. Pour tous les participants, c'est la grande faiblesse de ce rapport. Il y a nécessité de revoir toute la problématique régionale dans une perspective inter-régionale car il faut garantir la participation à la vie culturelle partout. » En fait, on n'adhère pas nécessairement à l'« approche égalitariste », mais on insiste plutôt sur celle de complémentarité entre les régions qui tiennent compte « des potentialités très différentes d'une région à l'autre ».

4. « Les modifications majeures à apporter au cadre actuel des responsabilités de l'État et des différents partenaires. »

Relativement à la question du rapatriement des pouvoirs d'Ottawa, « tous sont d'accord à la condition que les compétences, l'argent (points d'impôts) et les biens soient transférés ». Par contre, pour les participants, il faut que les crédits ainsi transférés soient affectés en totalité à

la culture. Il y a lieu également de mettre au préalable en place « les structures d'accueil pour recevoir ces transferts de responsabilités ». Pour ce qui est du rôle du MAC, il doit consister en celui de leader, de coordonnateur interministériel, dépassant en cela celui de gestionnaire de programmes. Certains craignent cependant cette notion de maître d'œuvre, car elle semble généralement se référer à une conception « beaucoup trop dirigiste notamment en tout ce qui regarde la création qui doit être indépendante des interférences politiques ». En ce qui a trait aux municipalités, « on craint le délestage de responsabilité sans leur donner les moyens d'assumer ces responsabilités » dont elles hériteront. Il faut donc un « partenariat véritable, par voie de négociation et non d'imposition législative ou par décret ». Enfin, pour ce qui est du bénévolat et du mécénat, l'un et l'autre apparaissent négligés. On convient qu'il y a lieu d'entreprendre une analyse en profondeur des voies proposées par le *Rapport Coupet* sur le financement des arts pour ce qui concerne le mécénat (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-44a : 1-6).

Quelques jours plus tard, soit le 17 septembre, la ministre Liza Frulla-Hébert et des membres du comité de direction et du cabinet se réunissent pour faire le point sur cette grande consultation ministérielle et pour préparer le discours d'ouverture de la commission parlementaire à venir.

Tout d'abord, on convient que le MAC doit assumer un mandat horizontal, mais cela sans « heurter les collègues » : il ne faut « pas donner une impression d'impérialisme vis-à-vis les autres ministères ». Il ne faut donc plus se limiter au rôle traditionnel de gestion de programmes. Puis, on semble d'accord sur le fait que le fondement de la politique culturelle et celui du discours doivent reposer sur la création et sur l'identité culturelle, laquelle est intimement liée à la langue. Le rationnel à développer s'appuie sur le caractère distinct du Québec (« ses propres spécificités »), sur la fin du repli sur soi et sur l'ouverture sur le monde (« oui à la langue française mais oui à la langue anglaise ») et sur l'éducation (« sans culture, pas d'identité culturelle »). Bref, on s'entend sur le fait que les décisions à prendre doivent contribuer à l'élaboration de nouvelles balises permettant de revoir la loi du ministère et de viser l'allègement de la bureaucratie de gestion. Il faut aussi susciter la participation des municipalités, les mettre « en face de leurs propres contradictions » et élever le « débat au-dessus de la facture » tout en redéfinissant leur rôle : « c'est le thème le plus crucial de la commission parlementaire ». Le développement des arts et des industries culturelles est primordial. Il faut assurer la

continuité et le renforcement des organismes existants, s'attaquer au « préjugé qui rend acceptable la pauvreté des artistes et des créateurs » et soutenir l'excellence, quoique ce terme soit « cependant à revoir ». Enfin, il faut assurer la présence culturelle du Québec sur la scène internationale – permettre « la confrontation, l'ouverture à la culture d'ailleurs » – tout en assurant son rayonnement dans les régions : « il faut reconnaître qu'il y a 16 régions au Québec à l'intérieur desquelles il y a une métropole, Montréal, et une capitale, Québec. Ces régions se doivent d'être interactives » (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-41c, 19 septembre 1991).

