

Université du Québec
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

**Évaluation du cadre des ententes de développement culturel entre les
municipalités et le ministère des Communications et de la Culture**

– L'enquête qualitative –

RAPPORT DE STAGE

(Propédeutique. Doctorat en études urbaines. Programme offert
conjointement par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-UCS)
et l'Université du Québec à Montréal)

MYRTILLE ROY-VALEX

Montréal, Hiver 2002

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
POSITION DE PROBLÈME.....	2
LE CADRE DES ENTENTES ET LES ENTENTES EXISTANTES	2
1.1. HISTORIQUE DU CADRE DES ENTENTES	2
1.2. CARACTÉRISTIQUES DU CADRE DES ENTENTES	5
1.3. LES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL À CE JOUR.....	8
PARTIE 1	10
LE PROCESSUS D'ÉVALUATION	10
2.1. LE CONTEXTE ET LE MANDAT D'ÉVALUATION	10
2.2. LA MÉTHODOLOGIE	12
PARTIE 2	14
LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION.....	14
3.1. LES CONSTATS ET RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	14
3.1.1. <i>L'importance des ententes de développement culturel</i>	14
3.1.2. <i>La concertation et la modulation</i>	20
3.1.3. <i>L'engagement des municipalités vis-à-vis la culture et les arts</i>	23
3.1.4. <i>La pertinence des objets ou du « menu » des ententes</i>	26
3.1.5. <i>La cohérence d'ensemble et la portée des EDC</i>	30
LES CONSTATS GÉNÉRAUX ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR	33
BIBLIOGRAPHIE.....	36
<i>Annexe I</i>	<i>I</i>
<i>Annexe II</i>	<i>IV</i>
<i>Annexe III</i>	<i>VII</i>
<i>Annexe IV</i>	<i>XI</i>
<i>Annexe V</i>	<i>XV</i>
<i>Annexe VI</i>	<i>XIX</i>
REMERCIEMENTS.....	I

Introduction

Du 10 septembre au 21 décembre 2001, nous avons eu pour tâche, à titre d'étudiante stagiaire à la Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle du ministère de la Culture et des Communications du Québec (DPCPI, MCCQ), de collaborer à la seconde phase de l'évaluation des ententes de développement culturel entre les municipalités et le Ministère. Plus précisément, nous avons assisté la responsable de l'évaluation, Mme Anne Gauthier, dans toutes les étapes nécessaires à la cueillette des données qualitatives pertinentes à l'évaluation du cadre de ces ententes, tel que négocié en 1994 – 1995 par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et le MCCQ. L'obtention d'un contrat de services professionnels nous a par la suite permis de compléter l'analyse des données recueillies, produire un rapport synthèse et présenter ce rapport aux membres du Comité d'appui à l'évaluation.

Le présent document fait état de l'ensemble du travail réalisé au cours de notre mandat au MCCQ. Une première partie porte sur le processus d'évaluation. Elle expose brièvement le contexte et le mandat d'évaluation, ainsi que la méthodologie mise de l'avant pour réaliser le volet qualitatif de cette évaluation. L'Annexe I présente le bilan détaillé des activités réalisées au 21 décembre 2001.

Une seconde partie rend compte des résultats de l'enquête. Elle présente les réponses aux questions d'évaluation et les constats qui peuvent être tirés de l'analyse des données recueillies. En conclusion, un certain nombre de constats généraux sont repris et permettent d'ouvrir sur les perspectives d'avenir qui s'offrent aux ententes de développement culturel (EDC).

Les grandes lignes de l'historique des EDC, les caractéristiques de ces ententes et un état de la situation à ce jour permettent, dans un premier temps, de « contextualiser » la problématique générale et d'aborder des notions clés, telles la décentralisation et le développement culturel.

Position de problème

Le cadre des ententes et les ententes existantes

1.1. Historique du cadre des ententes¹

a. Les ententes avant 1995

Les ententes entre les municipalités et le Ministère font partie intégrante de la panoplie des interventions culturelles gouvernementales depuis plus de vingt ans au Québec. Les premières ententes ont, en effet, été conclues en 1979. Ces ententes portaient sur la mise en valeur des arrondissements historiques du Vieux Québec et du Vieux Montréal. Dix ans plus tard, en 1988-1989, une étude du Ministère présente les caractéristiques de plus de 400 ententes conclues avec des municipalités locales ou régionales² et, par le fait même, atteste d'une pratique qui s'est propagée rapidement.

Selon cette étude, les ententes touchent, à la fin des années 1980, 164 municipalités locales et 32 municipalités régionales. Près des deux tiers de ces ententes visent le patrimoine. Il faut dire que, depuis 1978, la Loi sur les Biens culturels habilite le Ministre à conclure des ententes avec les municipalités en matière de patrimoine (LRQ c. B-4 article 51). Parmi les autres ententes, 21% touchent les bibliothèques et 4% seulement plusieurs domaines culturels. La très grande majorité des ententes (67%) sont ponctuelles; celles qui sont renouvelées ayant trait, trois fois sur quatre, au fonctionnement des centres d'interprétation ou à des travaux touchant le patrimoine.

Un très petit nombre d'entre elles, appelées alors «ententes-cadres», propose un cadre de concertation entre le Ministère et une municipalité. Sans profil-type et parfois même sans aucune enveloppe budgétaire rattachée, elles sont identifiées comme une voie expérimentale. Souvent conclues avec des petites villes (41,7% avec des villes de 5 000 personnes ou moins³), une partie d'entre elles comprends une variété de projets touchant divers domaines culturels.

¹ Cet historique est tiré de Anne Gauthier et Myrtille Valex, *Évaluation du cadre des ententes de développement culturel avec les municipalités*, Document de travail, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, Ministère de la Culture et des Communications, mars 2002.

