

# L'IMPACT DES FUSIONS MUNICIPALES SUR LES POLITIQUES CULTURELLES AU QUÉBEC

---

Michel de la Durantaye  
Université du Québec à Trois-Rivières

## RÉSUMÉ

*Les politiques culturelles municipales et régionales au Québec : « une mini révolution culturelle tranquille » mise en péril par le processus des fusions.*

*Les politiques culturelles au Québec sont devenues des instruments importants et des stratégies utiles en vue du développement culturel, social et économique de notre société québécoise. L'état actuel de la situation des politiques culturelles municipales et régionales représente une évolution majeure, depuis l'adoption en juin 1992, de la politique culturelle de l'État du Québec. De plus, il constitue un phénomène majeur non seulement au Canada, mais aussi en occident. Même au Québec, ce phénomène est méconnu. Trop de personnes considèrent les politiques locales et régionales comme des politiques mineures. Nous croyons que ces politiques devraient être prises davantage au sérieux par les autorités provinciales et fédérales, surtout en cette période de fusion municipale à grande échelle qui secoue toute la gouvernance municipale. Dans le cas contraire nous pensons que cette « Révolution tranquille » unique et historique sera en péril.*

## ABSTRACT

*Municipal and regional cultural policies in Quebec: a misunderstood "mini Quiet Cultural Revolution" put at risk by the amalgamation process.*

*The cultural policies in Quebec have become important tools and strategies for cultural, social and economic development. The current state of municipal and regional cultural policies represents a major evolution since the adoption of Quebec's Cultural Policy in June 1992. This represents an important phenomenon not only in Canada but in the western world as well. This phenomenon is misunderstood in Quebec. Too many people consider local and regional policies as minor policies. We believe these policies should be considered with more interest by provincial and federal authorities, particularly during such an important process of municipal amalgamation that is unsettling the whole municipal jurisdiction. Otherwise this historical and unique cultural "Quiet Revolution" would be at risk.*

### **Les caractéristiques principales de la « révolution tranquille culturelle municipale » au Québec depuis 1992.**

**L**a politique culturelle du Québec de 1992 (*Notre culture notre avenir*) indique au plan provincial les grandes orientations en matière de culture, particulièrement en ce qui concerne l'accessibilité des citoyens et leur participation à la vie culturelle d'une municipalité. Nous voulons démontrer, en présentant les résultats de nos observations au Québec tirés d'une récente étude (1999)<sup>1</sup> effectuée pour le ministère de la Culture et des Communications du Québec et en analysant le contenu de toutes les politiques culturelles municipales et régionales en vigueur, que ce phénomène semble s'accroître et gagner beaucoup d'influence.

Comme les politiques culturelles fédérales et provinciales aident à renforcer les identités culturelles au niveau macrosocial à l'intérieur d'un cadre de mondialisation, les pratiques culturelles locales et régionales ainsi que les attentes et aspirations qui les sous-tendent contribuent à renforcer les identités locales. De plus, les municipalités et la culture deviennent l'objet de recherche dans les communautés à travers le monde, par le biais d'une attention particulière au patrimoine culturel et aux infrastructures, particulièrement là où on est préoccupé par la stabilité sociale et le développement économique.

Étant donné la présente tendance vers la fusion municipale chez certaines grandes villes au Canada, et particulièrement au Québec, on peut affirmer que les municipalités font maintenant face à de nouveaux défis. Ces nouvelles situations nous interpellent afin de redéfinir au niveau municipal les services publics en général et particulièrement ceux concernant les arts et la culture. Un type nouveau de concurrence prend place entre les services publics. Cette nouvelle définition du service public est d'autant plus nécessaire que ces administrations publiques municipales sont considérées géographiquement et politiquement comme des lieux de dispense de certains services de première ligne, et cela à des communautés territoriales d'appartenance pluralistes et hétérogènes dont les besoins et les intérêts culturels sont de plus en plus variés.

