

Bulletin d'histoire politique

Le MCQ et l'évolution d'une politique québécoise des communications dans les années 1970 et 1980

Marc Raboy



Volume 21, Number 2, Winter 2013

Les cinquante ans du ministère des Affaires culturelles

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1014142ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1014142ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Raboy, M. (2013). Le MCQ et l'évolution d'une politique québécoise des communications dans les années 1970 et 1980. *Bulletin d'histoire politique*, 21(2), 123–128. <https://doi.org/10.7202/1014142ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2013

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Le MCQ et l'évolution d'une politique québécoise des communications dans les années 1970 et 1980

MARC RABOY

*Département d'histoire de l'art et d'études en communications
Université McGill*

Dans notre contexte contemporain, où la culture «se communique» à travers toute une vaste gamme de technologies de médiatisation, il est intéressant de réfléchir aux *rappports entre la communication et la culture* en tant qu'objet des politiques publiques. S'agit-il d'objets distincts? La communication est-elle un sous-champ de la culture? Ou la culture est-elle désormais un *produit* des moyens des communications?

Pour nous aider dans cette réflexion, il est pertinent de se rappeler que le Québec (comme le fédéral, par ailleurs) disposait d'un ministère des Communications pendant un quart de siècle, de 1969 au 1993. Celui-ci (aujourd'hui absorbé dans le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, MCCCCF) œuvrait en parallèle avec le MAC et fut au cœur de tous les projets de développement national pendant cette période.

Mais les politiques des communications, en tant qu'enjeu au Québec, remontent beaucoup plus loin que la Révolution tranquille, au moins aux années 1920 en ce qui concerne la radio, ou plus loin encore si l'on veut parler de la téléphonie ou de la télégraphie.

Le contexte de la réglementation de la radio pendant les années 1920

Au départ, tous pouvaient «communiquer» via les ondes radiophoniques en se procurant une «licence» octroyée par le ministère fédéral de la Marine et des Pêcheries, et renouvelable annuellement. En mars 1928, une controverse politique éclate lorsque le ministère refuse de renouveler les licences de plusieurs stations associées à l'International Bible Students Association — les Témoins de Jéhovah. Le ministre responsable, P. J. A. Cardin, annonce alors que le gouvernement ne

voulait plus aborder la radiodiffusion cas par cas, et se demandait « s'il serait en général avantageux ou non d'adopter un système national de radiodiffusion suivant à cet égard le système adopté par le gouvernement britannique »¹.

En décembre 1928, le gouvernement fédéral crée une Commission royale de la radiodiffusion, la Commission Aird, pour faire des propositions « relativement à l'administration, à la direction et la surveillance et aux besoins financiers de ce service »². Le Québec et le Nouveau-Brunswick expriment des réserves, estimant que la radiodiffusion était constitutionnellement de compétence provinciale. En fait, alors même que la Commission royale mène son enquête, en février 1929, le gouvernement Taschereau dépose un projet de loi lui permettant d'établir et d'exploiter sa propre station radio. Le projet de loi est chaudement débattu. Dirigée par Maurice Duplessis, l'opposition craignait que le gouvernement n'asservisse les ondes à ses propres fins, menaçant ainsi les libertés civiles. Mais le secrétaire de la province, Athanase David, répliquait que les ondes seraient utilisées à des fins éducatives. La « Loi concernant la radiodiffusion dans cette province » fut adoptée et entra en vigueur le 29 avril 1929, mais le gouvernement n'y donna pas suite, se contentant d'acheter du temps d'antenne des stations privées pour diffuser une émission appelée *L'heure provinciale*³.

Le 11 septembre 1929, la Commission Aird dépose son rapport, recommandant la création d'un service public national de radio, mais que « les autorités provinciales devraient avoir un contrôle absolu sur les programmes de la station ou des stations privées situées sur le territoire respectif de la province »⁴. Une bagarre constitutionnelle s'annonçait. Le 18 février 1931, le gouvernement fédéral demande à la Cour suprême de dire qui avait l'autorité de réglementer les communications radio-phoniques, et où finissait son champ de compétence ? Ottawa remet en question la nouvelle Loi provinciale qui, en fait, contestait la validité de la juridiction réclamée par le fédéral. Le Québec (soutenu par le Nouveau-Brunswick et l'Ontario) allègue qu'il s'agit d'un pouvoir résiduel dévolu aux provinces. Ottawa soutient qu'il s'agit d'une activité « extra-provinciale » comme les transports. Le 30 juin 1931, la Cour donne raison à Ottawa, en fondant sa décision sur l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique lui conférant le pouvoir sur toute entreprise s'étendant au-delà des frontières d'une province. Le Québec va en appel au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres (la plus haute instance juridique pour le Canada), qui entend l'appel en décembre 1931. Le 9 février 1932 Londres rejette l'appel, et depuis ce moment-là, les communications sont de la compétence absolue et *exclusive* d'Ottawa⁵.