² J.-F. Caron, *Caractéristiques des ententes conclues par le Ministère des affaires culturelles avec les municipalités locales et régionales de 1984-1985 à 1988-1989*. Québec, Ministère des affaires culturelles, Direction de la recherche et de la statistique, 1989.

³ *Ibid.*, p. 8.

Le modèle de ces ententes n'est ni exclusif aux municipalités ni unique dans le monde. En effet, au Québec, la première entente visant le développement culturel a été signée en 1984 avec l'Institut culturel Avataq, un institut issu de la nation inuite⁴. D'autre part, des mesures similaires ont été mises en place en France, alors que les conventions françaises de développement culturel, visant d'abord les régions, se sont surtout appliquées aux villes, la première étant Grenoble en 1982⁵. Entre 1982 et 1993, plus de 1 200 de ces conventions ont ainsi été signées, la majorité avec les villes (890) et surtout les petites villes (en 1990: 31% villes de moins de 10 000, 24,5% de 10 à 20 000 et le quart avec des départements)⁶. Une formule similaire a par ailleurs été adoptée en Grande-Bretagne où le Conseil des arts, modifiant ses modalités de financement en 1989, verse les aides sur une base triennale à des associations régionales.

b. La politique culturelle de 1992

En 1992, le gouvernement du Québec adopte une politique culturelle qui propose une réforme d'importance. Trois grands leviers sont alors identifiés pour sa mise en oeuvre : création d'un ministère de la Culture en lieu et place de celui des « Affaires culturelles », création du Conseil des arts et des lettres du Québec et partenariat avec les municipalités par des ententes globales. Selon le texte de la politique culturelle :

«Le gouvernement entend intervenir pour encourager les municipalités à participer à l'accomplissement des orientations et objectifs (de la politique culturelle)» et «La politique culturelle vise à assurer une vie culturelle active dans chaque région»

Plus précisément encore, il est dit que:

«Par ses ententes de développement culturel avec les municipalités, le gouvernement se donne les objectifs suivants :

- *Développer le partenariat avec les municipalités et mettre en place un cadre permanent d'échanges;*
- *Adapter le soutien gouvernemental en fonction des caractéristiques et du contexte de chaque municipalité (modulation);*
- *Maximiser les retombées des investissements publics;*
- *Améliorer la planification des interventions gouvernementales;*
- *Stimuler l'adoption de stratégies de développement culturel par les municipalités locales et régionales.»⁷*

⁴ Pour plus d'informations concernant les ententes avec les nations autochtones, voir : *Bilan des ententes de développement culturel avec les nations autochtones*, MCC, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, Québec, mai 2001.

⁵ Jean-Jacques Queyranne, *Les régions et la décentralisation culturelle : les conventions de développement culturel régional*, rapport au ministre de la Culture. Paris, Collection des rapports officiels, La documentation française, 1982.

⁶ M. DEP, « Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans. », *Développement culturel*, 98, février 1993.

⁷ *La politique culturelle du Québec. Notre culture, notre avenir*. Québec, 1992, page 131.

Contrairement à certaines croyances de l'époque, la population du Québec semble soutenir de telles orientations. En effet, un sondage réalisé à Longueuil, Drummondville et Trois-Rivières révèle que la population accorde une importance relative à la culture plus élevée qu'attendue et qu'elle appuie l'intervention de la municipalité en ce domaine⁸.

Mis à part les cas de Montréal et de Québec, la politique culturelle recommande de conclure des ententes en priorité avec les villes considérées comme des pôles régionaux de croissance. De plus, elle propose que ces ententes s'inscrivent dans le cadre de politiques culturelles municipales et qu'elles soient globales, i.e. qu'elles incluent tous les domaines, fonctions ou mécanismes culturels qui «seraient jugés pertinents par les deux parties»⁹. Par ailleurs, les programmes sectoriels, tel l'aide aux bibliothèques publiques, y sont maintenus «pour les municipalités dont la participation en matière de culture est davantage limitée en raison de leur petite taille ou de toute autre considération qui relève de la décision des élus municipaux»¹⁰.

Lors d'une intervention publique, le sous-ministre adjoint de l'époque, Monsieur Pierre Lafleur, déclare que :

« Les nouvelles ententes [...] définiront les objectifs communs et les projets retenus. Elles préciseront une durée, un agenda et les modes de financement. [...] Notre priorité sera de conclure de telles ententes avec les villes qui assument déjà un rôle de pôle régional et dotées d'une politique culturelle ou d'objectifs en matière de développement culturel. »¹¹.

Il est précisé à ce moment que les grands objectifs que le Ministère souhaite partager avec les municipalités doivent prendre appui sur les trois axes directeurs de la politique culturelle, soit l'affirmation de l'identité culturelle, le soutien aux créateurs et aux arts, le renforcement de l'accès et de la participation des citoyens à la vie culturelle. En outre, le sous-ministre clarifie ce qui peut être considéré comme un objet pertinent dans une entente :

« Les ententes de développement culturel s'élaborent sur la base des priorités non pas respectives mais communes des deux partenaires. L'amateurisme ou le loisir culturel n'est pas une dimension qui fait partie du mandat du Ministère».¹²

À l'époque, le mandat du Ministère n'inclue ni les communications ni la culture

⁸ Max D'amours, *Les politiques culturelles locales: inadéquation entre les orientations institutionnelles et les perceptions populaires*. Recherche Arts et culture, ACFAS, Sherbrooke, MCC, 1991.

⁹ *Ibid.*, p. 135.

¹⁰ *Ibid.*, p. 136

¹¹ Sodem Recherche et Développement, *La politique culturelle du Québec... Outil de partenariat et de développement pour les municipalités?* Actes du colloque sur la politique culturelle et les municipalités, Saint-Hyacinthe, 8 oct. 1992, p. 26 · 27.