Le plan d'action selon les axes retenus (janvier-juin 1992)

Entre les mois de janvier et de juin 1992, des fonctionnaires du ministère travaillent à l'élaboration du plan d'action de la future politique culturelle gouvernementale¹³, plan qui correspond aux instruments de direction ou d'orientation (*guidance instruments*) tels que définis par Sabatier et Jenkins-Smith (1993 : 227). Dix-sept comités sectoriels y travaillent. Avec l'aide de son équipe de professionnels, chaque responsable soumet avant la mi-mars un projet de plan d'action concernant son secteur d'activités. La consigne est claire : le plan doit s'inspirer du *Rapport Arpin*, des travaux et conclusions de la commission parlementaire et de l'expérience du MAC. Les équipes peuvent également suggérer des idées novatrices.

Une réunion de la Table Québec-municipalités se tient le 17 janvier 1992. Des discussions ont lieu avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), avec des gestionnaires du ministère responsables des secteurs du patrimoine, des équipements culturels, des arts et des lettres ainsi que des directions régionales de Montréal, de Québec et de Laval. Des discussions sont également entreprises avec les représentants des trois principales villes : Québec, Montréal et Laval. Ces intervenants font part de leurs commentaires sur le texte à soumettre à la prochaine table sectorielle Québec-municipalités.

13. Dans un document du ministère, « Pourquoi avoir intégré le plan d'action à l'intérieur de la politique ? », on signale que, contrairement à la tendance internationale d'alors, les politiques québécoises des dernières années n'incluaient pas « l'identification du budget en regard de chaque mesure (Immigration, Tourisme) », correctif que le ministère entend apporter dans la politique culturelle de 1992 (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-56f, 2 juin 1992 : 1).

Les « deux solitudes », que sont le loisir culturel et la culture, font partie des principaux thèmes discutés. On mentionne aussi que la politique doit faire le lien entre le créateur et le citoyen, et on insiste sur le fait que « les municipalités ne voient pas clairement » le rôle des arts. Pour l'UMQ, il y a nécessité « de cerner les priorités respectives du MAC et des municipalités si un véritable partenariat doit être instauré ». Pour l'UMRCQ qui représente des municipalités de plus petites tailles (90 % de son membership sont composés de municipalités de moins 1 000 habitants), on insiste particulièrement sur le développement de relations entre le MAC et les MRC. Enfin, relativement aux responsabilités partagées, on mentionne le patrimoine, les équipements, les bibliothèques, la diffusion, la création, la production, la relève ainsi que les institutions muséologiques (Québec, MCCQ, DPE, chemise « Comité interministériel – Affaires municipales », 18 mars 1992).

Au début de mai, les homologues de la sous-ministre des Affaires culturelles au sein des autres ministères, secrétariats et sociétés d'État concernés prennent connaissance d'une première version de la politique culturelle. La grande majorité d'entre eux se disent satisfaits de l'énoncé de politique. Plusieurs soulignent la pertinence d'avoir étendu la notion de culture, la place importante réservée aux régions et l'intégration « harmonieuse » de certaines politiques, comme celle sur le développement régional et la politique industrielle. Certains sont aussi plus critiques.

Par exemple, pour le sous-ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, Pierre Lucier, les nouveaux mandats d'orientation, de coordination et d'évaluation de l'action gouvernementale ne sont « pas sans parenté avec l'approche gouvernementale qui a prévalu à la fin des années 70 », via la politique de développement culturel élaborée par le ministre d'État au développement culturel. Il rappelle que le *Livre blanc* du ministre Camille Laurin (1978) pilotait « certains dossiers gouvernementaux “orphelins” ou multisectoriels (Charte de la langue française, politique scientifique, etc.) » :

Fondée sur une définition particulièrement englobante de la culture, cette approche établissait clairement le lieu gouvernemental de ces responsabilités horizontales : le ministère du Premier ministre, en l'occurrence. Le COMPACS actuel est un peu l'héritier du « ministère d'État ».

