



La coopération intermunicipale culturelle au Québec: une voie d'avenir

Michel de la Durantaye

Professeur, Département des Sciences du loisir et de la communication sociale
Université du Québec à Trois-Rivières

La coopération intermunicipale culturelle au Québec est à un stade embryonnaire, les expériences en cours sont peu connues parce que peu documentées. Les cas de MRC comme dans la région de Bellechasse ou de Chaudières-Apalaches, celui de la Communauté urbaine de l'Outaouais et d'autres, mériteraient qu'on les étudie de plus près pour en tirer des leçons pour l'avenir.

En attendant ces études de cas qui nous font défaut présentement, ce qui est le plus connu ce sont des volontés politiques et des exemples contenus dans les politiques culturelles municipales, locales et régionales du Québec.

Grâce à une étude financée par le ministère de la Culture et des Communications du Québec et l'Université du Québec à Trois-Rivières, nous avons pu faire l'inventaire de ces orientations politiques de coopération intermunicipale culturelle.

Notre instrument d'analyse des informations contenues dans les politiques culturelles des villes comportait quelques niveaux de coopération culturelle. Notamment ce qu'il est convenu d'appeler l'INTERmunicipal, qui peut prendre la forme d'échange de services, de mise en commun de ressources comme des équipements, entre des municipalités par des protocoles entre les parties. Il y a aussi le SUPRAMunicipal qui consiste à se regrouper au niveau plus élevé ou plus large que le niveau local, on pense alors à la région d'appartenance reconnue par la loi comme la MRC, ou à la Communauté urbaine régionale comme celle de l'Outaouais dont vient de nous parler avec enthousiasme monsieur le maire d'Aylmer. On peut penser également à une coopération de niveau régional grâce au CRD ou même au CLD. Le dernier niveau de coopération auquel nous faisons référence dans notre recherche est celui entre le scolaire et le municipal. On trouve en effet au plan des commissions scolaires d'importants équipements culturels ou polyvalents qui peuvent être utiles au développement culturel local. D'ailleurs le Protocole d'Entente entre le MEQ et le MCCQ signé par les ministres en avril 1997 avait pour but notamment la mise en commun d'équipements. Par contre la récente réforme scolaire mise de l'avant par le gouvernement et qui reconnaît une très large autonomie à chaque établissement scolaire ne facilite pas la négociation entre les commissions scolaires et les municipalités en matière de coopération culturelle puisqu'elle oblige les intervenants municipaux à négocier non pas avec une commission scolaire mais avec de multiples établissements scolaires. Notons que si nous insistons un peu sur les équipements culturels c'est parce que ceux-ci constituent un interface naturel, un carrefour de rencontres entre les artistes et le public.



Depuis les trois dernières décennies, les municipalités québécoises se sont dotées de programmes d'activités et d'équipements culturels qui déterminent maintenant leurs besoins d'orientations politiques en la matière. Ce qui explique en partie le «Boom des politiques culturelles» des années 1990.

Depuis 1996 on peut observer une tendance vers la concertation inter-municipale, dans le but de réduire les coûts et se donner un peu de marges de développement culturel grâce à la rationalisation des ressources et à un meilleur ciblage des objectifs autour des points forts et des équipements disponibles.

MISE EN CONTEXTE

Selon les prévisions budgétaires pour l'exercice financier 1998, les municipalités locales prévoient dépenser 231 300 000 \$ pour la culture, ce qui représente une dépense per capita de 32.50 \$. Ces dépenses culturelles prévues équivalent à 3,5 % des dépenses d'opérations des municipalités (les frais de financement étant exclus du calcul). Ce sont les villes de Trois-Rivières (5,5 %), de Chicoutimi (4,9 %) et de Hull (4,6 %) qui affectent une plus grande part de leur dépenses d'opérations à la culture.

Selon les dernières statistiques portant sur 1996-1997, les administrations municipales québécoises dépensent 14,49 % des dépenses de toutes les administrations publiques au titre de la culture sur le territoire québécois (50,49 % pour le pouvoir fédéral, 35,01 % pour le pouvoir provincial). Cette contribution des administrations municipales au Québec n'a cessé de diminuer depuis 1993, tandis qu'en Ontario et en Colombie Britannique elle a augmenté pour la même période.