¹² *Ibid.*, p.76 .

scientifique et technique.

En résumé, les ententes de développement culturel constituent un pan important de la politique culturelle gouvernementale : elles y sont l'outil principal d'un projet de décentralisation¹³ et elles s'inscrivent au cœur d'une des trois réformes majeures proposées par cette politique, au même titre que la création du Conseil des arts du Québec. Elles se veulent souples, globales, s'appliquant à tous les pôles régionaux de croissance, adaptées aux situations locales et conclues en fonction d'objectifs partagés.

1.2. Caractéristiques du cadre des ententes

En accord avec les orientations de la politique culturelle, le Ministère de la culture crée en décembre 1993 une table de concertation avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) pour que soit formulé un cadre conjoint aux ententes de développement culturel. En 1995, le MCCQ et l'UMQ rendent public les résultats de leur travaux sous la forme d'un guide largement diffusé, intitulé «Pour un partenariat durable. L'entente de développement culturel entre les municipalités et le Ministère de la culture et des communications».

Dans ce guide, le cadre des ententes est dit renouvelé et, à ce titre, marque une volonté commune de changement tant au plan des orientations que de la pratique des ententes. Comme dans la politique culturelle, les ententes y sont présentées en tant qu'instrument privilégié de décentralisation¹⁴ et de démocratisation de la culture : «les municipalités semblent les mieux placées pour faire de la culture l'affaire du plus grand nombre.»¹⁵. En cela, le cadre proposé est conforme à certaines tendances internationales puisque, selon la conférence de Brême en 1983, « les autorités locales

¹³ Précisons que la décentralisation est définie de façon générale comme le transfert d'attributions en direction de la périphérie. L'OMS distingue quatre types de décentralisation : la déconcentration (ou décentralisation administrative), la délégation (ou décentralisation fonctionnelle), la dévolution (ou décentralisation politique) et la privatisation (décentration ou décentralisation complète). Les EDC s'adressent davantage à des municipalités qu'à des organismes régionaux du Ministère et, sur la base des distinctions opérées par l'OSM, participent donc d'un mouvement de dévolution ou une autonomie de gouverne est conférée à la périphérie, celle-ci ne faisant pas partie de la même organisation que le centre. (voir à ce sujet : Vincent Lemieux, *La décentralisation*, Sainte-Foy, Québec : Éd. de l'QRC, 1997).

¹⁴ «le nouveau cadre de développement culturel s'inscrit dans la politique de décentralisation du gouvernement visant à faire des régions des pôles véritables de décisions» (MCCQ et UMQ, *Pour un partenariat durable. L'entente de développement culturel entre les municipalités et le Ministère de la culture et des communications*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, p.3).

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

favorisent la diversité culturelle, i.e. s'intéressent à la culture populaire aussi bien qu'aux intérêts des spécialistes et des élites ». ¹⁶ .

Le résultat ultime recherché par la mise en œuvre de ces ententes est au fondement de la politique culturelle gouvernementale : le développement culturel local. Selon les auteurs et les époques, cette notion de développement culturel peut recouvrir différentes interprétations ¹⁷ . Le texte du cadre des ententes conduit pour sa part à définir le développement culturel comme : 1) faire de la culture l'affaire du plus grand nombre; 2) faciliter l'accès de la population à un ensemble diversifié d'activités culturelles; 3) intégrer les enjeux culturels aux autres enjeux de développement, à l'égal de l'économique et du social et 4) rapprocher la prise de décision des milieux de vie de la population (voir à l'Annexe II les objectifs généraux du modèle).

Pour ce faire, le cadre vise l'élargissement des fonctions et des domaines culturels dans lesquels les villes sont présentes en suggérant un « menu » possible aux ententes, soit les domaines, fonctions et types d'interventions communs aux Directions régionales et aux municipalités concernées. Les directions régionales, en plus de remplir leurs fonctions habituelles, ont pour mandat d'initier, de négocier et de conclure des ententes de développement culturel avec les municipalités ¹⁸ . Ce sont donc elles qui sont les partenaires de première ligne des municipalités. En outre, on compte inviter à participer des tierces parties « comme des sociétés d'État, des ministères, des sociétés paramunicipales et des sociétés privées » ¹⁹ .

Toute municipalité, quelle que soit sa taille et sa situation géographique, locale ou régionale, communauté urbaine, regroupement intermunicipal ou société

¹⁶ Mario D'Angelo, *Politiques culturelles en Europe: la problématique locale*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 12.

¹⁷ La définition « idéologique » historiquement donnée au développement culturel est axée sur l'innovation, le changement, la démocratie culturelle par opposition à la démocratisation de la culture. Ses dimensions ou ses implications plus pragmatiques incluent notamment l'idée de l'élargissement du concept d'art. L'archéologie de la notion demande à remonter au moins jusqu'au début des années 1970 où Augustin Girard, pour le compte de l'Unesco, amorce une réflexion sur ce qui doit être entendu par développement culturel. À la fin de cette même décennie, en 1979, Camille Laurin et Fernand Dumont reprennent à leur compte la notion dans leur *Livre blanc sur la culture*. Au cours des années 1980, Dumont revient toutefois sur certaines de ses positions (*Le sort de la culture*, Typo éditeur). Pour une réflexion sur le sujet, voir le texte de Guy Bellavance, « Main d'œuvre et consommation dans le secteur des arts et de la culture : les perspectives et les enjeux d'une recherche appliquée », 2002.

¹⁸ Selon la Ministre Lizza Frulla-Hébert en 1992. Sodem Recherche et Développement, *La politique culturelle du Québec... Outil de partenariat et de développement pour les municipalités?* Actes du colloques sur la politique culturelle et les municipalités, Saint-Hyacinthe, 8 oct. 1992.