Ce qui ressort clairement de nos recherches, c'est qu'au Québec un rôle particulier est dévolu au palier municipal en matière de culture, pour qui n'est pas étranger à la qualité de vie des citoyens qui habitent ces municipalités. Tout cela dans un contexte de transfert de responsabilités de l'État provincial vers les autorités locales—pensons à la Réforme Ryan ou à la Réforme Trudel. La politique culturelle de l'État du Québec de 1992 réserve un nouveau rôle aux municipalités, et ce transfert du national au local touche donc tous les aspects du service public.

Notre analyse du contenu de ces politiques nous permet ainsi de mettre en lumière les liens entre ces politiques et les pratiques culturelles locales. Nous pouvons de cette façon démontrer comment au Québec la légitimité de la culture est instituée sous la forme d'un bien public municipal.

Au Canada, en matière de politiques culturelles, les niveaux de gouvernement devraient agir en complémentarité. Les gouvernements municipaux, puisque c'est comme cela qu'ils s'identifient de plus en plus dans le contexte des fusions actuelles, comme toutes les autres juridictions en ce début de siècle mouvementé, sont confrontés avec la difficile tâche d'identifier leurs nouveaux objectifs et rôles.

Dans cette perspective d'un désengagement financier fédéral et provincial, il est paradoxal que les municipalités deviennent le niveau de fourniture de services le plus efficace en matière de politique culturelle. Cependant, les municipalités se voient confrontées présentement à des contraintes financières énormes. Par exemple, durant la dernière décennie la dette des municipalités a augmenté pendant que les dépenses municipales se sont accrues.

Le gouvernement municipal est le palier le plus près des citoyens et des utilisateurs des services publics culturels. La responsabilité grandissante du niveau local en faveur de la culture, malgré la présence de certains indicateurs culturels à la baisse, s'est manifestée dès les années 1980 avec un « boom » dans l'émergence des organisations et associations de bénévoles en culture. Cette implication municipale s'est vue confirmée en 1992 par la publication d'une politique culturelle de l'État du Québec et elle continuera de grandir avec l'harmonisation prochaine des politiques culturelles des villes bientôt fusionnées. Par exemple, au cours de la dernière décennie au Québec, il y a eu une augmentation par quinze dans le nombre de politiques culturelles municipales; 90 municipalités ont adopté une politique culturelle.

Une politique culturelle se définit comme un cadre général par lequel une municipalité exprime par écrit ses aspirations et ses volontés. Elle est fondée sur une volonté politique et est adoptée par une résolution ou une décision du conseil municipal. Une politique municipale doit inclure des objectifs à atteindre et des résultats appréhendés en matière de culture. Elle doit définir de grandes orientations, des valeurs municipales partagées par les citoyens, des principes et des normes à être respectés. Elle doit définir également des stratégies, des instruments généraux, des mécanismes d'intervention, des procédures administratives et des normes en cohérence avec les objectifs à atteindre.

Le Québec est un des rares endroits au monde avec l'Australie, les pays scandinaves et la France à posséder un si grand nombre de politiques culturelles municipales, écrites et adoptées par les élus territoriaux suite à une consultation démocratique.<sup>2</sup> Depuis juin 1992, date de l'adoption de la politique culturelle de l'État du Québec, la situation des politiques culturelles municipales et régionales a énormément évolué. En fait, on pourrait même parler de « petite révolution culturelle tranquille ».

Le Québec compte actuellement 90 municipalités (75 locales et 15 régionales) qui ont adopté une politique culturelle, et sauf exception pour cause de fusion municipale, une trentaine d'autres municipalités (14 locales et 16 régionales environ) devraient faire de même bientôt—ces municipalités regroupent une majorité de la population québécoise. Le Québec, n'eut été des fusions forcées, aurait donc franchi au cours des prochains mois ou années le cap des 118 politiques culturelles locales ou régionales. C'est beaucoup. C'est même remarquable. Nous croyons que c'est, dans le monde occidental et même pour le monde entier, un phénomène unique.

