

Légitimité de l'action publique : discours et institutions

Isabelle Fortier, professeure, ENAP-Montréal

Note : Ce texte est une version préliminaire qui ne doit pas être utilisée sans l'accord de l'auteur

Devant l'instabilité du financement public pour les arts et la difficulté de faire valoir l'importance de ce secteur de politiques publiques relativement à d'autres secteurs dans le contexte de la crise des finances publiques, certains parlent d'une « crise de légitimité » (Holden, 2009). Sous le gouvernement Harper, des changements récents au financement de la culture ont été une source de débats, particulièrement vifs au Québec, alors que plusieurs acteurs du secteur des arts de la scène voyaient certaines de leurs activités mises en péril (CINARS, 2008¹). Après avoir présenté les pistes théoriques sur la légitimité dans ses termes institutionnels sur lesquelles appuyer notre analyse, nous présenterons le potentiel heuristique de l'approche centrée sur le discours et la narrativité afin d'étudier la nature des prises de position de différents acteurs et groupes à la lumière des enjeux de légitimité institutionnelle. Nous présenterons certaines caractéristiques fondatrices du Conseil des arts et du ministère au sein du champ institutionnel de la politique culturelle canadienne, pour ensuite proposer des pistes d'analyse préliminaires rendues saillantes par les actions récentes du gouvernement Harper et les réactions qu'elles ont suscitées, notamment dans le secteur québécois des arts de la scène, secteur plus particulièrement touché.

La crise de légitimité du secteur culturel et le courant des valeurs

Après la période florissante de l'après-guerre pour le déploiement des organismes culturels, Holsen (2006²) fait le constat à l'effet que, depuis les trente dernières années, à la lumière du support public insuffisant et fluctuant en Angleterre mais aussi dans plusieurs pays occidentaux, le financement de la culture n'a pas su trouver l'appui politique nécessaire pour faire valoir ce secteur au même titre que d'autres secteurs comme la santé et l'éducation. Il en conclut à une « crise de légitimité » de la culture contre laquelle seul le développement d'une base large et articulée de légitimité démocratique peut être un moteur de changement. Selon lui, trois types de valeurs sont générées par l'appui public de la culture : la valeur intrinsèque liée à l'expérience de création et au contact de l'art, la valeur instrumentale au profit des vecteurs économiques et sociaux et la valeur institutionnelle que les organismes culturels développent dans la relation avec leurs publics. Il souligne que les professionnels, les politiciens et le public se préoccupent différemment de chacune de ces valeurs, ce qui

¹ http://www.cinars.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=55&Itemid=328

² John Holden (2006) « Cultural Values and the Crisis of legitimacy », UK; Demos. <http://www.demos.co.uk/publications/culturallegitimacy>

produit des écarts de compréhension dans le dialogue. À son avis, la légitimité de l'action publique en culture doit se développer à partir de la relation significative que les professionnels développent avec leurs publics en tant que base démocratique.

The answer to the question 'why fund culture?' should be 'because the public wants it'. Until politicians understand what the public values about culture, and until cultural professionals create and articulate that demand, culture will always remain vulnerable to indifference or attack. (Holden, 2006:12-13)

Cet auteur nous amène à poser la question suivante : qui est légitime de décider en matière de contenu des politiques culturelles? Le public? Les experts? Les politiciens?

Ceci nous amène à une approche constructiviste de l'action publique qui met en lumière de quelle manière se construit l'action gouvernementale, en puisant à une variété de discours qui s'élaborent et évoluent au fil du temps et des événements. Selon Jacob et al., quatre «formes de discours qui contribuent à légitimer la décision publique» (Jacob et al., 2006³ :243), soit les discours profane, partisan, expert et judiciaire. Ainsi «l'information est présentée comme une ressource que peuvent mobiliser les parties prenantes d'une politique en vue de faire valoir leur point de vue. La ressource cognitive fait partie d'un «stock» de ressources constitué entre autres par le droit, l'argent, le temps, le soutien politique, etc. En fonction du moment, du rapport de force en présence et de leurs préférences, les acteurs vont privilégier certaines ressources par rapport à d'autres et les combiner de différentes manières. (...) Ainsi, l'analyse du discours et le choix des porte-parole, tant en termes de d'acteurs que de modes d'expression retenus (ex. article de sensibilisation, rapport d'experts, décision de justice, sondage d'opinion, etc.), méritent une attention particulière» (Jacob et al., Op.cit. :263). Mais si la légitimité se construit en interaction à partir des différents discours, elle comporte aussi une dimension institutionnelle qui en affecte la stabilité et le changement. En effet, la légitimité soulève des enjeux de continuité puisque les entités considérées comme légitimes tendent à continuer à se voir attribuer des ressources collectives qui les maintiennent dans le temps sans trop nécessiter d'efforts de mobilisation.

La légitimité en termes institutionnels

Suchman (1995⁴) distingue trois types de légitimité sur les plans stratégique et institutionnel : la légitimité pragmatique, morale et cognitive.

³ Steve Jacob, Louis Imbeau, François Petry & Christine Rothmayr, « Considérations méthodologiques et stratégies de recherche pour l'analyse des constructions de l'action publique centrée sur le discours », dans Fabrizio Cantelli, Steve Jacob, Jean-Louis Genard & Christian de Visscher (dir.), *Les Constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 2006, pp. 241-268.

⁴ Mark C. Suchman (1995) «Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches», *Academy of Management Review*; 20(3) : 571-610.

La première se situe dans une perspective instrumentale et stratégique, alors qu'une organisation tente de mobiliser la légitimité comme une ressource opérationnelle qu'elle peut extraire du milieu dans la poursuite des activités. Ainsi, par ses interactions avec son milieu, une organisation qui rencontre les intérêts de certains groupes dans l'échange peut ainsi gagner une certaine légitimité auprès d'eux. De plus, en permettant à certains groupes de jouer un rôle dans ses activités, une organisation pourra gagner une légitimité d'influence.

Most often, influence legitimacy arises when the organization incorporates constituents into its policy-making structures or adopts constituents' standards of performance as its own. In a world of ambiguous causality, the surest indicator of ongoing commitment to constituent well-being is the organizations's willingness to relinquish some measure of authority to the affected audience (to be co-opted, so to speak)» (Suchman, 1988: 578).

Dans des termes plus larges encore, une disposition favorable à une institution peut se développer lorsque certains groupes s'identifient à une organisation avec la conviction qu'elle a leurs intérêts «à cœur». Ces formes de légitimité stratégique sont regroupées selon la typologie de Suchman sous le registre pragmatique.