¹⁹ MCCQ et UMQ, *Pour un partenariat durable. L'entente de développement culturel entre les municipalités et le Ministère de la culture et des communications*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, p.3.

paramunicipale mandatée²⁰ peut conclure une entente avec le Ministère en autant qu'elle le désire et qu'elle dispose d'une politique culturelle. À terme, des ententes doivent être conclues dans toutes les régions administratives du Québec²¹. Le cadre fait aussi état de la volonté de reconnaître «la volonté des milieux régionaux et locaux de prendre en mains leur destinée» ainsi que de l'existence de particularités locales, entre autres «les fonctions propres de certaines villes du Québec : métropole, capitale, pôles régionaux»²².

Contrairement aux programmes habituels, la négociation qui constitue la base même des ententes peut s'étaler sur plusieurs mois avant la signature d'une EDC entre les autorités décisionnelles d'une municipalité et du Ministère. Du côté du Ministère, les directions régionales en sont les initiatrices, les autorités n'intervenant jusqu'à maintenant qu'en bout de piste pour accepter ou refuser la planification qui est proposée. Du côté des villes, les services administratifs impliqués sont ceux qui sont responsables des arts, de la culture ou du patrimoine, selon le cas.

Le contenu (ou menu) de ce qui est négocié est défini très largement dans « *Pour un partenariat durable* », étant donné que le nombre et la variété de champs culturels couverts n'est pas prescrits. À titre d'illustration, l'entente peut inclure des activités de mise en valeur du patrimoine autant que des champs ou des dimensions peu explorés de la culture touchant le cadre de vie, l'interculturalisme, le rayonnement national et international, la création, la production et la recherche dans le domaine des arts, la mise en marché de produits culturels, la sensibilisation, l'animation, la promotion et la diffusion. Dans le cadre des ententes, on soulève la possibilité de soutenir le loisir culturel, en donnant pour exemple l'embauche de professionnels pour accompagner et enrichir la pratique amateur.

La planification et la gestion (incluant l'évaluation et le suivi) des d'activités, services et projets culturels relèvent de la responsabilité partagée des signataires. Plusieurs situations possibles de partage des responsabilités sont possibles selon les parties d'ententes et selon les ententes. En principe, lorsque le contenu de l'entente est défini, la municipalité en a la maîtrise d'œuvre, la participation du Ministère se limitant à un suivi périodique et à des interventions plus intenses si des changements se produisent en cours de route.

²⁰ *Ibid.*, p. 8.

²¹ *Ibid.*, p. 8.

²² *Ibid.*, p.9.

En bref, le cadre des ententes propose un mécanisme de concertation entre les municipalités et les directions régionales du MCCQ, une formule de financement qui s'étend sur plusieurs années et qui n'est pas strictement liée à des programmes déjà existants, ainsi qu'une démarche de collaboration dans la gestion de la culture entre des administrations publiques autonomes. Dans chacun de ces aspects, le cadre des ententes se présente comme un outil souple, n'obligeant pas les partenaires à répondre à des critères standardisés à travers tout le Québec et tous les domaines culturels, comme cela est le cas habituellement dans les programmes.

Le cadre d'entente se singularise ainsi par sa souplesse et, en corollaire, par l'absence de normes particulières, de modèles précis ou de partages de responsabilités définies. Jusqu'à un certain point, il se rapproche des conventions de développement culturel analysées par Jean-Jacques Queyranne et instaurées en France. Cet auteur signale que «La signature de convention est un moyen pour provoquer une démarche globale sur la culture et l'intégrer dans un projet de développement régional»²³.

1.3. Les ententes de développement culturel à ce jour²⁴

Depuis la mise en œuvre du cadre des ententes de développement culturel, 30 villes et 7 MRC ont conclu au moins une entente de ce type avec le Ministère. En février 2002, toutefois, ce ne sont que 19 villes et 4 MRC qui disposent d'une EDC en vigueur. De ce nombre, 5 municipalités (soit Beaconsfield, Grande Vallée, Ile-aux-Coudres, Montréal et Ste-Catherine-de-la-Jacques-Cartier) et 2 MRC (Ile d'Orléans et Iles-de-la-Madeleine) n'ont pas de politique culturelle. Rappelons que, selon le cadre des ententes, la négociation d'une EDC demande à ce que la municipalité se soit doté au préalable soit d'une politique culturelle locale, d'orientations ou d'un plan d'action. Au total, 76 municipalités locales et 16 municipalités régionales de comté (MRC) possède à ce jour une politique culturelle. Comme cela a été noté lors de la première phase de l'évaluation, certaines de ces politiques peuvent cependant être fort anciennes.

²³ Jean-Jacques Queyranne, *Les régions et la décentralisation culturelle : les conventions de développement culturel régional*. Rapport au ministre de la Culture. Paris, Collection des rapports officiels, La documentation française, 1982, p. 45.

²⁴ Selon les informations colligées à la Direction de la Mauricie et du Centre-du-Québec.

Le nombre des ententes arrivées à échéance s'élève à 48 dans le cas des municipalités locales et à 21 dans celui des municipalités régionales de comté (MRC). Si toutes ces ententes n'ont pas eu la même durée, la plupart ont été conclues sur une base annuelle et renouvelées chaque année. Ainsi, les ententes conclues avec sept villes (total de 28 ententes) et 4 MRC (total de 18 ententes) sont des ententes annuelles. Cette pratique contribue fortement à hausser le nombre total des ententes signés.

Enfin, l'on constate de grandes disparités entre les différentes régions administratives du Québec en ce qui a trait à la signature d'EDC. En février 2002, on ne compte en effet aucune EDC (en vigueur ou terminée) dans les régions administratives de l'Abitibi-Témiscamingue (région 08), de Lanaudière (région 14) et de la Montérégie (région 16). Par contre, certaines régions rassemblent un nombre important d'EDC, en particulier la Capitale-Nationale (10) et l'Estrie (7).