Culture et communication

Il est à remarquer que ni Ottawa ni Québec n'ont invoqué des arguments *culturels* pour appuyer leurs positions. Mais des deux côtés des barricades constitutionnelles c'était précisément la culture qui était en question. La Commission Aird avait basé ses recommandations sur la trouvaille que «les auditeurs canadiens de radio veulent de la radiodiffusion canadienne»; mais en recommandant que la programmation soit soumise à l'autorité provinciale, elle reconnaissait implicitement qu'une conception unitaire de la radiodiffusion canadienne n'avait aucun sens.

L'histoire ne s'arrête pas là. En 1945, Duplessis présente un projet de loi «pour autoriser la création d'un service de radiodiffusion provinciale», Radio-Québec. Le texte de la Loi décrivait la radiodiffusion comme «un puissant moyen de publicité et de formation intellectuelle et morale». Lorsqu'il était devenu premier ministre, en 1936, Duplessis avait abrogé la vieille loi de Taschereau, mais avait promis de créer un réseau provincial de radio. L'opposition libérale, ainsi que le Bloc populaire, soutenait le principe. La loi est adoptée, mais comme son prédécesseur, Duplessis non plus n'y donnera pas suite concrètement. Le ministre fédéral C. D. Howe avait par ailleurs affirmé que le gouvernement n'accorderait pas de permis de diffusion aux organismes relevant des provinces, puisque la radiodiffusion était exclusivement du ressort d'Ottawa.

Les années 1960

Lors de la création du MAC en 1961, la question n'était plus dans le collimateur des politiciens, mais l'enjeu des communications refait surface dans le contexte de la conférence constitutionnelle de 1968 lorsque le gouvernement de Daniel Johnson revendique *la télévision éducative*. Johnson avait évoqué la question à l'occasion de la conférence sur «La Confédération de demain», organisée par son vis-à-vis ontarien John Robarts à Toronto en novembre 1967. Puis, à la conférence constitutionnelle d'Ottawa en février 1968, il inclut la radio et la télévision, avec la sécurité sociale et les relations internationales, parmi les domaines où il était urgent de redéfinir les compétences.

Puisqu'il s'agit d'instruments d'éducation et de culture, le jugement de 1932 était inacceptable, aux yeux du Québec, qui ne saurait tolérer plus longtemps d'être exclu de ce domaine. Johnson annonce qu'il appliquera la loi de Duplessis sur Radio-Québec et en décembre 1969 Ottawa et les provinces s'entendent sur une définition de la télévision éducative et un compromis: les agences qui dépendent des provinces pourront détenir des permis mais ceux-ci seront toujours accordés par l'organisme fédéral de réglementation⁶.

À peu près au même moment (toujours en décembre 1969), le ministère des Communications du Québec (MCQ) est créé par le gouvernement Bertrand. Le MCQ commence réellement ses activités sous la gouverne de Jean-Paul L'Allier, qui devient ministre des Communications après l'accession au pouvoir des libéraux de Robert Bourassa en 1970. Dans un discours prononcé à Chicoutimi le 28 septembre 1970 (soit à peine une semaine avant le déclenchement de la Crise d'octobre!), Bourassa hisse le drapeau de la « souveraineté culturelle » et déclare que son gouvernement cherchera d'Ottawa une participation importante dans l'élaboration d'une *politique des communications*⁷.

La position québécoise s'est développée dans une série de documents signés par le ministre L'Allier entre 1971 et 1973⁸. L'Allier déclare que la communication est absolument indissociable de la culture et de l'éducation, des secteurs de compétence provinciale⁹. La pierre angulaire de la politique sera la Régie des services publics du Québec, un organisme de réglementation des *communications* relevant de l'autorité provinciale. La Régie tentera d'étendre la compétence du Québec aux domaines déjà sous contrôle fédéral, telles les entreprises de câblodistribution. La politique audacieuse de L'Allier affirme que cette industrie devrait être réglementée en tant que *service public*. La logique de service public s'ajoutait donc à celle du développement culturel pour légitimer l'intervention de l'État québécois dans les communications.