Par contraste, l'approche institutionnelle ne perçoit pas la légitimité comme une ressource, mais en tant que croyances constitutives (*constitutive beliefs*). Ainsi, plutôt qu'une ressource à «extraire» du milieu, c'est plutôt l'institution qui permet de construire la légitimité des entités qui la composent. Cette approche, plutôt que de centrer sur l'action stratégique des dirigeants, met plutôt l'accent sur la structuration collective d'un secteur entier d'action considéré comme un champ organisationnel (DiMaggio & Powell, 1983⁵). Ce champ institutionnel constitue le cadre culturel commun dont les acteurs-clés, les mesures de performance et les demandes collectives sont à la fois des produits et des producteurs de sens. La légitimité, dans cette perspective, réfère à la congruence entre une organisation et son environnement culturel dans le sens où celui-ci fournit une explication permettant de comprendre son existence (Powell & DiMaggio, 1991⁶). Bien qu'en raison du cadre institutionnel, une organisation puisse fonctionner dans le durée à partir de la légitimité acquise sur la base de son intelligibilité et sur la fait qu'elle devient prise pour acquis dans un schéma de pensée donné, la plupart sont aussi soumises à une certaine évaluation normative de leurs activités pour maintenir leur approbation générale. C'est ainsi que Suchman distingue la légitimité morale, ancrée dans un jugement qui s'exerce sur les activités de l'organisation en raison soit de son efficacité, de l'adéquation des procédures ou de sa structure appropriées à sa mission et ses activités, ou encore par le jeu de «entrepreneurs moraux» qui participent à titre de défenseur dans le champ institutionnel. De cette

⁵ P. J. DiMaggio, W.W. Powell (1983) «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, 48:147-160.

⁶ Walter W. Powell, Paul J. Di Maggio (1991) *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

façon, peuvent être déterminées des sphères légitimes d'activités pour une organisation donnée dans un contexte plus large, définissant emblématiquement quel est la «bonne» organisation pour la tâche. Enfin, la légitimité cognitive s'inscrit plutôt dans des courants d'idées cristallisées dans une culture donnée. Elle s'appuie sur l'intelligibilité qui permet de donner une explication qui aie du sens avec ses activités et qui lui accorde une certaine prédictibilité et consistance dans le temps. L'organisation peut devenir si profondément inscrite dans les modes de pensée qu'elle est prise pour acquis au point où faire les choses autrement devient impensable.

Le tableau suivant présente la synthèse de trois grands types de légitimité : pragmatique, morale et cognitive, chacune agissant selon trois dynamiques sociales distinctives.

| Types de légitimité | Dimensions | Description |
|---|-------------------|---|
| Légitimité pragmatique Basée sur les intérêts des audiences impliquées; sujet à manipulation par punitions/récompenses; négociée par des évaluations discursives | Échange | Les activités de l'organisation impliquent un lien et un impact direct |
| | Influence | Les audiences se voient accorder un rôle dans l'organisation |
| | Disposition | Une disposition favorable basée sur le respect et la conviction que les intérêts sont pris à coeur |
| Légitimité morale Basée sur une évaluation normative et un jugement au niveau des valeurs; sensible aux évaluations discursives | Conséquences | Liée à l'efficacité organisationnelle |
| | Procédures | Liée à la manière, les moyens et les procédures appropriées à ses fonctions |
| | Structures | Liée à l'adéquation entre la forme organisationnelle et sa capacité de conduire l'activité dans ses termes moraux ou collectivement valables |
| | Représentants | Liée au rôle clé d'«entrepreneurs moraux» dans champ institutionnel |
| Légitimité cognitive S'appuie sur des idées et manières de penser profondément ancrées; difficilement modifiable et non sensible aux évaluations discursives | Intelligibilité | Rendre compréhensible son action, donnant à l'organisation une certaine prédictibilité et consistance en termes de sens |
| | Prise pour acquis | Une forme de cristallisation des idées, en termes de présupposés de base, qui font qu'on peut difficilement envisager les choses différemment |

Selon Suchman, la forme cognitive de légitimité est la plus subtile et la plus puissante même si elle est rarement atteignable puisque: «market economies and pluralist

political cultures rarely go so far as to assume that only one organization can wield a given technology or pursue a given program» (Suchman, 1988: 583)

Sensibilité des formes de légitimité aux discours et à la discussion publique

Nous faisons ici le pont entre les dimensions liées à l'interaction discursive des acteurs dans une perspective constructionniste avec la dimension institutionnelle qui rejailli sur la légitimité des organisations. Ainsi, sans surestimer cette capacité, on reconnaît que les acteurs organisationnels peuvent intervenir jusqu'à un certain point sur la dimension symbolique leur permettant de réaffirmer le sens de leur caractère approprié auprès des demandeurs.

Le lien avec les discours se joue sur le fait que, pour une grande part, la légitimité se développe, se maintient et se modifie par le biais de la communication, bien que celle-ci dépasse largement le discours pour inclure toutes formes de manifestation porteuses de sens. La légitimité pragmatique est basée sur les intérêts, contrairement aux légitimités morale et cognitive. Ce fait implique que la légitimité pragmatique puisse être en quelque sorte «achetée» par le biais de récompenses auprès de certains groupes, ce qui en fait une source facile pour la quête de légitimité du politique. Ensuite, il est important pour nous de noter que les légitimités pragmatique et morale s'appuient sur des évaluations discursives sujettes à débat. Pour sa part, la légitimité cognitive est plus profonde et repose sur des manières de penser implicites qui échappent souvent aux acteurs puisqu'elles sont prises pour acquies.

Audiences arrive at cost-benefit appraisals and ethical judgments largely through explicit public discussion, and organizations often can win pragmatic and moral legitimacy by participating vigorously in such dialogues; in contrast, cognitive legitimation implicates unspoken orienting assumptions, and heated defences of organizational endeavours tend to imperil the objectivity and exteriority of such taken-for-granted schemata» (p. 585)

Pour conclure, on retient aussi pour notre analyse que, toujours selon Suchman, de la légitimité pragmatique vers la légitimité cognitive, la légitimité devient plus «élusive», difficile à obtenir et à manipuler. En revanche elle est plus profonde et plus difficilement ébranlable une fois établie. De plus, lorsqu'apparaît une friction entre les trois types de légitimité, on peut penser qu'il s'agit d'une mauvaise articulation entre les organisations d'un champ donné, ou encore y voir un signe d'une transformation en cours.

As a general matter, frictions among pragmatic, moral, and cognitive considerations seem most likely to arise when larger social institutions either are poorly articulated with one another or are undergoing historical transitions. Better integrated, more firmly established regimes tend to hold these diverse legitimacy dynamics in close alignment, for example, by defining certain arenas in which self-interest is considered morally laudable, or in which social conscience is considered personally rewarding (Suchman, 1988: 585).

Méthodologie : Les fondements institutionnels et discursifs de la légitimité

Cette étude portera d'une part sur l'analyse des discours fondateurs au niveau institutionnel et un ensemble pertinent de documents cadres de l'action publique en culture de manière à cerner les évolutions et les changements du champ institutionnel de la culture. De plus, différents discours émis par différents groupes d'acteurs impliqués, tels que les associations, les groupes de pression, les organismes et les artistes seront étudiés autour de certains événements et certains enjeux spécifiques. Enfin, il s'agira de situer ces analyses sectorielles de façon plus large encore, dans le champ institutionnel étatique, politique et sociétal, où se joue la discussion sur le rôle de l'État et de son intervention via des politiques publiques, s'expriment les différentes cultures politiques et se manifestent les différentes sensibilités qui constituent la société canadienne et québécoise. Tel que mentionné en introduction, cette analyse est présentement en cours et n'est pas encore complétée. Nous nous limiterons à présenter ici, de manière préliminaire, d'abord les enjeux de légitimité à la base du développement du champ institutionnel de la politique culturelle et entourant la création du Conseil des arts. Ensuite, opérant un saut temporel important pour lequel l'analyse devra se poursuivre, nous développerons certaines pistes d'analyse prometteuses en termes de légitimité par le biais d'une vignette portant sur des événements récents liés aux coupes dans le secteur culturel sous le gouvernement Harper, ainsi que la création de Prix du Canada qui vient tout juste d'être confiée au Conseil des arts.