Partie 1

Le processus d'évaluation

2.1. Le contexte et le mandat d'évaluation

Le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) entreprend au cours de l'année 2000 l'évaluation des ententes de développement culturel avec les municipalités (EDC). Près de cinq ans après la mise en œuvre de la première EDC, plusieurs questions d'évaluation se posent sur la pertinence du cadre de ces ententes et l'atteinte des objectifs qui ont prévalu à son élaboration. Ces questions touchent de façon plus précise l'effort de partenariat MCCQ / municipalités en matière de développement culturel local.

Au printemps 2000, l'embauche d'une conseillère en évaluation au ministère de la Culture et des Communications permet la prise en charge du dossier d'évaluation des EDC. De concert avec les directions régionales du Ministère, il avait été décidé au préalable que l'évaluation comporterait deux phases : l'une portant sur des ententes spécifiques, l'autre sur le mécanisme général des ententes ou le « cadre des ententes », tel que négocié avec l'Union des municipalités (UMQ) en 1994 – 1995.

La première phase de l'évaluation se déroule pour l'essentiel durant l'automne et l'hiver 2000. Cette phase implique la participation active de sept directions régionales qui, accompagnées d'une conseillère externe, voient-elles mêmes à l'évaluation d'EDC conclues dans leur région. Le choix des EDC à évaluer est laissé aux DR, à l'exception de l'entente de Québec qui a, elle, déjà été évaluée. La mise en œuvre, les extrants et les effets de ces ententes sont alors évalués.

En raison du bilan positif qui ressort de cette première phase de l'évaluation (voir Annexe III : *Les constats généraux tirés de la première phase de l'évaluation*), l'approche préconisée pour la seconde phase ne vise pas à remettre en question la pertinence des EDC, mais plutôt à scruter les différentes composantes du cadre de ces ententes en vue de sa réactualisation. L'UMQ participe à cette seconde phase de

l'évaluation, de même que l'association Les Arts et la ville. Tout comme pour la première phase de l'évaluation, un comité d'appui à l'évaluation est nommé²⁵.

En septembre 2001, un cadre d'évaluation est élaboré afin d'étayer la problématique et de définir le mandat. Ce dernier comprend les objectifs de l'évaluation, la méthodologie générale et la démarche retenue. Les questions soumises à l'évaluation sont revues et adoptées par le Comité d'appui à l'évaluation. Ces questions sont les suivantes :

- Est-ce que le cadre des ententes de développement culturel a favorisé un engagement accru des responsabilités et du financement de la part des municipalités en matière de développement culturel local et régional?
- Est-ce que le cadre des ententes de développement culturel fournit, tel que souhaité à son origine, les mécanismes de concertation et de modulation appropriés et satisfaisants pour rapprocher la prise de décision des milieux de vie?
- Jusqu'à quel point le cadre des ententes a-t-il facilité une diversification des activités culturelles offertes sur les territoires locaux?
- Le cadre des ententes favorise-t-il, dans les faits, une plus grande cohérence des interventions ministérielles et des municipalité sur le territoire couvert?

Au plan méthodologique, la seconde phase de l'évaluation repose sur trois principales sources d'informations : les résultats d'une enquête qualitative menée auprès d'informateurs clés, les données statistiques qu'il est possible de puiser à même les banques du Ministère et des sources documentaires diverses.

Les pages qui suivent font état de la méthodologie mise de l'avant aux fins de l'enquête qualitative puis, dans une seconde partie, des constats et des réponses aux questions d'évaluation qui peuvent être tirés de cette enquête.

²⁵ Ce comité est sous la responsabilité de Fernand Levesque (Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle) et est formé de Sylvic Cameron (Les Arts et la ville), Marie-Josée Champagne (Direction générale de la Mauricie et du Centre-du-Québec), Claude-Edgar Dalphond (Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique), Denis Delangie (Direction générale de l'action régionale de l'est du Québec), Isabelle Garneau (Direction de la coordination et des projets spéciaux), Anne Gauthier (Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle), Michelle Grenier (Direction régionale du Bas St-Laurent), Gérald Grandmont (Sous-ministre adjoint aux politiques, aux sociétés d'État et au développement international), Jacques Laberge (Union des municipalités du Québec), Myrtille Valex (Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle et INRS)

2.2. La méthodologie

Les questions auxquelles répond le volet qualitatif de l'évaluation sont liées à l'atteinte des objectifs poursuivis par le cadre des ententes de développement culturel, aux forces et faiblesses de ce cadre, ainsi qu'aux perspectives d'avenir. Ces questions ont été priorisées par le Comité d'appui et peuvent être regroupées sous six grands thèmes : l'importance des ententes de développement culturel; la concertation et la modulation des interventions; l'engagement des municipalités vis-à-vis la culture et les arts; les objets ou le « menu » des ententes; la cohérence d'ensemble; les perspectives d'avenir. Ces six grands thèmes ont servi d'armature à l'élaboration d'un guide d'entrevue semi-structuré comprenant une majorité de questions ouvertes (voir Annexe IV : *Le guide d'entrevue*). Ce guide a été utilisé pour mener à la fois des entrevues particularisées et des entrevues de groupe, au téléphone ou en situation de face à face. Il fut distribué à chacun des répondants au moins une semaine avant la date fixée de l'entrevue.