## **2. L'impact possible des fusions sur les politiques culturelles.**

Évidemment, la situation des fusions forcées ou volontaires (à venir dans la deuxième vague de fusions) changera le tableau du nombre de politiques culturelles municipales. À plus ou moins long terme, un peu moins d'une trentaine de politiques culturelles municipales risquent de disparaître puisque autant de villes possédant une politique culturelle seront fusionnées avec une plus grande ville, ce qui ramènerait à terme le nombre de villes ayant une politique culturelle à un peu moins de 50 au lieu de 75. De plus, le nombre de municipalités régionales ayant une politique culturelle sera d'environ 30, pour un total de municipalités *locales et régionales* possédant une politique culturelle au Québec d'environ 80 (au lieu des 118 prévues).

Personne ne sait encore à ce jour si le ministère de la Culture et des Communications du Québec acceptera de reconnaître des politiques culturelles d'arrondissement pour les nouvelles villes, assurant ainsi la pérennité des politiques culturelles des anciennes villes devenues maintenant des arrondissements. Cela pourrait alors entraîner de nouvelles formes d'ententes de développement, non plus seulement entre une ville et le ministère (MCC), mais aussi entre un arrondissement et le ministère. Ce qui serait tout à fait nouveau, mais pourrait avoir des conséquences importantes, notamment sur la pérennité des identités des villes anciennes maintenant fusionnées et prenant maintenant la forme d'arrondissement. Et cela malgré le

découpage géographique des nouveaux districts électoraux qui parfois cisèle la carte électorale différemment des anciens territoires des villes avant la fusion, situation qui n'est pas sans conséquence sur le sentiment d'appartenance à un territoire ou à une communauté.

La question à venir, dans ces nouvelles villes fusionnées et ces nouveaux arrondissements, sera de spécifier cette appartenance et ce sentiment identitaire. Il faudra aussi indiquer par rapport à quel territoire et quelle communauté ce sentiment devrait se développer. Questions auxquelles les lois prescrivant la fusion ne répondent pas vraiment. Or, *si on se fie aux résultats de notre recherche, ce sentiment identitaire ou d'appartenance est au cœur de l'émergence et de la rédaction des politiques culturelles au Québec*. À ce jour la région administrative québécoise championne en terme du nombre de municipalités locales ou régionales ayant adopté une politique culturelle, c'est la vôtre, la région des Cantons de l'Est ou de l'Estrie. Notre étude n'explique pas pourquoi ce championnat des politiques culturelles municipales au Québec, et probablement en Occident, appartient à l'Estrie. On peut émettre l'hypothèse d'une vie culturelle, patrimoniale et artistique intense dans la région. On peut aussi émettre l'hypothèse d'un sentiment d'appartenance ou d'un sentiment identitaire assez fort pour justifier tant de politiques culturelles. Également, on peut supposer l'influence d'une tradition. Sherbrooke a été la première ville du Québec, longtemps avant les autres, à adopter une politique culturelle municipale en 1983. Au début de la décennie 1990 la MRC de Memphrémagog a été, quant à elle, la première municipalité régionale à se doter d'une politique culturelle au Québec.

Au cours des trois dernières décennies, les municipalités québécoises et canadiennes ont mis sur pieds des programmes comportant des activités et des équipements culturels qui maintenant nécessitent une orientation civique et politique. L'importance stratégique de ces politiques est apparue davantage à la lumière de notre étude effectuée en 1999 pour le MCCQ. Le ministère de la Culture et des Communications du Québec nous avait en effet demandé d'analyser le contenu de ces politiques. Nous aimerions maintenant présenter ici les résultats les plus probants de notre recherche.

Nous avons analysé 45 politiques culturelles municipales locales et 6 politiques culturelles régionales (MRC) couvrant les 17 régions administratives du Québec. Il ne s'agit pas d'un échantillon, mais de la totalité des politiques culturelles disponibles à ce moment (excluant la ville de Montréal, municipalité atypique par delà nos paramètres de base).