Portrait institutionnel : la création du Conseil des arts en lien avec la politique culturelle canadienne

Au Canada, par l'absence de mention culture dans la distribution des responsabilités dans la *Loi constitutionnelle* de 1867, la culture se retrouve *de facto* à être une compétence partagée par les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, de même qu'elle est supportée par les administrations municipales. Le rapport de recherche parlementaire de Dewing (2008⁷) décrit bien le développement progressif de la politique culturelle canadienne. En l'absence d'une politique formelle et explicite (Meisel & Van Loon, 1987⁸), elle «s'appuie sur des objectifs généraux établis au fil des ans» (Dewing, Op.cit. : 9), lesquels concernent «l'expression de la culture canadienne dans toute sa diversité», de même que «l'accès des canadiens à leurs produits culturels» (Patrimoine canadien, Secteur des affaires culturelles). Ceci renforce la nécessité d'analyser le secteur en tant que champ institutionnel et d'en situer les éléments les uns par rapport aux autres pour bien saisir la dynamique qui s'y joue. Comme le disent bien Meisel et Van Loon;

⁷ Michael Dewing (2008) Arts et culture: la politique fédérale, Service d'information et de recherche parlementaire.

⁸ John Meisel, Jean Van Loon (1987) «Cultivating the Bushgarden: Cultural Policy in Canada», In M.C. Cummings & R. S. Katz, *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*, New York: Oxford University Press: 276-310.

[I]t is unconceivable that a community so heterogeneous, whose governments compete on so many fronts, is ever likely to come up with a single cultural policy. There will always be cultural policies in Canada. One of the realities of which policy-makers must always be aware is that no jurisdiction can, in the cultural domain, have its own way. No one can quite go it alone. (Meisel & Van Loon, Op. cit. :306)

La fonction ministérielle liée à la culture n'a pas fait l'objet de la création d'un ministère distinct, ce qui aurait d'ailleurs créé son lot de controverse dans le contexte de cette distribution des pouvoirs entre le fédéral et les provinces (Meisel & Van Loon, Op. cit.). D'abord la responsabilité du Secrétariat d'État en 1963, les affaires culturelles sont ensuite confiées au ministère des Communications en 1980, pour finalement être intégrées au nouveau ministère du Patrimoine canadien en 1993 dont les priorités sont partagées entre la culture, l'identité et le sport. S'il y a partage entre le Ministère, cinq organismes ministériels et neuf sociétés d'État, le champ d'intervention et de compétences de chacune dans une portrait global de l'intervention publique en culture n'est inscrit nulle part, sauf dans les lois ou les décrets constitutifs des institutions et sociétés d'État, ce qui rend l'espace occupé par le Ministère très flexible et de fait variable dans le temps. Ainsi, les arrangements institutionnels ont été assez évolutifs, ce qui les a rendus sujets à des luttes de pouvoir et de légitimité. Il ressort d'ailleurs que le ministère s'est souvent engagé dans de multiples activités qui étaient du ressort des agences indépendantes, engendrant d'inévitables conflits et soulevant la question de leur indépendance (Meisel & Van Loon, Op.cit.) À cet égard, ces auteurs soulignent la grande variation quant aux approches des représentants politiques, ce qui soulève d'emblée le rôle des entrepreneurs moraux et de leur impact sur la légitimité du secteur.

Le rapport de la Commission Massey demeure un point tournant et un document phare pour la construction des institutions culturelles en rapport avec les milieux artistiques et culturels, notamment le Conseil des arts du Canada. Son mandat, exécuté à l'aide d'une vaste consultation publique, visait à «faire enquête sur « les relations du gouvernement canadien et de l'un ou l'autre de ses organismes avec les divers groupements bénévoles d'envergure nationale» (Rapport Massey, 1951, section XXV :431). Dans l'ensemble, la Commission recommande une action vigoureuse pour soutenir les organismes afin de «consolider les éléments durables qui stimulent le sentiment national et rendent les gens conscients des aspects les plus nobles de la vie de la nation» (Rapport Massey, 1951 :318). C'est à partir des grandes lignes de la problématique suivante que les travaux de la Commission ont examiné les pistes de solutions :

De fait, nous semble-t-il, c'est un triple problème qui sollicite notre attention : les manifestations culturelles à l'intérieur de nos frontières; les échanges culturels avec l'étranger; les relations du Canada avec l'UNESCO. (Rapport Massey, Op.cit. : 434)

Parmi les recommandations, on trouve la création d'un Conseil pour les arts, lettres, humanités et sciences sociales, s'appuyant explicitement sur l'expérience et le modèle britannique en la matière. Citant ensuite Lord Keynes sur les enjeux de la liberté de création de l'artiste lors d'une intervention de l'État dans ce domaine, le rapport Massey retient : *L'État ne doit ici ni prêcher, ni censurer; sa tâche doit se borner à donner confiance et courage, et à ouvrir les portes dont lui seul a la clef* ». (Keynes, cité dans le Rapport Massey, Op.cit. :436)

Alors que le Conseil des arts de Grande-Bretagne ne s'occupe que du soutien aux arts dans les frontières du pays, en complémentarité avec le British Council qui s'occupe des relations culturelles avec d'autres pays, la Commission Massey ne voit cependant pas dans l'intérêt ni la nécessité pour le Canada de faire de même. Cette vision de la continuité entre le financement des organismes culturels et l'appui à leur rayonnement est l'une des recommandations de la Commission qui sera mise en œuvre avec une certaine ambiguïté dans le développement ultérieur respectif des programmes et du partage concret des responsabilités qui se développeront entre le Conseil des arts et le Ministère.

Recommandant donc la création d'un organisme aux «pouvoirs étendus et une large autonomie», la Commission se garde bien de prescrire les méthodes à employer pour s'acquitter de ses responsabilités, tout en soulignant que ces méthodes seront garantes de la confiance accordée par la population : «Les méthodes qu'il adoptera pour y parvenir seront fonction de bien des choses, notamment de la mesure où, par des décisions sages et pratiques, le Conseil s'assurera la confiance du peuple canadien.» (Ibid : 442). Cependant, trois champs d'action sont recommandés : soit le renforcement des sociétés artistiques bénévoles par des subventions; l'encouragement à la pratique et à l'accès aux arts par l'appui financier à des tournées et la remise de prix pour récompenser les jeunes de talent qui se sont distingués; et enfin le soutien à la diffusion à l'étranger par des tournées et des expositions.»