Quant à la part des dépenses culturelles sur les dépenses totales dans l'administration publique québécoise (province), elle était de 1,43 % en 1995-96 (674 777 000 \$). Parmi les provinces canadiennes c'était au Québec que les dépenses publiques au titre de la culture par habitant étaient les plus importantes en 1994-95 (93 \$). Pour ce qui concerne la part des dépenses culturelles municipales sur les dépenses totales des administrations publiques municipales, elle est de 2,7 % en 1997 (224 826 100 \$). La majorité de ces dépenses culturelles (61,1 %) est consacrée à l'exploitation et à l'entretien des bibliothèques publiques.

La moyenne de dépenses culturelles provinciales québécoises per capita est de 78.93 \$ en 1996-1997. Les moyennes de dépenses culturelles provinciales ontariennes et colombiennes britanniques per capita sont de 38.61 \$ et 67.91 \$ per capita en 1996-1997.

En revanche, la moyenne de dépenses culturelles municipales québécoises per capita est de 32.67 \$ en 1996-1997. Les moyennes de dépenses culturelles municipales ontariennes et colombiennes britanniques per capita sont de 53.56 \$ et 76.60 \$ per capita en 1996-1997.



Que disent les politiques culturelles municipales québécoises?

Les données suivantes proviennent donc de notre rapport de recherche qui lui porte principalement sur l'analyse de contenu de toutes les politiques culturelles municipales disponibles, adoptées et portées à la connaissance du ministère de la Culture et des Communications du Québec avant le 30 septembre 1998.

Pour fournir ces données, ont été analysées 45 politiques culturelles municipales locales et 6 politiques culturelles régionales (de MRC), couvrant les 17 régions administratives du Québec. Il ne s'agit donc pas d'un échantillon, mais de la totalité des politiques culturelles disponibles en ce moment.

Si les plus importantes dépenses culturelles s'effectuent par les grands centres urbains (villes-centres) c'est parce que les autres municipalités ne pouvaient ou ne voulaient exercer ce leadership politique culturel. De plus, les villes centres désirent exercer un leadership culturel et sont prêtes à effectuer les dépenses nécessaires pour assumer cette responsabilité culturelle et conséquemment sont prêtes à imposer à cet effet leurs citoyens plus lourdement que les villes périphériques et aussi à tarifier en conséquence leurs services culturels pour les résidents et non-résidents (ce qui provoque actuellement au Québec de nombreuses discussions et litiges intermunicipaux et supramunicipaux). Enfin, les villes centres, de par leur position de leader régional se doivent d'être historiquement les premières à assumer les coûts de l'urbanisation, comme ceux des équipements culturels et récréo-touristiques régionaux. Un nouveau partage des coûts et des bénéfices de cette urbanisation est en train de se dessiner, et la réforme sur la fiscalité réclamée par les municipalités depuis plusieurs années devra tenir compte de ce nouveau partage.

En terme de population concernée les 45 municipalités locales étudiées (excluant Montréal qui est atypique par rapport à notre grille) regroupent 2 013 835 habitants. (27,9 % de la population du Québec). Quant aux 6 MRC étudiées, elles regroupent une population québécoise de 128 731 habitants.

Nous nous sommes intéressés principalement aux conditions d'élaboration, aux conditions d'émergence et de formulation de ces politiques culturelles, ainsi qu'au cadre pratique d'intervention choisi par la municipalité en matière culturelle.

Évidemment l'analyse du contenu spécifique de chaque politique est le coeur de notre opération de recherche. Nous nous sommes intéressés aux caractéristiques fondamentales des politiques culturelles municipales: domaines culturels touchés, fonctions privilégiées, missions municipales principales, grands axes de développement et orientations concrètes les accompagnant, objectifs spécifiquement poursuivis, clientèles les plus ciblées, corrélations avec les tailles de municipalités ou leur localisation dans l'espace urbain, équipements culturels les plus courants selon les tailles de municipalités, les liens intermunicipaux, supra-municipaux et scolaires-municipaux privilégiés en matières culturelles par les municipalités. C'est à cette partie de l'étude que nous ferons référence.