Les municipalités étudiées consacraient 4,2 % de leur budget à la culture, alors que la moyenne des municipalités québécoises atteignait

2,7 %. Sous l'angle des dépenses par capita l'engagement culturel des municipalités s'élevait à 34,13 \$ pour les municipalités étudiées contre 32,67 \$ pour l'ensemble des municipalités québécoises. Le profil des municipalités qui avait adopté une politique culturelle mettait en évidence un phénomène de polarisation urbaine importante. Parmi les municipalités étudiées on comptait 7 villes-centres, 32 municipalités périphériques et seulement 7 municipalités isolées.

Une des découvertes surprenantes provenant de l'analyse de nos résultats de recherche est que la qualité de la vie, selon les élus municipaux des villes étudiées, est non seulement au sommet de leurs priorités (51 mentions sur 65 : échelle d'importance), mais aussi de juridiction municipale. De plus, cette qualité de la vie municipale est la justification la plus courante pour se donner une politique culturelle. Notre analyse de ces résultats nous a conduits à conclure que les missions civiques mentionnées comme les raisons principales pour se donner une politique culturelle tendaient à relier la qualité de la vie au plan municipal avec l'identité culturelle et le développement culturel locaux. Le développement culturel urbain devient donc peu à peu un des vecteurs stratégiques de cette qualité de vie dans la cité. Les gouvernements locaux et régionaux, étant les élus les plus rapprochés des populations et des problèmes reliés à la détérioration du lien social, doivent être considérés comme un palier stratégique d'intervention.

L'idée que la qualité de la cohésion sociale passe par la qualité d'une cohérence culturelle semble s'imposer de plus en plus. Cette cohérence culturelle emprunte la voie d'une relation équilibrée entre les pratiques culturelles locales et régionales (celles des communautés territoriales), *ce que les gens font*, et la perception par les citoyens de la qualité de vie sur ce territoire. En d'autres termes, exclusion sociale et exclusion culturelle vont de pair. Pour qu'il y ait inclusion culturelle et sociale, il faut éviter les clochers, les paroisses et les silos culturels. Nous craignons que les fusions forcées ne conduisent paradoxalement à ériger encore plus de ces silos et de ces clochers culturels et communautaires.

Dans le contexte de la mondialisation, les métropoles et les capitales sont tournées vers l'exportation et l'importation culturelle et artistique. Laissant aux périphéries et aux villes isolées des rôles complémentaires; plus domestiques du point de vue de la diffusion, de l'animation et de la promotion culturelle. Il semble donc se déployer une hiérarchisation des fonctions culturelles en fonction des marchés des produits et des services culturels. Ce dualisme : *services culturels de proximité* versus *services culturels orientés mondiaux ou « nationaux »*, cette dualité, mondiale et nationale/locale, fragmente le développement culturel en

général sur le territoire et banalise relativement le développement culturel des villes de moyenne ou petite taille.

Il nous apparaît que les activités culturelles, ainsi que les politiques et programmes culturels qui les inspirent dans les municipalités, ne peuvent être traités comme une réalité autonome, coupée de son environnement social, sous peine de banalisation. La vie culturelle et sociale plus large de la communauté de référence doit donc être prise en compte. Force est de constater les multiples liens avec les questions de bien-être, d'éducation de santé qui gravitent elles aussi autour de la question plus globale pour la société de la qualité de vie tant individuelle que collective. Il devient de plus en plus évident que les services d'art et de culture ou les conseils des arts et de la culture des municipalités, centrés sur la programmation d'activités variées, sont plus ou moins efficaces ou pertinents s'ils ne sont pas associés aux grandes problématiques de la vie communautaire locale et régionale. De plus, ils sont moins efficaces s'ils ne sont pas abordés conjointement avec les organismes responsables de la prise en charge ou de l'harmonisation avec les autres entités municipales, étant donné les réorganisations structurelles (fusions, annexions, etc.) sur le plan des agglomérations urbaines présentement au Canada.