La légitimité du Conseil des arts : une légitimité morale, avec un impact important sur le champ institutionnel en termes cognitifs

Notons tout d'abord que la légitimité de cette nouvelle institution s'appuyait d'entrée de jeu sur un mimétisme (Powel & DiMaggio, 1991, Op. Cit.) du Conseil des arts de Grande-Bretagne, lequel jouissait déjà d'une crédibilité et d'une légitimité ancrée dans le champ institutionnel de la culture. Ce choix d'une forme organisationnelle de type *arm's lenght*, protégeant l'autonomie des choix en matière de financement par rapport aux enjeux politiques, renvoie directement à la légitimité morale associée aux dimensions **structurelles**. La Commission invite de plus les dirigeants de l'organisme à prendre conscience des enjeux de légitimité, de type moral encore ici, qui seront liés à leurs choix en matière de **procédures** afin de s'acquitter de manière appropriée de leurs fonctions, tout en faisant aussi appel à la dimension **conséquentielle** par le fait que la population fera confiance à l'organisme s'il fait preuve d'une gestion efficace des deniers publics pour remplir sa mission.

Mais peut-être que l'un des effets les plus importants de la Commission Massey et que l'on puisse associer avec l'entrée dans le champ institutionnel du Conseil, est son impact sur la dimension cognitive de la légitimité des arts et de la création. On y voit en effet affirmée, une valeur de l'œuvre artistique «*par essence, libre, ingouvernable, dégagée de tout enrégimentement et de toute contrainte.*» C'est principalement à cette définition de l'art qui vient ainsi d'être nommée et renforcée dans le champ institutionnel des idées ainsi qu'à la mission confiée au Conseil en ce sens, que sera marquée la forme organisationnelle que celui-ci prendra et développera. Nous constatons donc d'entrée de jeu que la création du Conseil s'inscrit dans les domaines cognitif et moral de la légitimité d'abord et avant tout, aspects qui deviennent structurants pour son intervention publique.

Une légitimité pragmatique d'influence par l'inclusion des membres du milieu dans les processus d'évaluation par les pairs

Par la suite, dans le déploiement de sa mise en œuvre, le Conseil a fait le choix de créer des organes consultatifs, des comités dont ceux d'évaluation par les pairs pour remplir sa mission. Ce choix a été reconnu, malgré ses imperfections, comme garant de son succès aux yeux de certains observateurs, dont le Comité d'étude de la politique fédérale dont il sera question dans la section suivante qui y reconnaît le meilleur régime «que nous connaissons». Ce choix vient bien sûr s'inscrire dans le domaine moral puisqu'il renforce toute la dimension liée aux **procédures** pour s'acquitter de manière appropriée de ses fonctions. Mais on y voit aussi un gain en terme pragmatique alors qu'une **influence** est accordée aux professionnels du milieu artistique dans la détermination de la qualité des dossiers et projets de création qui sont soumis au Conseil pour financement. Il va sans dire que ce gain de légitimité auprès du milieu accroît aussi sur le plan cognitif la légitimité de l'institution liée à son **intelligibilité** par les acteurs sociaux qui en comprennent mieux le sens et peuvent en apercevoir la consistance dans le temps de même qu'il s'inscrit dans une vision de la «prise pour acquis» en tant que meilleur régime connu pour faire face aux défis de sa mission.

Ainsi, on peut dire que la Commission Massey établit les assises d'un référentiel cognitif qui marquera la légitimité dans le champ institutionnel de la culture. On constate donc au final que le Conseil bénéficie de toutes les dimensions de la légitimité institutionnelle et on peut comprendre que cela rejaillisse de manière à lui accorder un effet de «**prise pour acquis**» dans le sens où on peut difficilement penser autrement les mécanismes institutionnels liés à la distribution du financement public dans le domaine des arts. Cela rend le Conseil très résilient dans le champ institutionnel et donc difficilement ébranlable sur le plan de la légitimité par les pouvoirs politiques qui voudraient en changer.

Le rapport du Comité Applebaum-Hébert et les enjeux de légitimité du Conseil 30 ans plus tard

Cette analyse que nous venons de proposer quant à la légitimité du Conseil se trouve largement validée par le rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (ci-après Comité Applebaum-Hébert, 1982⁹), lequel confirmait notamment les orientations du rapport Massey en lien avec l'indépendance du Conseil des arts, 30 ans après sa création.

Notons d'entrée de jeu que le rapport de la Commission se situe dans une perspective explicitement institutionnelle, visant à analyser en quoi les institutions et les lignes de conduite adoptées ont favorisé ou entravé les efforts en vue de soutenir la créativité et les réalisations artistiques. Le Comité précise que la politique culturelle fédérale ne consiste pas à «se doter de moyens savamment agencés pour être en mesure d'atteindre quelque ambitieuse visée.» mais qu'il est plus juste de parler de «programmes, de mesures ou de principes directeurs embrassant à la fois les buts et les moyens» dont la «somme constitue la politique globale» (Comité Applebaum-Hébert, Op.cit : 8).

Le Comité accorde une importance primordiale à la valeur intrinsèque de la création et à la préservation du patrimoine culturel. L'artiste doit pouvoir créer en toute liberté, sans entraves sociales, économiques ou politiques, être considéré comme un professionnel dans la société et pouvoir vivre convenablement de son travail, de même que recevoir un accueil pour son œuvre par un public sensible capable d'estimer avec ouverture les réalisations artistiques.

On peut constater que le rapport du Comité intervient lui aussi fortement dans le domaine cognitif de la légitimité institutionnelle puisqu'il affirme d'emblée que la politique «semblera immédiatement suspecte si sa formulation permet de penser qu'elle poursuit des objectifs autres que culturels. (...) De telles appréhensions n'aident pas la crédibilité du gouvernement fédéral en général ou sa politique culturelle en particulier. Tant mieux si elle entraîne des retombées économiques et politiques favorables; mais ces résultats, secondaires, ne devraient dicter ni ses buts ni sa nature.» (Ibid :8). Plus loin, le Comité insiste sur le contraste entre la recherche de consensus et la nature imprévisible et subversive de la créativité. D'une part, le gouvernement cible des «besoins d'ordre, de prévisibilité et de direction en cherchant à répondre aux désirs communs, en fixant des normes et en assurant l'uniformité de traitement, [alors que] la seconde [la culture], fondée sur la spontanéité, se nourrit de la diversité et de la dissidence et dépérit si on l'emprisonne dans des lois et des règlements.» (Ibid :15).

Examinant de façon minutieuse et sous tous les angles la question de l'indépendance des institutions par rapport au politique, le Comité en conclut qu'il faut impérativement protéger des enjeux politiques les institutions qui interviennent sur des enjeux de critique sociale, mais aussi sur «la délicate question du goût et au don qu'on les activités culturelles de toutes sortes d'outrager certains groupes. Les gouvernements élus étant

⁹ Rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (1982) Direction de l'information, ministère des Communications, gouvernement du Canada.

particulièrement sensibles aux courants de ce genre, l'aide de l'État s'accompagne à l'occasion de l'insidieuse menace de censure officielle.» (Ibid : 31). Mais à cela, il faut aussi, selon le Comité, se préoccuper de la réalité externe des programmes, au sens où «Lorsque l'un d'eux est l'unique source d'un service ou conditionne l'existence d'une activité culturelle, il va de soi que sa vulnérabilité au politique est infiniment plus grande. L'on sait aussi que les interventions des élus ont tendance à se multiplier quand l'administration d'un programme a le malheur de faire des mécontents.» (Ibid : 33). Cette mise en garde nous permet de référer à la légitimité morale relative aux conséquences des actions publiques.