Pour d'abord mettre en perspective ces dimensions intermunicipales et supramunicipales, on peut très rapidement synthétiser quelques grands résultats de cette recherche:

1. les politiques culturelles municipales s'adressent davantage aux familles et à leurs jeunes qu'aux artistes individuellement;
2. les citoyens et leur qualité de vie sont des préoccupations premières pour les élus municipaux, même dans un texte dédié à la culture comme les politiques culturelles municipales;
3. les élus municipaux ont comme principe d'abord de supporter la prise en charge, par les individus (y compris les artistes), associations et les organismes, des initiatives culturelles et artistiques. La municipalité se considère sur le terrain comme un partenaire, quoique détenant des responsabilités de maîtrise d'oeuvre ou de leadership, ce qui, à ce titre, favorise la concertation et le partenariat entre les intervenants culturels;
4. concernant les liens supra-municipaux et intermunicipaux, les élus locaux proposent d'abord les ententes et les protocoles prioritairement en tourisme (les MRC également) et favorisent surtout la concertation régionale et le partenariat. À ce niveau ils privilégient la fonction de soutien (support concret et reconnaissance). Les MRC, à ces niveaux, privilégient la promotion d'organismes et la promotion d'activités en commun. Les MRC insistent sur l'accès à des équipements régionaux qu'elles répertorient d'ailleurs systématiquement dans leurs politiques culturelles. Elles favorisent de plus la concertation des organismes, des associations et des artistes. Proportionnellement, les MRC davantage que les municipalités locales, concrétisent et priorisent leurs intentions politiques sous formes de plans d'action.

MUNICIPALITÉS LOCALES

Liens supramunicipaux

Les principaux liens mentionnés avec le niveau supramunicipal dans les politiques culturelles locales concernent les domaines, les fonctions, les destinataires et les territoires.

Pour ce qui est des municipalités locales les liens les plus mentionnés avec le supramunicipal en rapport avec les domaines se réfèrent d'abord à la catégorie «autre»: entente/protocole et tourisme, puis aux équipements, troisièmement aux Arts visuels et métiers d'art quatrièmement aux Patrimoine et musées, cinquièmement aux bibliothèques, sixièmement aux événements culturels.



Pour ce qui est des liens se référant aux fonctions, les principales mentions concernent le «soutien». Ensuite l'encadrement et l'éducation.

Quant aux liens se référant aux destinataires, ils concernent surtout les partenaires régionaux et les organismes et associations. Ensuite le gouvernement québécois. En ce qui a trait aux liens avec les territoires, le territoire régional est le plus mentionné, ensuite l'agglomération, puis la MRC et enfin le canadien et l'international.

Plus spécifiquement disons que les principaux liens mentionnés avec le niveau supramunicipal dans les politiques culturelles locales concernant les domaines d'intervention se réfèrent d'abord à: entente/protocole (collaboration) et tourisme, puis aux équipements.

Pour ce qui est des liens se référant aux fonctions, les principales mentions concernent le «soutien» (support de tout ordre).

Liens intermunicipaux

Les principaux liens mentionnés avec le niveau intermunicipal par les municipalités locales sont, par ordre d'importance: le partenariat et concertation régionale; la promotion d'organismes et d'activités en commun; les infrastructures régionales, le développement d'échanges interbibliothèques, le développement d'un réseau de diffusion (événement-centre d'art), de villes centres et capitales régionales pourvoyeuses de biens et services culturels jumelage de la municipalité.

Les principaux liens mentionnés avec le niveau intermunicipal par les municipalités locales concernent le partenariat et la concertation régionale.

Liens avec le scolaire

Les principaux liens mentionnés avec le niveau scolaire dans les politiques culturelles locales sont, par ordre d'importance: la catégorie «autres»: entente/protocole, programmes; les arts de la scène; les arts visuels, les métiers d'art et les bibliothèques; les équipements.

Les liens portant sur les fonctions sont, par ordre d'importance: éducation, encadrement; soutien.

Les liens portant sur les destinataires sont: les jeunes; la commission scolaire; les organismes culturels; l'université.

Les principaux liens mentionnés avec le niveau scolaire dans les politiques culturelles locales sont: entente/protocole (collaboration).

Les catégories d'équipements culturels et polyvalents les plus souvent mentionnées dans les politiques culturelles municipales locales sont bien sûr d'abord: les bibliothèques



publiques et centres d'archives (63 mentions sur 361= 17 %). La deuxième catégorie d'équipement la plus souvent mentionnée est celle des centres d'art et d'exposition et galeries d'art. (39 mentions sur 361=11 %). Puis viennent les salles de spectacles (8 % des mentions), les autres équipements polyvalents non culturels (8 % des mentions), les sites et parcs naturels de conservation (7 % des mentions) et les lieux historiques et de mémoire (7 % des mentions). Ces équipements seront les premiers visés lors de coopérations intermunicipales.