Je constate que le projet actuel partage beaucoup d'éléments de cette vision englobante de la culture et de sa coordination horizontale : cela m'étonne un peu, car il semblait que le gouvernement avait renoncé à ce genre de structures. Mais il s'en éloigne rapidement, en définissant finalement une

politique et des structures qui, en fait, visent les arts – le nom de l'Institut [des arts, soit le futur CALQ] est significatif à cet égard, comme le silence du document sur la culture scientifique et technique. En maintenant aussi un ministère qui demeure sectoriel, mais dépouillé de l'essentiel de ses moyens d'action, ce serait, en fait, un ministère des Arts qui ne générerait pas lui-même ses programmes (Québec, MCCQ, DPE, chemise « Enseignement supérieur et Science », 14 mai 1992 : 2).

Enfin, un dernier aspect qui suscite pour un temps une certaine controverse a trait à la localisation du nouvel Institut québécois des arts. Vers la mi-mai, le secrétaire général associé du Secrétariat à la Capitale « estime essentiel que la localisation à Québec du siège social du futur Institut québécois des arts soit intégrée dès maintenant [au] document, ceci dans le but d'éviter tout débat stérile fréquent en cette matière ». Ce débat survient finalement au cours de l'automne 1992 (voir *Le Devoir*, 25 novembre 1992 : A1).

Bref, au terme du processus d'élaboration, l'aspect le plus original de la politique culturelle demeure sans aucun doute celui des nombreuses mesures culturelles qui impliquent d'autres ministères et qui engagent le gouvernement. Comme le souligne ultérieurement Roland Arpin, il y avait alors « un effort manifeste pour sortir la culture de son isolement administratif dans lequel elle a souvent été tenue au sein du gouvernement » (Arpin, 1993 : 46).

L'idée d'un observatoire des politiques culturelles et d'un institut québécois des arts

Il est intéressant de rappeler ici deux propositions qui émanent de tout ce processus de consultation et d'élaboration de la politique culturelle. La première provient du *Rapport Arpin* et porte sur la création d'un observatoire des politiques culturelles, lequel a finalement été mis sur pied à l'été 2000. La deuxième est issue des travaux de la commission parlementaire et concerne la création d'un institut québécois des arts.

Dès la fin de juin 1992, la Direction de la recherche et de la statistique du ministère a analysé la proposition du *Rapport Arpin* sur la création d'un observatoire. Cette direction se dit alors favorable à sa mise sur pied, mais au sein d'un organisme ou d'une unité de recherche qui existe déjà, telle la Direction générale de la planification et particulièrement de sa Direction de la recherche et de la statistique. L'observatoire « dont le leadership et le soutien administratif seraient assumés par le MAC disposerait d'un conseil d'administration composé de

personnes œuvrant dans les divers milieux de recherche» (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-00a, 27 juin 1991 : 6). Au cours des audiences de la commission parlementaire, tout en reconnaissant l'importance de la recherche-développement, les personnes et les organismes qui abordent cette recommandation du *Rapport Arpin* sont de façon générale opposés à la création d'un observatoire (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-50a, novembre 1992). Cette proposition ne sera donc pas présente dans la politique culturelle déposée en juin 1992. Ce ne sera que huit années plus tard qu'elle se concrétisera sous le trait de l'Observatoire de la culture et des communications.

Relativement au Conseil des arts et des lettres du Québec ou, à l'origine, l'Institut québécois des arts, rappelons que des organismes en avaient recommandé la création lors des audiences de la commission parlementaire de l'automne 1991. Dans la politique déposée à l'Assemblée nationale en juin 1992, on souligne la création d'un « organisme de gestion autonome qui sera chargé d'harmoniser ses programmes et ses règles de fonctionnement avec les objectifs de la politique culturelle » (Québec, MAC, juin 1992 : 61-62). En fait, on convient ici de la nécessaire autonomie de la création artistique par rapport aux pouvoirs publics, autonomie maintes fois revendiquée par les milieux culturels depuis les années 1960¹⁴.

En avril 1992, au moment où l'idée de créer un conseil des arts n'est plus une éventualité mais bien une certitude, on évalue les coûts de ce nouvel organisme décentralisé à plus de 45 millions de dollars. On souligne également que la création de cette instance implique une modification de la *Loi sur le ministère des Affaires culturelles*, et donc l'élaboration d'un projet de loi visant sa constitution ainsi que des changements importants dans l'organisation du ministère : révision des rôles des directions régionales, transfert de ressources professionnelles et, enfin, négociations avec les syndicats.