Une longue bataille s'enclenche. C'est une période où Ottawa aussi se cherche dans le secteur des communications (on parle même dans un document fédéral de 1971 du *droit à la communication...*¹⁰). Des conférences fédérales-provinciales des ministres des Communications, présidées par le ministre fédéral Gérard Pelletier, s'ensuivent. Entretemps, le CRTC (présidé par encore un autre Québécois, Pierre Juneau) commence à développer des politiques passablement interventionnistes, nationalistes et identitaires (contenu canadien, propriété canadienne, réglementation du câble, etc.). Sous la gouverne du Parti québécois, après 1976, le livre vert de Jean-Paul L'Allier tient toujours lieu de politique de communications. Le 30 novembre 1977, la Cour suprême du Canada rend jugement décrétant qu'Ottawa a juridiction exclusive sur le câble, mettant à jour la jurisprudence britannique de 1932; les trois juges provenant du Québec inscrivent leur dissidence¹¹.

« Meech avant la lettre » ?

Les enjeux des communications ne seront pas au premier plan dans les années menant au référendum de 1980; ils refont surface, cependant, après l'élection du gouvernement Mulroney à Ottawa, avec la nomination de Marcel Masse à titre de ministre des Communications au fédéral.

M. Masse annonce la révision globale de la politique canadienne de radiodiffusion, en nommant un Groupe de travail présidé par Florian Sauvageau et Gérald Caplan. Le 1^{er} février 1985, la première entente fédérale-provinciale sur les communications est signée. Il s'agit d'une entente à caractère économique. En mai 1985, le rapport fédéral-provincial sur «l'avenir de la télévision francophone» est rendu public. Certains des fonctionnaires du MCQ à l'époque considéraient ce rapport comme «Meech avant la lettre»¹². Le rapport fut la base des sections importantes de la nouvelle Loi sur la radiodiffusion, précisant, par exemple, que les radiodiffusions en anglais et en français opéraient dans des contextes «distincts» et pouvaient exiger des politiques distinctes. Mais la question du *pouvoir* n'était nulle part remise en question: les communications resteraient exclusivement de compétence fédérale.

Au début des années 1990, lorsqu'Ottawa visait de nouveau les télécommunications, le ministre Masse a même déclaré que la société distincte n'avait «rien à voir avec les poteaux de téléphone». En avril 1994, la Cour suprême juge que les télécommunications elles aussi sont de juridiction exclusive fédérale; c'est la fin de toute ambition québécoise en ce qui concerne le pouvoir de réglementer les communications, et le gouvernement libéral de Daniel Johnson fils démantèle la Régie des télécommunications du Québec¹³.

*
* *

Le champ des communications constitue, au Québec, à la fois un levier de développement culturel, national et identitaire; et un enjeu constitutionnel. Séparé administrativement de la culture au début de la Révolution tranquille, communications et culture cohabitent aujourd'hui au sein du MCCC. L'émergence de nouvelles plateformes, telle qu'Internet, soulève de nouvelles questions que l'on commence à peine à articuler. Mais la question de fond reste inchangée depuis presque un siècle: quel serait le rôle de l'État à propos de ce secteur névralgique, et de quel État?

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1928, p. 1941. La plupart des références dans ce texte se trouvent également dans mon ouvrage *Occasions ratées. Histoire de la politique canadienne de radiodiffusion*, Montréal/Québec, Liber: Presse de l'Université Laval, 1996.
2. Canada, Commission royale de la radiodiffusion, *Rapport*, 1928, p. 5.
3. Voir Marc Raboy, *ibid.*, p. 41.
4. Canada, Commission royale..., p. 13. Cité dans *Occasions ratées...*, *ibid.*, p. 47.
5. Voir Marc Raboy, *op. cit.*, p. 52-56.

6. *Ibid.*, p. 254-256, 261.
7. *Ibid.*, p. 282.
8. Ministère des communications du Québec, *Pour une politique québécoise des communications*, Québec, MCQ, 1971; Jean-Paul L'Allier, *Le Québec, maître d'œuvre de la politique des communications sur son territoire*, Québec, Éditeur officiel, 1973. Voir aussi Marc Raboy, *op. cit.*, p. 281-283.
9. *Ibid.*, p. 294.
10. Canada, ministère des Communications, *Univers sans distance. Les télécommunications au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1971.
11. Canada, Cour suprême, Régie des services publics c. Dionne. *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, 1978, vol. 2, p. 191-210. Voir aussi Marc Raboy, *op. cit.*, p. 350.
12. Canada-Québec, *Entente auxiliaire sur le développement des entreprises de communications*, et *L'avenir de la télévision de langue française*, Ottawa et Québec, 1985. Voir aussi Marc Raboy, *op. cit.*, p. 409.
13. Canada, Cour suprême, Téléphone Guèvremont inc. C. Québec. *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, 1994, vol. 1, p. 878-880. Voir aussi Marc Raboy, *op. cit.*, p. 503.