MUNICIPALITÉS RÉGIONALES

Les politiques culturelles des municipalités régionales de comté sont plus ouvertes sur le supramunicipal et l'intermunicipal, donc le partenariat et la concertation culturelle sur un espace d'appartenance plus large que la localité, marquée par des mises en commun de ressources et d'activités et de services culturels, possédant parfois une dimension touristique ou récréotouristique non négligeable.

Liens supramunicipaux

Concernant les principaux liens mentionnés avec le niveau supramunicipal dans les politiques culturelles des MRC les fonctions les plus mentionnées sont les suivantes: l'éducation; le rayonnement; le soutien; l'encadrement.

Les destinataires mentionnés sont les partenaires régionaux. Les territoires sont la MRC puis le régional.

Les liens les plus mentionnés avec le supramunicipal en rapport avec les domaines se réfèrent aux ententes et protocoles et au tourisme.

Concernant les principaux liens mentionnés avec le niveau supramunicipal dans les politiques culturelles des MRC, les fonctions les plus mentionnées sont les suivantes: l'éducation; le rayonnement; le soutien.

Les liens les plus mentionnés avec le supramunicipal en rapport avec les domaines se réfèrent aux ententes et protocoles et au tourisme.

Liens intermunicipaux

Les principaux liens mentionnés avec le niveau intermunicipal par les MRC sont, par ordre d'importance: promotion d'organismes et d'activités en commun; le plan directeur régional et/ou l'entente d'accès aux équipements; la politique culturelle régionale.



Les principaux liens mentionnés avec le niveau scolaire dans les politiques culturelles des MRC sont, par ordre d'importance: entente et protocole; les équipements; les bibliothèques.

Le lien le plus mentionné portant sur les fonctions: le plus mentionné, le soutien (support de tout ordre).

Concernant les MRC étudiées, les catégories d'équipements culturels et polyvalents les plus souvent mentionnées sont les suivantes: les bâtiments patrimoniaux publics et privés (15%); les églises et les temples (12%); les autres équipements polyvalents non culturels (10% des mentions); les bibliothèques publiques et centres d'archives (10% des mentions). Ces équipements seront les premiers visés lors d'éventuelles coopérations intermunicipales.

Liens avec le scolaire

Les principaux liens mentionnés avec le niveau scolaire dans les politiques culturelles des MRC sont les suivants: la catégorie autres: entente/protocole et programmes; les équipements; les bibliothèques.

Les liens portant sur les fonctions: le soutien; l'éducation et la promotion et commercialisation.

Les liens portant sur les destinataires: ex æquo, la commission scolaire et les organismes culturels.

Les fonctions les plus mentionnées en moyenne par taille de municipalités sont: le soutien (support concret et reconnaissance) pour l'ensemble des municipalités locales et régionales; la diffusion pour les grandes villes centres de 100 000 habitants et plus; la concertation pour les MRC et les municipalités de 100 000 habitants et plus et celles de 10 000 habitants à 24 999 habitants.

Les domaines les plus mentionnés en moyenne par taille de municipalités sont: les Arts (sens générique, sens spécifique non précisé) pour les grandes villes centres de 100 000 habitants et plus; le Patrimoine et les musées pour toutes les catégories de taille des municipalités locales et pour les MRC; les bibliothèques pour les grandes villes centres de 100 000 habitants et plus.



LA COOPÉRATION INTERMUNICIPALE ET SUPRAMUNICIPALE, UNE VOIE D'AVENIR

Dans les années à venir verrons-nous se développer l'approche supramunicipale et intermunicipale (inter-cités), donc le partenariat et la concertation culturelle sur un espace d'appartenance plus large que la localité, marquée par des mises en commun de ressources (notamment les importants équipements régionaux des municipalités plus centrales, qui feront l'objet de négociations entre leurs différents utilisateurs), d'activités et de services culturels, avec une dimension touristique ou récréotouristique de plus en plus stratégique? Nous le pensons, en effet. Or les données (études de cas, répertoire, bilan) manquent pour analyser cette tendance plus en détails. Ces recherches restent à faire.