Parmi les avantages qui découlent de cette décentralisation, on souligne l'introduction « de la distance souhaitée et souhaitable entre le politique et les arts », la plus grande visibilité des budgets consacrés aux arts, l'implication plus importante des milieux culturels (conseil d'administration et mécanismes de sélection), la confirmation de l'excellence et du professionnalisme comme critères d'évaluation nationale dans les disciplines artistiques (Québec, MCCQ, DPE, chemise

14. Voir Québec, MCCQ, DPE, chemise « Fiches pour expliquer les mesures du plan d'action », 3 avril 1992 ; voir aussi ce document qui élabore trois scénarios pour la création d'un institut des arts : Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-50b, 10 mars 1992.

1450-12-56g, ca juin 1992). Parmi les inconvénients, on note la création d'une nouvelle structure dans l'appareil gouvernemental, le risque de heurter des sensibilités régionales, la difficulté de répondre aux besoins régionaux de développement artistique et aux orientations en matière de développement régional, les questionnements quant à la détermination des critères de subvention et le risque de créer un climat d'inquiétude parmi les fonctionnaires.

Pour comprendre l'impact des critiques et des recommandations des acteurs culturels et des fonctionnaires du MAC lors du processus d'élaboration de la politique, mais aussi des autres partenaires concernés par la politique, il convient de passer en revue les grandes distinctions entre le *Rapport Arpin* et la *Politique culturelle*, déposée une année plus tard.

LE RAPPORT ARPIN ET LA POLITIQUE CULTURELLE: LES GRANDES DISTINCTIONS

Le 19 juin 1992, la ministre Frulla-Hébert dépose à l'Assemblée nationale du Québec, puis présente à la population québécoise, la « première politique culturelle gouvernementale du Québec ». Cette politique prévoit la mise en place de nouveaux leviers gouvernementaux, dont un ministère de la Culture et un Conseil des arts et des lettres, et l'établissement d'un partenariat privilégié avec les municipalités et les régions. Les secteurs qui demeurent sous la responsabilité du ministère sont le patrimoine, les musées, l'architecture, les bibliothèques publiques et les industries culturelles. Enfin, elle renferme un plan d'action détaillé qui précise les mesures que le gouvernement entend prendre pour sa mise en œuvre et la liste des ministères participants.

Les fondements de cette politique s'appuient sur trois axes : (1) l'affirmation de l'identité québécoise, (2) le soutien aux créateurs et aux arts et, enfin, (3) l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle. Quelque 23 ministères et organismes d'État endossent les orientations et partagent, dès lors, la responsabilité des interventions culturelles du gouvernement. Ainsi, longtemps réclamée, la culture devient une « mission gouvernementale » au même titre que les questions économiques et sociales. Le mandat du nouveau ministère porte sur les grandes orientations, l'harmonisation et la coordination de l'activité ministérielle en région. Les tableaux 9 et 10 font la synthèse des grandes distinctions entre les deux énoncés de politique.

Tableau 9
Les grandes différences entre les principes
et les axes du *Rapport Arpin* et de la *Politique culturelle*

<i>Rapport Arpin</i>	<i>Politique culturelle</i>
<p>3 grands principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La culture, fondement de la société - La culture, un droit pour chaque citoyen - La culture, une mission essentielle de l'État 	<p>4 grands principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La culture, fondement de la société - La culture, un droit pour chaque citoyen - La culture, une mission essentielle de l'État - L'autonomie de création et la liberté d'expression, des valeurs fondamentales (ajout/RA)
<p>3 grands axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Développer le domaine des arts et de la culture - Favoriser l'accès à la culture - Accroître l'efficacité de l'intervention du gouvernement et de ses partenaires dans la gestion de la mission culturelle 	<p>3 grands axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Affirmation de l'identité culturelle (nouvel axe/RA) - Soutien aux créateurs et aux arts (modifié/RA) - Accès et participation des citoyens à la vie culturelle (modifié/RA)