La collecte des données s'est faite de la fin novembre à la fin décembre 2001, auprès de vingt-deux informateurs clés. Ces informateurs clés ont été identifiées au début ou en cours de processus par diverses personnes actives dans les milieux culturels et municipaux comme étant des individus particulièrement au fait de ce que sont les ententes de développements culturels et du rôle des villes en matière de culture au Québec. Pour assurer la diversification des points de vue, six grandes catégories d'informateurs ont été approchées : 1- des initiateurs du cadre des ententes de développement culturel (MCCQ et UMQ), 2- des directeurs régionaux (avec et sans EDC); 3- des porteurs de dossier culturel au niveau municipal (villes et MRC signataires ou non d'EDC); 4- des membres de Comité de transition; 5- des observateurs de la scène municipale et culturelle, rattachés ou non à un institut de recherche; 6- des représentants d'organismes ou d'association défendant les intérêts des milieux municipaux ou artistiques (Culture Montréal, Les arts et la ville, FQM, UMQ). La répartition géographique des informateurs, ainsi que la taille des municipalités ont en outre été prises en compte lors de la constitution de l'échantillon des répondants. Ainsi, et entre autres, les villes de Chicoutimi, Laval, Québec, Rouyn et St-Hyacinthe sont représentées. Enfin, des données compilées par le Ministère sur les politiques culturelles municipales et sur les municipalités signataires d'EDC ont permis de cibler des régions administratives et des municipalités présentant un intérêt particulier dans le cadre de cette évaluation (voir Annexe V : *Tableau 2 : Municipalités ayant une politique culturelle ou une entente de développement culturel avec le MCC*).

Deux biais dans l'échantillon doivent être signalés. D'une part, il est apparu au fil des entrevues que certains informateurs ont discutés entre eux des questions de l'évaluation avant de nous livrer leur point de vue personnel. D'autre part, le recrutement d'informateurs a été plus difficile dans les milieux artistiques et culturels, ainsi que dans les comités de transition : plusieurs des individus approchés ont jugé manquer d'information sur les EDC pour être en mesure de répondre aux questions de l'évaluation. L'étroitesse du milieu municipal et une méconnaissance des EDC chez certaines catégories d'informateurs peuvent ainsi fausser dans une certaine mesure les données recueillies.

Les entrevues ont été réalisées sous le sceau de la confidentialité. Elles ont été enregistrées sur magnétophone et ont données lieu à une prise de note exhaustive. Les données recueillies ont été traitées et analysées de façon à rendre l'identification des répondants impossible. Un logiciel d'analyse qualitative, NUD*IST 4, a permis un traitement systématique de l'information en fonction d'une grille d'analyse préalablement établie (voir Annexe VI). Les résultats préliminaires d'analyse ont été présentés pour commentaires le 28 janvier 2002 au Comité d'appui à l'évaluation des ententes de développement culturel avec les municipalités, puis une version définitive, intégrée au rapport d'évaluation, a été déposée le 19 mars 2002. L'ensemble de la démarche a été supervisée par la responsable de l'évaluation au MCCQ, Mme Anne Gauthier, et réalisée avec sa collaboration.

Partie 2

Les résultats de l'évaluation

3.1. Les constats et réponses aux questions d'évaluation

Les résultats de l'enquête sont présentés en fonction des six grands thèmes explorés avec les informateurs clés. L'ordre et la forme de la présentation de ces thèmes reprennent ceux du guide d'entrevue. La réponse donnée à chacune des questions d'évaluation rend compte de la perception des répondants. S'il y a lieu, cette réponse est complétée par les constats généraux pouvant être tirés d'une analyse de second niveau.

3.1.1. L'importance des ententes de développement culturel

1.1. La problématique

Le cadre des ententes est un guide pour la négociation et la réalisation d'ententes entre le ministère de la Culture et des Communications et les municipalités du Québec. Il a été adopté par l'Union des municipalités (UMQ) et le MCCQ en 1995, à la suite des recommandations de la politique culturelle gouvernementale. En 1992, le gouvernement du Québec identifiait trois leviers de mise en œuvre de sa politique culturelle. Le partenariat avec les municipalités, concrétisé dans des ententes de développement culturel, était un de ces leviers, au même titre que la création du Conseil des arts et des lettres du Québec.

Au cours de travaux antérieurs, il est apparu que les ententes de développement culturel ont eu jusqu'à maintenant une importance beaucoup moindre que ce qui avait été planifié en 1992. En effet, le nombre de villes ayant une entente et la portée des ententes elles-mêmes s'avèrent moins étendus qu'il était alors prévu. Malgré leur relative modestie, les ententes permettraient d'engendrer une nouvelle dynamique locale et les intervenants et intervenantes du milieu municipal, ainsi que les directions régionales du MCCQ estiment généralement fort positivement cet outil de développement culturel.

1.2. La réponse à la question d'évaluation

Avez-vous perçu des différences de vitalité artistique et culturelle dans les municipalités du Québec depuis l'adoption du cadre des ententes de développement culturel en 1995 ? Si oui, dans quelle mesure croyez-vous qu'il soit possible d'attribuer une part de ce changement aux ententes de développement culturel ?

□ De l'avis général, les EDC ont eu jusqu'à maintenant un impact positif sur le développement culturel local et la possibilité de conclure de pareilles ententes doit demeurer, si non être renforcée.

Les informateurs reconnaissent aux EDC un apport spécifique au développement de la vitalité artistique locale. Cet apport peut consister en (par ordre d'importance selon ce qui nous a été le plus souvent mentionné) :

- la création d'une nouvelle dynamique entre les directions générales du MCCQ et les municipalités, ainsi que la consolidation d'une dynamique culturelle née du milieu local;
- la préservation, voire l'augmentation des budgets municipaux alloués aux arts et à la culture;
- la mise en place d'un levier de développement, alors que la dynamique MCCQ / ville / milieux culturels instaurée par l'EDC déborde le cadre de ces ententes et mène les municipalités à s'investir dans le développement culturel de plusieurs façons;
- le rapprochement de la prise de décisions des milieux de vie et le soutien à des initiatives locales;
- l'intégration de tiers partenaires au développement culturel local;
- un effet structurant sur l'action culturelle municipale;
- l'élargissement du champ d'intervention des municipalités dans le domaine des arts et de la culture.
- un meilleur arrimage des interventions culturelles municipales aux orientations de la politique culturelle gouvernementale.