Notons cependant que cette approche plus intégrative qu'exclusive des autres champs, comme le tourisme ou le récréotourisme au plan régional, ainsi que les activités socio-culturelles et les événements culturels, au plan local, correspond à «la mission élargie» du MCCQ. Ceci n'est d'ailleurs pas unique au Québec, cette meilleure intégration et cette harmonisation des divers champs d'intervention des gouvernements prend, par exemple, en France la forme des «contrats de ville» (génération 2000-2006) dans une optique de démarche de solidarité à l'échelle de l'agglomération urbaine, où les interventions publiques en culture sont mises en cohérence avec d'autres interventions dans le domaine de l'éducation, de la lutte contre l'exclusion, des transports, etc.

Il existe, il faut le préciser, des conditions déterminantes notamment en fonction de la taille de la population. D'autres variables que la taille peuvent cependant intervenir, tels la richesse foncière de la municipalité ou son isolement (ou voisinage) géographique ou géopolitique.

Il apparaît donc clairement que les grandes villes centres de 100 000 habitants et plus s'identifient davantage à une vocation de diffusion des arts, que les autres catégories de municipalités et les MRC s'identifient davantage à une vocation de soutien (support concret et reconnaissance) et de concertation pour les MRC principalement en matière de patrimoine et musées.

Aussi, les cinquante (50) prochaines politiques culturelles, en chantier ou, espérons-le à court terme, proviendront vraisemblablement, pour au moins le tiers d'entre elles, des MRC, des fusions municipales, des communautés urbaines et régionales y compris celles à inventer. Dans la mesure où la taille de la population de la municipalité est une variable déterminante, l'avenir des futures politiques culturelles au Québec passe par les fusions ou regroupements de municipalités afin d'augmenter substantiellement le nombre de municipalités de 10 000 habitants et plus (ou 15 000 et plus), ce qui semble représenter un seuil de décollage culturel municipal.



DE LA DURANTAYE, MICHEL, (Juillet 1999), (En collaboration avec Sébastien Fréchette et Isabelle Roy), Les politiques culturelles municipales au Québec, portrait de la situation, Rapport de recherche pour le ministère de la Culture et des Communications du Québec, (à paraître). Mis à part ce Colloque des Arts et la Ville, des communications scientifiques sur cette étude auront été présentées dans trois colloques de spécialistes, à Ottawa (juin 1998), Aix-en-Provence (mai 1998) et à Bergen, Norvège (novembre 1999).

Cf. le texte de Rosaire Garon: «Les prévisions de dépenses culturelles des municipalités locales 1998» in Les dépenses publiques en matière de culture et de communications au Québec, ministère de la Culture et des Communications (Septembre 1999), Direction de la recherche et de la statistique.

STATISTIQUE CANADA, (1998), Dépenses publiques au titre de la culture, selon la province ou le territoire et le palier de gouvernement, 1996-1997, 87F0001XFB.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, (1997), Indicateurs d'activités culturelles au Québec, Édition 1997, op.cit.p.125, 124 et 127.

TREMBLAY, M. (1997), Allocution d'ouverture du Colloque, Actes du Colloque Recherche: Culture et Communications, Bureau de la statistique du Québec et ministère de la Culture et des Communications du Québec

CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (CIV), (28 OCTOBRE 1998), Rapport d'étape remis au ministre de la ville, Paris.

On lira également avec intérêt les documents français suivants : THURIOT, Fabrice, (1999), Culture et territoires, Les voies de la coopération, Éditions L'Harmattan, sur l'inscription de la culture dans l'espace du citoyen, sur les accords culturels territoriaux, sur la contractualisation État/Région, sur les Conventions culturelles et les collectivités territoriales; le Rapport Sueur sur la Politique de la ville, Tome I et Tome II, (1999), La Documentation Française, pour une évaluation de vingt ans de politique de la ville; MOULINIER, Pierre, (1999), Les politiques publiques de la culture en France, PU; BIANCHINI, Franco et PARKINSON, Michael, (1993), Cultural policy and urban regeneration, The West European experience, Manchester University Press; PONGY, Mireille, (1994), Les nouveaux enjeux des politiques socio-culturelles, in HUET, Arnel (sous la direction de), L'action socio-culturelle dans la ville, Éditions L'Harmattan; GAULT, Michel (Édité par), (1994), Équipements culturels territoriaux, projets et modes de gestion, La Documentation Française; La Politique culturelle des régions, (1996), Siloë Éditeur Rizzardo, René, (1990), La décentralisation culturelle. Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, La Documentation Française.