Ces services municipaux se voient désormais confrontés à des réalités qui risquent d'affaiblir le lien et la cohésion sociale. On pense ici par exemple à la précarisation du travail, au chômage, aux réductions de personnels, aux fermetures d'entreprises ou à leur déménagement, à la paupérisation de plusieurs éléments de la population, notamment chez les jeunes et les personnes âgées, aux nouvelles formes de violence et à l'insécurité qui l'accompagne. Ces situations qui évoluent de façon importante appellent une redéfinition du service public en général et de celui en arts et culture en particulier. Et cela dans la mesure où ces administrations publiques sont considérées géographiquement et politiquement comme des lieux de dispense de certains services de première ligne à des communautés territoriales d'appartenance pluralistes et hétérogènes, dont les besoins et les intérêts culturels sont très variés.

Les niveaux local et régional de gouvernance, représentant les municipalités locales, régionales et les communautés urbaines, sont géographiquement et socialement mieux situés pour intervenir efficacement pour contrecarrer la détérioration du lien social qui nous affecte.

Or, la balkanisation du service public intégré municipal par le biais des arrondissements risque d'avoir des conséquences néfastes ou regrettables au plan culturel—il n'y a qu'à regarder les organigrammes

complexes des nouvelles villes pour en être convaincu. Car le service public culturel ne se décentralise pas autant que d'autres, comme par exemple les services de loisir ou de développement communautaire.

La localisation des grands équipements culturels comme la grande bibliothèque centrale d'une ville, la salle de spectacle, le centre culturel, la galerie d'art, les ateliers d'artistes, les compagnies artistiques, le conseil des arts de la ville, etc., détermine la marge possible de décentralisation des services culturels. Ces derniers sont en général concentrés autour de zones patrimoniales, de places culturelles centrales, près desquelles on trouve des services connexes de transport en commun et de restauration et de consommation (librairies commerciales, centres d'affaires ou d'achat).

### **Les stratégies à adopter dans les circonstances ?**

Cette nouvelle période poussera-t-elle encore plus loin l'approche supraarrondissements (ou son équivalent) et interarrondissements (intercités), et par conséquent le partenariat et la concertation culturelle dans un espace d'appartenance plus large que la localité immédiate de résidence, de travail, ou de services ? Cette période sera-t-elle marquée par des mises en commun de ressources, notamment les importants équipements régionaux des anciennes (avant la fusion) municipalités, lesquelles feront l'objet de négociations entre leurs différents utilisateurs ? Assisterons-nous à des mises en commun d'activités et de services culturels, parfois même avec une dimension touristique ou récréotouristique de plus en plus stratégique ? Les résultats de notre recherche nous incitent à le croire.



**RÉFÉRENCES**

- 1 Michel de la Durantaye, Rapport de recherche : *Les politiques culturelles municipales au Québec, portrait de la situation*, au ministère de la Culture et des Communications du Québec. Université du Québec à Trois-Rivières. (126 pages), 1999.
- 2 Michel de la Durantaye, « Local and Regional Cultural Policies, Social Bonds and the Quality of Life in the Cities », et « Update on Municipal Cultural Policy in Quebec » publié par la coalition Les Arts et la Ville (dans sa Collection Formation) et par la Fondation de la Famille Samuel et Saidye Bronfman : conférences données à Edmonton, Alberta, en mai 2000, à la Table ronde CIRCLE (Conseil de l'Europe) et CCRN (Canadian Cultural Research Network) et au CCRN Colloquium 2000 (Closing Plenary). (31 pages), 2000.  
Michel de la Durantaye, « Les politiques culturelles municipales au Québec : un bilan critique » dans D. Lemieux (sous la direction de), 2001.  
Michel de la Durantaye, *Traité de la culture, Le Québec. Son patrimoine Ses modes de vie et ses productions culturelles*, Éditions IQRC-PUL, à paraître.  
Michel de la Durantaye « Municipal Cultural Policies in Quebec and Quality of Life Indicators » dans *International Conference on Cultural Policy Research, Volume I, Bergen Norway*, pp. 275–285, 1998.