En bref, les bénéfices apportés par les EDC se résument par les mots-clés suivant : concertation et échange d'expertise, sécurité, levier de développement, souplesse et modulation, planification et cohérence des interventions, ouverture et diversification, harmonisation.

Bien que le bilan d'ensemble soit positif, l'avis des répondants sur les résultats obtenus grâce aux EDC est mitigé eu égard au développement culturel, compris en

terme strict d'élargissement du champ d'intervention municipal. Des initiateurs du cadre des ententes observent ainsi que, du côté des municipalités signataires d'EDC, « *la palette des ententes n'est pas beaucoup plus vaste que ce qui existait auparavant* » et ils concluent que « *dans le fond, on voit peu de choses, disons, nouvelles ou inédites par rapport à la programmation habituelle des organismes. Et ça, c'est peut-être un petit écart par rapport à ce qui était souhaité à l'origine* ».

Les moins positifs des répondants s'accordent pour dire que les EDC ont permis de préserver, voire de consolider les acquis (c'est-à-dire les budgets), dans une conjoncture économique particulièrement difficile pour les municipalités locales. Cet impact constituerait en fait le premier impact positif des EDC et serait avant tout attribuable à la durée des ententes. D'aucuns font toutefois remarquer qu'utiliser les EDC pour sécuriser des montants va à l'encontre de l'esprit même de ces ententes qui se voulaient à l'origine un mécanisme de développement de projet, basée sur une approche souple.

Enfin, plusieurs répondants laissent entendre que le Ministère doit faire son propre « examen de conscience » quant à la portée des ententes. La création du CALQ, au moment de l'élaboration du cadre des ententes, a en effet limité les champs possibles d'intervention du MCCQ et, partant, la portée des EDC. Un représentant de l'UMQ à la table de travail qui a mis au point le cadre des ententes insiste sur le fait que « *alors que les villes auraient été prêtes à donner une portée très large aux EDC, la recherche, la création le soutien au fonctionnement sont exclus des ententes parce que le MCCQ n'est pas là.* ».

□ Le succès des EDC et leur impact sur le développement de la vitalité artistique et culturelle doivent beaucoup à trois éléments : les acteurs en présence, un contexte social favorable, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques culturelles municipales.

Plusieurs informateurs sur le terrain (directeurs régionaux, gestionnaires culturels à l'échelon municipal, membres d'organisme de représentation) observent que les individus à qui incombent la négociation et la mise en œuvre des EDC déterminent pour une large part la réussite de ces ententes. À cet égard, on signale l'avantage d'avoir à la tête du Conseil municipal un élu « culturel », mais aussi le fait de pouvoir bénéficier d'une bonne dynamique d'échange entre les divers intervenants locaux

(direction régionale, ville et milieux culturels) et d'une vitalité artistique locale déjà bien présente. Ainsi et pour exemple, un administrateur local affirme que l'atteinte de l'objectifs de modulation est « *tout dépendant de la force des représentants régionaux du MCCQ. Parce que, au delà des contraintes, est-ce qu'il y a une solution? C'est la question que l'on se pose tout le temps et, lorsque le représentant de la direction régionale a de la gueule, des choses peuvent se faire.* ». Dans le même ordre d'idée mais cette fois au sujet des ententes de développement culturel signées avec les MRC, un second répondant soutient que : « *Ça ne pose pas problème dans la mesure où un consensus se fait dans un territoire de MRC pour que se soit la MRC qui prenne en charge le développement culturel du territoire plutôt que les villes, même si ce n'est pas le statut légal de la MRC.* ».

Le succès des EDC serait par ailleurs redevable à une série de facteurs ayant favorisé ces dernières années l'entrée des arts et de la culture au Conseil municipal et forcé l'implication accrue des municipalités dans le domaine culturel. Parmi ces facteurs, on nous a le plus souvent mentionné :

- le développement du tourisme culturel;
- le vieillissement de la population et l'évolution concomitante de la demande des citoyens en faveur d'une hausse de la qualité de vie, cette qualité de vie se mesurant, notamment, par l'accès aux arts et au loisir culturel;
- la présence d'élus municipaux étant, eux-mêmes, sensibilisés à la culture (parce que plus scolarisés, constitués d'une plus grande proportion de femmes, etc.);
- la volonté croissante des municipalités d'être un gouvernement local et non plus une simple administration locale;

C'est toutefois une perception nouvelle de la culture chez les élus municipaux qui expliquerait au mieux la croissance des initiatives culturelles municipales. Un observateur de la scène municipale conclue même à cet égard à un « *changement assez radical dans la façon de voir la culture qui était, de façon traditionnelle, le superflus qu'on pouvait se payer une fois qu'on avait assuré les services de base* ». Il poursuit :

« Maintenant c'est différent, on en vient même à voir la culture comme en soi générateur d'activité dans le cadre de l'économie du savoir mais aussi de façon plus globale, à la fois comme facteur de rétention d'un certain nombre de ressources et d'expertises qualifiées et, de façon beaucoup plus diffuse, comme un facteur de stimulation d'innovation. Dans ce cadre là, la culture en vient à jouer un rôle beaucoup plus important. D'ailleurs, c'est assez amusant de voir les planifications stratégiques de certaines grandes villes où la priorité numéro un du développement économique est mis sur la culture avant tout autre élément [...] S'il n'y a pas encore beaucoup d'études qui prouvent qu'il peut y avoir une

« rentabilité » collective à investir dans la culture, on sens qu'au niveau des élus s'accrédite l'idée que, oui, l'investissement dans la culture a une bonne rentabilité économique et collective à moyen et long terme. ».