Dans le même ordre d'idée relativement aux conséquences, le Comité insiste pour dire que les restrictions budgétaires ou le manque de budget pour remplir ses fonctions auprès d'une population grandissante, ne peut qu'avoir des conséquences désastreuses sur la vitalité du secteur, notamment sur ses éléments émergents ou expérimentaux, ou encore dans l'équilibre régional par rapport aux centres urbains (Meisel & Van Loon, Op.cit.).

Au niveau de la mise en œuvre de la politique, le rôle du ministre se joue aux interfaces entre un domaine spécifique et un niveau collectif dont il faut assurer une cohérence entre les questions particulières et le tout que constitue l'intérêt collectif. C'est ce qui fait que «même s'il s'agit de mesures intéressant l'activité culturelle, leur élaboration pourra fort bien être influencée par des considérations d'un tout autre ordre, par exemple la croissance économique, la justice sociale ou l'unité nationale. Plus un domaine d'activité fait partie du champ de travail collectif des ministres, plus cela risque de se produire.» (Ibid : 19) En ce sens, puisque le Comité souligne «la nécessité de protéger les domaines de compétence des organismes de toute ingérence ministérielle, de veiller à ce que les ressources ne soient pas détournées vers d'autres secteurs plus sensibles aux considérations politiques et de s'assurer que lors de l'élaboration des lignes directrices et des programmes, l'on tienne dûment compte de l'expérience des organismes compétents». Il reconnaît que les liens organiques et les structures ne suffisent pas, et recommande que les fonctions du ministre chargé des organismes culturels incluent «le mandat d'agir auprès du cabinet et du gouvernement en tant que défenseur des arts et de la culture» (Ibid : 46). Cela vaut aussi pour son pouvoir de nomination au sein des Conseils, dont il doit user avec sagesse et en misant sur la compétence plus que sur la récompense pour les services rendus au parti, ce qui renvoie explicitement à la dimension morale de la légitimité associée au rôle d'entrepreneur moral au sein du champ institutionnel plus large de la politique dans son ensemble.

Une vignette sur le temps présent : les enjeux de légitimité entourant les coupures et réaffectations du financement du rayonnement des arts à l'étranger

Si le principe d'indépendance de type *arm's lenght* du Conseil a été maintenu dans le temps, qu'en est-il en pratique? Le Conseil, malgré ses succès, n'a pas été sans critiques (Meisel & Van Loom, Op. cit.), de même que plusieurs initiatives politiques ont cherché à délégitimer son indépendance (voir Comité Applebaum-Hébert, Op.cit.). Une étude

plus poussée serait nécessaire ici pour faire plus de lumière sur ces questions. Pour les fins de notre présentation, nous nous limiterons à montrer autour de certains enjeux actuels, certaines problématiques liées aux configurations institutionnelles développées au fil du temps de même que l'impact que certaines interventions politiques peuvent avoir dans les domaines cognitif, moral et pragmatique de la légitimité des activités du Conseil dans la poursuite de sa mission.

Résumons ainsi l'élément déclencheur d'une certaine «crise» entourant le financement des activités des organismes culturels à l'étranger, selon Dewing (2008) :

«Dans le budget 2008, le gouvernement a annoncé que le ministère du Patrimoine, après avoir déterminé que certains programmes avaient atteint leurs objectifs initiaux, prévoyait les supprimer. Y figuraient notamment Routes commerciales, programme d'expansion commerciale conçu pour les secteurs des arts et de la culture, ainsi que le programme de subventions du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international visant à promouvoir la culture canadienne à l'étranger. On avait l'intention de réorienter les économies réalisées vers d'autres programmes du Patrimoine canadien, et notamment vers ceux touchant les Jeux olympiques. Ces réaffectations représentaient 45 millions de dollars.» (Dewing, 2008, Op. cit. : 8)

Selon une étude conduite par CINARS¹⁰ (International Exchange for the Performing Arts) auprès des organismes culturels des arts de la scène suite à l'annonce des coupures, les impacts de ces coupures s'avèrent dramatiques pour plusieurs et signifient dans l'ensemble que plus de 300 tournées sont affectées, plus de 3000 représentations annulées, entraînant des pertes en termes de revenus de près de 25 millions de dollars.

Le réseau artistique québécois s'est rapidement mobilisé. Outre les nombreuses prises de position ouvertes dans les médias ou sur les sites web des organismes et associations, les rapports qui ont été produits par certains groupes d'acteurs : notons la manifestation à Montréal, le 28 août; la manifestation à Québec, le mercredi 3 septembre; la sortie d'artistes au Gala des Gémeaux, le 14 septembre; le rassemblement au Club Soda, le 23 sept.; la manifestation anti-Harper où l'UDA était présente mais ne portant pas uniquement sur la culture, 5 octobre à Montréal; le fameux clip « La culture en péril » (573 000 visionnements au 12 oct.), nombreuses initiatives sur le WEB, (unissonsnosvoix, etc.).

Les ministres de la culture de 11 provinces, sauf l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont signé une résolution dans un mouvement d'opposition aux coupures, réclamant une réunion fédérale-provinciale et territoriale sur cette question, la ministre québécoise Christine St-Pierre en tête, convoquant ses homologues provinciaux-territoriaux à Québec. Les arguments invoqués sont principalement économiques, reprenant les chiffres du Conference Board (1.1 million d'emplois, profits directs et indirects de 84,6

¹⁰ <http://www.cinars.org/download/CINARS-Dossier-ArtsDeLaScene-Dec08.pdf>

millions ou 7,4% du PIB réel canadien)¹¹. Aussi, aux dires de madame St-Pierre, les programmes sabrés étaient performants¹². Bien que les réactions aient été plus timides dans le reste du Canada, au Québec, l'enjeu touche la question identitaire de front et ravive la flamme du caractère distinct de la nation sur le plan linguistique et culturel, de même que les tensions fédérale-provinciale.

Lors de la campagne électorale fédérale de l'automne, un mouvement de solidarité¹³ a pris d'assaut toutes les tribunes pour dénoncer les coupures, mais en se défendant d'avoir ainsi un simple «réflexe corporatiste» pour défendre leurs intérêts, mais bien pour placer la culture au centre du débat de société, générant même un mouvement anti-Harper alors que les artistes tentent d'influencer l'électorat à voter contre le gouvernement conservateur¹⁴. Le résultat semble avoir isolé le parti conservateur, seul contre tous, sur cette question¹⁵.