Tout d'abord, les trois grands principes proposés par le *Rapport Arpin* qui ont fait consensus en commission parlementaire sont retenus dans la *Politique*. Par contre, on y ajoute un quatrième principe qui découle de demandes formelles : « L'autonomie de la création et la liberté d'expression comme valeurs fondamentales pour toute société démocratique. »

Les deux premiers axes du *Rapport Arpin* sont retenus, mais légèrement modifiés dans leur formulation, alors que le troisième, « Accroître l'efficacité de l'intervention du gouvernement et de ses partenaires dans la gestion de la mission culturelle », ne se retrouve pas dans la politique. On considère que cette préoccupation est intégrée aux mesures du plan d'action (Québec, MCCQ, DPE, chemise 1450-12-56a). On lui substitue un nouvel axe, « Affirmation de l'identité culturelle », accompagné de trois nouvelles orientations. La *Politique* fait ainsi écho aux demandes d'intervenants qui insistent sur la primauté du statut de la langue française, sur une plus grande valorisation de l'héritage culturel et sur le renforcement du dialogue des cultures.

Tableau 10
Les grandes différences entre les orientations du Rapport Arpin
et de la Politique culturelle

<i>Rapport Arpin</i>	<i>Politique culturelle</i>
<p>9 orientations selon les 3 axes</p> <p><i>Axe 1 : Développer le domaine des arts et de la culture</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser en priorité la création artistique - Assurer la stabilité des organismes culturels - Accroître l'action internationale - Développer et maintenir au Québec la compétence professionnelle dans le domaine culturel 	<p>10 orientations selon les 3 axes</p> <p><i>Axe 1 : Affirmation de l'identité culturelle (nouvel axe)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoriser la langue française comme moyen d'exprimer la culture et d'y accéder (nouvelle orientation) - Valoriser l'héritage culturel (nouvelle orientation) - Renforcer le dialogue des cultures (nouvelle orientation)
<p><i>Axe 2 : Favoriser l'accès à la vie culturelle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Établir un réseau culturel sur l'ensemble du territoire autour de trois pôles : Montréal, Québec et les régions - Développer l'éducation culturelle de tous les Québécois par une approche intégrée 	<p><i>Axe 2 : Soutien aux créateurs et aux arts</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer les conditions de vie professionnelle des créateurs et des artistes (nouvelle orientation) - Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement des industries culturelles (nouvelle orientation) - Favoriser en priorité la création artistique sous toutes ses formes (modifiée/RA) - Assurer la vitalité (au lieu de la stabilité) des organismes artistiques (modifiée/RA)
<p><i>Axe 3 : Accroître l'efficacité du gouvernement et de ses partenaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mandater le MAC comme maître d'œuvre de l'activité culturelle - Reconnaître l'importance du rôle des partenaires du MAC dans la vie culturelle - Diversifier le financement des arts et de la culture 	<p><i>Axe 3 : Accès et participation des citoyens à la vie culturelle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la participation des citoyens à la vie artistique et culturelle (nouvelle orientation) - Faciliter l'accès aux arts et à la culture (modifiée/RA) - Renforcer l'éducation et la sensibilisation aux arts et à la culture (modifiée/RA)

Enfin, il faut souligner que le *Rapport Arpin* ne formule pas d'objectifs, du moins pas de façon détaillée. En fait, les membres du groupe-conseil se sont arrêtés sur les orientations ou sur ce qui en est l'équivalent dans la *Politique culturelle du Québec. Notre culture, notre avenir*. Par contre, ils y ont incorporé 113 recommandations. Pour sa part, la *Politique* élabore 27 objectifs auxquels se rattachent concrètement différentes actions et 48 mesures (voir Québec, MAC, juin 1992 : 17, 19-20).

Le chapitre suivant s'attarde à d'autres grandes distinctions entre le *Rapport Arpin* et la *Politique* ainsi qu'à certains objectifs de cette dernière. Ces distinctions sont révélatrices de l'importance des pressions exercées sur les concepteurs de la politique ou les *policy makers*. Ce chapitre se consacre à l'identification des groupes idéologiques (*purposive groups*) et des groupes orientés vers des intérêts concrets (*material groups*), à leurs élites et à leurs systèmes de croyances.