La légitimité pragmatique en tension

Au premier niveau d'analyse, les réactions d'indignation et de mécontentement des organismes directement touchés par l'abolition des programmes se situent en lien avec leurs intérêts, à un niveau pragmatique d'échange et en cela elles peuvent n'avoir qu'un impact limité sur la légitimité. Les discours des artistes, organismes et associations visaient à faire reculer le gouvernement fédéral sur cette décision. Un des argumentaires de défense les plus utilisés, qui demeure axé sur la dynamique d'échange, est lié à la contribution économique des activités culturelles ne fait peut-être que diluer ou dévier l'écho que pourrait avoir les réactions sur les plans moral et cognitif, dans un champ institutionnel dont les assises ont été de défendre la valeur intrinsèque et l'indépendance de la créativité tel que nous l'avons suggéré en première partie sur les fondements institutionnels. En effet, comme le souligne Meisel & Van Loon :

The arts, it is argued, are worth supporting for their own sake, and must be considered on their own merits. To view them as primarily as job-creators is to run the risk of distorting them and the policies aiding them and so reduce, in the long run, the total benefit a society can derive from its cultural life. (...) To plead for arts support on employment grounds should, therefore, not be used to gain short-run strategic advantage since in the long-run consequences might be harmful not only to the arts but to everyone. (Meisel & Van Loon, Op.cit.: 310)

¹¹ Antoine Robitaille, *Le Devoir*, 27 septembre 2008 : A1

¹² Antoine Robitaille, « Une opposition d'un océan à l'autre », dans *Le Devoir*, 27 septembre; voir aussi dans *Le Soleil*, « Les ministres de la culture aux barricades », 27 septembre.

¹³ Nathaëlle Morissette, *La Presse*, vendredi 12 septembre 2008 : page 3 cahier Arts et spectacle.

¹⁴ Isabelle Porter, *Le Devoir*, 4 septembre 2008 : B8

¹⁵ Manon Cornellier, *Le Devoir*, 14 octobre 2008 : A6

D'ailleurs, la réaction du président de l'Union des artistes, Raymond Legault, qui soulignait que l'industrie culturelle avait un impact économique deux fois plus important que celui de l'extraction du pétrole et du gaz, fait dire à un journaliste que «Quand il est question d'âme, les chiffres ne sont pas les arguments les plus convaincants.¹⁶»

La légitimité sur le plan moral : efficience des programmes et rôle ministériel

La principale dimension touchée par la «crise» se situe sur le plan de l'efficacité des programmes et leur caractère essentiel à la vie artistique, voire la survie de la place de la culture québécoise sur la scène internationale. Dans une société de l'audit qui prédomine aujourd'hui (Power, 1997), il semble évident que le manque d'efficience d'un programme en fait la cible de la critique et devient éventuellement une source de changement (Dahlström, 2007¹⁷). Or rien n'indiquait un problème sur le plan de l'efficacité des programmes en question. Les associations et organismes déplorent le manque de justification pour ces coupures. Pourquoi? se demandent-ils, tellement cela leur semble aberrant. La ministre Josée Verner est restée muette : «Elle est une ministre muette. Elle fait tout pour éviter les tribunes publiques. Et bien sûr, elle s'est gardée d'expliquer ces deux décisions. Pourquoi ce silence? Est-ce qu'elle n'a rien à dire? Est-ce parce qu'elle ne croit pas aux arts et à la culture comme éléments définissant l'identité canadienne? Dans les milieux culturels québécois comme canadiens, on le croit.¹⁸» L'impact est suffisant pour entraîner un remaniement ministériel et James Moore succèdera à Josée Verner, ce qui soulèvera de nouveaux espoirs pour les groupes d'être entendus.

Le 9 février 2009, soit six mois après l'annonce des coupures, le nouveau ministre du Patrimoine James Moore fait sa première apparition lors d'une rencontre du Comité permanent du patrimoine canadien, rencontre ouverte au public. Un communiqué publié par CINARS résume la situation ainsi :

Le ministre a ainsi été attaqué sur plusieurs fronts : la décision d'affecter 25 millions de dollars aux Prix du Canada; le manque d'adéquation entre les investissements annoncés et les besoins du milieu; l'absence de justifications quant aux coupures effectuées en août dernier; etc. Plusieurs membres du comité ont ainsi réclamé une copie des rapports d'analyse ayant mené à la suppression des programmes d'aide à la culture. Le ministre Moore et sa sous-ministre, madame Judith Larocque, ont été très clairs à ce sujet : les examens des

¹⁶ Michel David, *Le Devoir*, jeudi 25 septembre 2008 : A6

¹⁷ Carl Dahlström (2007) «Rhetorical Objectives and Program Efficiency in Swedish Policy about Immigrants», *Journal of Public Policy*, 27(3) : 319-349

¹⁸ *Devoir*, 13 août : A6

programmes ne seront pas divulgués; ces documents (lorsqu'ils existent) demeureront confidentiels.¹⁹

La question de l'efficacité est demeurée nébuleuse, mais selon un article du Devoir, le responsable du secteur des arts de la performance chez Promart, Jean-Paul Picard, aurait parlé d'un déséquilibre puisqu'une grande proportion des fonds avait été versée à des créateurs du Québec²⁰. Si les concours sont ouverts à tous et que les projets financés le sont sur la base de la qualité, quel est alors le problème? Ce qui fait poser la question à certains observateurs à savoir si cette proportion substantielle du Québec n'en fait pas aussi la cible désignée de la «hargne anti-Québec²¹»

Mais l'argument qui échappe quelque peu au débat, c'est la cohérence d'une politique culturelle dont les programmes de soutien sont découpés au sein de plusieurs entités. Ainsi, alors que le Conseil des arts appuie financièrement la création, la production et la diffusion principalement à l'échelle locale, ce financement demeure incomplet sans le soutien à la diffusion à l'étranger qui sert notamment à défrayer les coûts liés aux déplacements des équipes. Les coupes relatives à ce dernier volet viennent donc nuire à l'efficacité d'ensemble de la politique, tel que l'avait bien anticipé la Commission Massey.

Les enjeux de légitimité morale soulevés ici sont de l'ordre des conséquences, mais aussi dans le sens des effets externes des programmes tel que l'entendait le Comité Applebaum-Hébert, puisque ces coupures menacent la survie des productions créatives voire des organismes et ont même un impact sur la pertinence des programmes qui supportent en amont une création qui ne trouve plus ses voies de diffusion. Il est possible d'interpréter que c'est cette dimension morale qui a permis au gouvernement du Québec de légitimer des investissements de fonds d'appoint pour minimiser les conséquences des coupes sur les activités en cours des organismes touchés.

Enfin, Harper fait aussi appel à l'enjeu d'efficacité et d'efficience en avançant que les artistes sont trop subventionnés, qu'il faut revoir le processus, invoquant que nous sommes en période d'incertitude économique, ce qui implique une saine gestion des deniers publics, une gestion responsable. Mais au travers ces arguments, il révèle une vision de l'action publique en culture comme superflue, affirmant que ce ne sont pas les subventions qui dictent le rayonnement de la culture mais le marché et le commerce. «Dans l'esprit des conservateurs, si les artistes ont un vrai talent, ils n'auront pas de difficulté à se faire reconnaître à l'étranger²².» Soulignant que le «gens ordinaires» ne se sentent pas interpellés par les lamentations d'artistes qui participent à «un gala

¹⁹ <http://www.cinars.org/download/CINARS-communique-11fev09.pdf> voir aussi la retranscription de cette réunion : <http://www.cinars.org/download/Comite-JamesMoore-09-02-2009.doc>

²⁰ Odile Tremblay, Le Devoir, samedi 16 août 2008 : E8

²¹ Odile Tremblay, Ibid

²² Devoir 13 août 2008 : A6

fastueux entièrement financé par les contribuables»²³ On peut en conclure que «les artistes québécois, perçus à tort comme une bande privilégiés, sont en quelque sorte victimes de leurs succès, ou plutôt de celui des meilleurs d’entre eux.»²⁴ Nous reviendrons sur l’idée paradoxale en ce sens de créer un généreux programme des Prix Canada qui créera en quelque sorte quelques nouveaux privilégiés.

La légitimité sur le plan cognitif

La vraie raison, selon plusieurs, est idéologique : elle s’inscrit contre les artistes qui sont perçus comme des radicaux et des marginaux, «l’image du Canada présentée à l’extérieur doit être conforme aux valeurs conservatrices²⁵». À preuve, le journal conservateur *National Post* a eu la primeur exclusive de la nouvelle de la coupure dans la programme Promart, disant à peu de choses près selon le Devoir que «les Canadiens qui peinent à gagner leur argent n’ont pas à payer des «junkets» à des radicaux et des marginaux.» (Ibid : A6). Mais au plan cognitif, c’est quand Harper dit que les arts doivent répondre à ce que veulent les gens²⁶, qu’il offre à voir son décalage entre le critère de la popularité avec le critère de qualité qui a toujours animé les processus décisionnel d’attribution du financement dans une institution comme le Conseil des Arts.

Mais c’est peut-être au niveau cognitif que cette «crise» est révélatrice puisqu’elle met au jour des conceptions contrastées quant à la créativité, la liberté et l’autonomie de la création. La crainte de la censure doit être mise en contexte des événements récents liés au projet de loi C-10 qui voulait donner au ministre du Patrimoine un droit de regard sur le contenu des films sollicitant des crédits d’impôt²⁷. Disons seulement que cette idée d’une quelconque censure s’avère illégitime sur les plans cognitif et moral, au niveau institutionnel du champ de la culture tel qu’il a été fondé, et cette idée résonne comme l’exercice d’un pouvoir coercitif et punitif auprès de certaines audiences, alors qu’elle agirait en termes d’échange comme source de légitimité en faveur de certains groupes offensés par les productions artistiques ou les collectifs ciblés.

Les prix du Canada : une politique stratégique, mais incohérente et illégitime à plusieurs égards

Au-delà de cette controverse interprétative, l’avènement de l’affectation de 25 millions de dollars à des nouveaux Prix du Canada vient nous offrir une autre piste

²³ Michel David, Le Devoir, jeudi 25 septembre 2008 : A6

²⁴ Michel David, Le Devoir, jeudi 25 septembre 2008 : A6

²⁵ Bernard Descôteaux, Le Devoir 13 août 2008 : A6

²⁶ Manon Cornellier, Le Devoir, 20 septembre 2008, C4.

²⁷ Nicolas Houle, Le Soleil, samedi 4 octobre 2008 : A4

d'interprétation complémentaire. En effet, et tel que la réaction de certains groupes le valide, cette forme d'intervention publique soulève des enjeux cognitifs d'intelligibilité de l'action publique en culture sous trois angles.

D'une part, elle oriente l'octroi de fonds publics vers des productions artistiques susceptibles d'être plus consensuelles, et donc moins sensibles politiquement; ensuite elle s'appuie sur la légitimité prise pour acquies (*taken-for-grantedness*) du Conseil des arts pour asseoir sa crédibilité et faire taire la controverse entourant ces prix, en même temps qu'elle la mine de l'intérieur puisque que les modalités encore très floues dans la conception et la mise en œuvre des prix seront vraisemblablement déterminées par le ministère ou du moins leurs lignes directrices—modalités pour lesquelles il a d'ailleurs créé un sondage grand public en ligne qui concerne tout autant les finalités, les procédures, les personnes aptes à exercer un jugement que les formes que prendront les récompenses. Sans trop pouvoir anticiper la suite des choses, cela nous apparaît un peu comme si tout ce qui fondait la légitimité du Conseil était subtilement remis sur la table. Enfin, cette injection de fonds nouveaux au sein du Conseil jouera de façon trompeuse sur les statistiques de financement des organismes, ne règle en rien les enjeux liés à la diffusion à l'étranger des productions financées à la création et joue sur l'équilibre du financement en culture.

Ainsi, il n'est pas surprenant de constater que l'inintelligibilité du sens de l'action publique en culture apparaît aux acteurs du milieu, alors qu'une redistribution des fonds est en cours, impliquant d'une part des coupures de 45 millions de dollars qui mettent en péril un grand nombre d'activités artistiques et de groupes, parallèlement à une injection nouvelle de 25 millions de dollars pour des prix prestigieux qui récompenseront quelques heureux élus. Les différentes polarisations qui émergent de ce contexte de crise.

Une crise révélatrice des antagonismes sociaux

Des auteurs tels Jacobs et Sobieraj (2007²⁸) soulignent que la «dimension narrative des débats politiques est un élément central du processus de développement des politiques publiques.» (Jacobs et Sobieraj, 2007 : 1, traduction) Selon ces auteurs, les politiciens construisent des narratifs qui se veulent persuasifs et signifiants de manière à ce que ceux-ci soient liés à un narratif plus large correspondant à leur affiliation politique. Ils permettent à d'autres acteurs de s'appropriier les arguments narratifs proposés et renforcent leur légitimité et leur pouvoir juridictionnel. La question de la rhétorique est centrale à celle de la légitimité, ce qui est souvent négligé par les approches sociologiques. Pour leur part, les théories politiques ont privilégié l'idéal de la délibération rationnelle à la rhétorique présentée davantage comme une forme de manipulation. On accepte cependant de plus en plus l'idée que «la rhétorique accompagne toujours l'argument, en situant cet argument en fonction d'une audience

²⁸ R. N. Jacobs, S. Sobieraj (2007) «Narrative and Legitimacy: U.S. Congressional Debates about the Nonprofit Sector», *Sociological Theory*, 25(1): 1-25.

particulière et en lui donnant une forme par son style et son ton» (Young, 2000 : 70, cité dans Jacobs et Sobieraj, 2007 : 5, traduction). Ces auteurs ont été en mesure d'identifier les modalités par lesquelles les narratifs opèrent pour créer une tension dramatique et évaluative face aux réalités sociales :

If narratives help to charge social life with evaluative and dramatic intensity, it is because of the way they organize characters into binary relations of similarity and difference—protagonists and antagonists, heroes and villains, allies and opponents, subjects and objects, donors and receivers, friends and enemies» (Jacobs et Sobieraj, 2007 : 7).

Cette façon de réduire la complexité des acteurs à une opposition binaire centrale tout en intensifiant la dimension évaluative, que les auteurs nomment «canalisation des personnages»--c'est notre traduction ici de (*character funneling*),- fait partie de la dimension stratégique des acteurs qui peuvent ainsi utiliser cet aspect structurel du narratif pour gagner de l'influence et du pouvoir sur la société civile et avoir un impact politique, d'une manière qui «encourage les alliances politiques et galvanise l'action politique» Jacobs et Sobieraj, 2007 : 8-9, traduction). Ce processus de clivage force la polarisation quant à la position à adopter pour maintenir sa légitimité.

Notons que la crise entourant les coupures fait ressortir clairement les antagonismes entre, d'une part les artistes et d'autre part les politiciens, pourtant tous deux sur la scène publique. Cet antagonisme met en tension la liberté d'expression et de critique sociale, la pluralité irréductible des goûts avec la recherche de consensus et de conformisme identitaire qui peut pousser à la censure. Nous voyons aussi l'antagonisme accentué par Harper entre une conception des artistes digne d'un star-system, présentés comme des vedettes gâtées, et d'autre part, les gens ordinaires, simples payeurs de taxe. Cette polarisation nie la part importante de la population qui fait partie du milieu artistique, le faible niveau de vie de la majorité des artistes, et réduit les citoyens à leur plus simple expression. Enfin, plutôt que d'avoir polarisé les points de vue québécois sous l'angle traditionnel des souverainistes vs les fédéralistes, ce conflit a creusé un conflit majeur au niveau idéologique²⁹ entre les valeurs progressistes au sein de la société québécoise et les valeurs conservatrices mises de l'avant par le gouvernement Harper, lesquels se répercutent sur plusieurs fronts et sur de nombreux enjeux (jeunes contrevenants, avortement, retrait du financement aux groupes de femmes).

C'est donc à un niveau institutionnel plus large encore que celui du champ artistique et culturel que cet épisode renvoie. Dans ce contexte, la liberté d'expression liée aux arts devient presque emblématique. «Ce qui est en cause, c'est le genre de société dans lequel on veut vivre au Canada»³⁰ dira Stéphane Dion. Pour le président du Conseil québécois de la culture, Martin Faucher, «La position odieuse des conservateurs a agi

²⁹ Hugo Cyr, «Réalignement idéologique», La Presse, 26 septembre 2008 : A25

³⁰ Stéphane Baillargeon, Le Devoir, vendredi 29 août 2008 : A3

comme un révélateur sur les autres formations. Malgré lui, je pense que Stephen Harper fait faire un pas en avant aux politiques culturelles dans notre société.»³¹

En définitive, cette «crise» des coupures de 2008 rassemble à elle seule la plupart des enjeux qui ont été soulevés par les textes fondateurs et les études subséquentes :

- ⇒ L'absence d'une politique cohérente, ce qui entraîne des développements conflictuels ou contradictoires, est une source de confusion et un espace propice à l'expression de luttes de pouvoir. Ce régime institutionnel est faiblement articulé, ce qui semble validé par les frictions entre les légitimités pragmatique, morale et cognitive en jeu et mise en lumière par la «crise»
 - La fragmentation de l'action publique en une multitude de programmes et entre plusieurs ministères augmente la difficulté de coordination du sens, diminue l'impact du ministre de la culture sur son secteur d'action et augmente du coup le pouvoir du premier ministre, pouvoir nécessaire pour une telle action concertée de coupes dans un grand nombre de programmes différents.
 - L'empiètement du ministère (et de d'autres ministères aussi) sur des activités relevant des compétences de certains organismes autonomes diminue l'efficacité du principe du arm's lenght
 - Le regroupement sous un même ministère de différents secteurs d'activité permet des déviations des ressources d'un secteur à l'autre
 - La complexité de ces enchevêtrements rend l'intelligibilité de cet ensemble complexe difficile et est une source de confusion et d'opacité pour l'action publique
 - Des transformations à la politique sans consultation des personnes concernées et compétentes pour aider à élaborer les options et les façons de faire appropriées
 - La faiblesse du ministre, pour des raisons structurelles soulevée ci-haut ou pour des raisons dispositionnelles, en tant que défenseur de la culture
- ⇒ Les problématiques liées au fait que la culture soit une compétence partagée
 - Ravive le conflit fédéral-provincial sur une question sensible pour le Québec, peut même être un instrument de Québec-bashing
 - Ravive les enjeux de la souveraineté culturelle au Québec

³¹ Stéphane Baillargeon, Le Devoir, vendredi 29 août 2008 : A3

- La question entourant le pouvoir fédéral de dépenser qui «force», dans les situations de retrait, le transfert de responsabilités vers le provincial sans que les fonds suivent
- ⇒ Les risques de censure et l'utilisation du financement comme mode de punition/récompense sur une base partisane ou idéologique
- ⇒ Coupures qui menacent la survie d'activités sans lesquelles les activités de création et de production sont incomplètes ce qui menace la survie des organismes

Conclusion

L'étude de la constitution du champ institutionnel et des différentes formes de légitimité qui s'y joue nous a permis de constater qu'un ancrage cognitif a été développé autour d'une conception de l'autonomie et de la valeur intrinsèque de l'art et de la culture au Canada. Cela nous permet de plus, et cela est mis en évidence par la «crise» entourant les coupures récentes dans les programmes fédéraux et la création de nouveaux prix, de constater que plus la culture a une résonance collective, plus elle attire l'attention et devient d'intérêt pour le politique qui peut y voir un instrument d'action partisane et idéologique. Comme le souligne Meisel & Van Loon : «In this perspective, the seeming partial attrition of the arm's length principle can be seen as a manifestation of the changing importance attached to cultural life.» (Op. cit.: 307). On peut penser que si le Conseil avait eu la charge des programmes de financement des tournées à l'étranger et qu'il avait eu la responsabilité de mettre lui-même en œuvre des coupures, il aurait procédé à des arbitrages bien différents et avec des conséquences toutes autres.

Ultimement, cela nous ramène à la question de départ soulevé par Holden quant à la crise de légitimité, à savoir : qui a la légitimité pour formuler les orientations d'une telle politique? Le public? Les artistes? Les politiques? La crise actuelle fait ressortir de manière importante les risques rattachés à la recherche de consensus en appui à une base électorale issue du politique. Consensus d'ailleurs de plus en plus improbable dans nos sociétés pluralistes où même un parti politique a du mal à obtenir 30% de voies au scrutin. Si la question de l'efficacité des modes de fonctionnement des politiques et programmes demeure essentielle en matière de gestion des fonds publics, les critères selon lesquels celle-ci est évaluée sont aussi sujets à la prudence. À tout considérer, il est possible d'envisager que les bases institutionnelles fournies par la Commission Massey et réaffirmées par le Comité Applebaum-Hébert demeurent d'actualité. Le Conseil des arts, en tant qu'instrument d'action publique disposant d'un maximum de légitimité à la lumière de la grille de Suchman, nous invite à réaffirmer que le jugement par les pairs et les experts du milieu demeure garant de la vitalité de l'expression artistique, ce que même le gouvernement Harper semble reconnaître en cherchant à légitimer les Prix du Canada en confiant le programme au Conseil. Nous avons

cependant soulevé en quoi cette démarche telle qu'elle s'articule pour l'instant, peut-être stratégique sous ces apparences et miner subtilement certaines bases institutionnelles prises pour acquis.

ACSP 2010
Version préliminaire