Malgré la multiplication des facteurs favorables au renforcement des initiatives culturelles municipales, encore nombreuses seraient les municipalités qui ne voient pas d'intérêt à s'impliquer dans le champ des arts et de la culture et beaucoup de travail resterait à faire pour sensibiliser les élus à la question du développement culturel. Un informateur rappelle à cet égard que le Québec n'échappe pas à la tendance conservatrice qui se voit en Amérique du nord face à la gestion des affaires publiques. Dans ce contexte, *« le discours municipal en faveur d'une réduction de taxe bat toutes les tendances en faveur du développement culturel »*. En outre, ce sont essentiellement des questions liées à l'urbanisme et au patrimoine bâti qui intéresseraient les municipalités qui investissent en culture; ces questions étant plus près de leur champ traditionnel de compétences.

Enfin, de l'avis d'une forte majorité de répondants, c'est l'adoption par les municipalités de politique culturelle locale - en obligation préalable à la signature d'EDC - qui aurait véritablement permis de sensibiliser les élus municipaux à la question du développement culturel sur leur territoire et à ce que soit augmenté, ou à tout le moins mieux dépensé, les argents investit dans les arts et la culture. Quelques informateurs, dont des directeurs régionaux sans EDC, considèrent en fait que l'ensemble des bénéfices qu'il est possible d'attribuer à la signature d'une EDC (que se soit en terme de concertation, de modulation, de partenariat, d'harmonisation et de cohérence dans les interventions) peuvent déjà être obtenus par l'adoption et la mise en œuvre d'une politique culturelle municipale. Pour plusieurs d'entre eux, la signature d'une EDC ne se résume qu'à une question « d'argent neuf », ces ententes étant perçues par les élus locaux comme *« la carotte au bout du bâton de la politique municipale »*. Si les EDC sont nécessaires pour convaincre d'agir, elle ne pourraient à elles seules suffire à induire du développement culturel dans une localité. Par ailleurs, de l'avis général, les politiques municipales gagneraient à être élaborées et suivies de manière plus rigoureuse. Il est à noter que cette perception des EDC vient relativiser celle voulant que les municipalités se définissent de plus en plus en tant que gouvernement local.

□ Les EDC ne sont pas comprises de la même façon par tous les intervenants et les gestionnaires se les approprieraient différemment.

En fait, deux « philosophies » d'intervention paraissent fonder chez nos informateurs des interprétations divergentes des EDC; tout au moins est-il possible de dégager à travers leur discours deux orientations ou « définitions utilitaires » données à ces ententes :

1- L'EDC est envisagée comme étant complémentaire aux programmes déjà existants (du MCCQ, du CALQ, de la ville, etc.). Elle vise de façon spécifique à accroître le développement culturel - compris avant tout comme la promotion de l'innovation à l'intérieur des activités établies - et à soutenir les initiatives locales qui vont en ce sens. Elle a pour objectif premier l'accessibilité aux citoyens et exclue de son menu les objets (domaines, fonctions, projets ou activités) déjà couverts par les programmes réguliers, ententes spécifiques et programmes normés. Elle privilégie la gestion par projets.

2- Prenant appui à la fois sur les orientations de la politique culturelle dont s'est dotée le gouvernement du Québec et sur celles des municipalités, l'EDC est l'occasion de mettre sur la table de négociation MCCQ / municipalités tout le dossier culturel d'une localité pour discuter, dans une visée de partenariat, des objectifs en matière, par exemple, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de services à la population, etc. Tout en visant à soutenir les orientations ministérielles, ces ententes abolissent la domination des normes sectorielles ou des balises normatives. Les EDC permettent ainsi d'aborder le développement culturel dans une perspective globale d'évolution et d'épanouissement, en ce qui a trait à l'offre (conditions d'accès, élargissement, pédagogie, etc.), à la modulation aux réalités locales et à la prise en compte de pratiques non reconnues ou émergentes. Pour au moins un informateur, ces ententes mériteraient d'être parti intégrante d'un plan plus large de développement municipal – idéalement d'agglomération - ou serait notamment abordé les questions du développement de la main d'œuvre culturelle, des pratiques en amateur, etc.

L'on comprend que, selon que l'on soit partisan de l'une ou l'autre de ces approches, la « dénormalisation » des programmes est, ou pas, demandée et l'absence du CALQ et de la SODEC des EDC est, ou pas, déplorée (nous revenons sur ces questions au deuxième volet de la réponse 4).

□ La crédibilité des EDC comme outil de partenariat pour le développement culturel local serait actuellement menacée en raison de l'insuffisance de fonds gouvernementaux alloués à ces ententes.

De façon répétée, il est reproché au gouvernement et au MCCQ de ne pas injecter les argents suffisants pour assurer la réussite et soutenir le développement des EDC. Des répercussions négatives ont été signalées à plusieurs niveaux :

- Un observateur du milieu municipal note que « *les villes sont obsédées par l'idée d'avoir de nouveaux mandats sans argent. Cela est arrivé plusieurs fois et stoppe probablement le développement des ententes* ». En cours d'entrevue, un planificateur culturel à l'échelon local étaye ces dires en avouant que ce n'est pas sans crainte qu'il a engagé sa municipalité sur la voie des ententes de développement culturel.
- Les municipalités, et particulièrement celles qui ont adopté une politique culturelle, sont déçues du fait que la conclusion de nouvelles ententes soient laissées en suspens faute de fonds. Elles croient néanmoins toujours au potentiel des EDC. D'ailleurs, les deux villes de l'échantillon qui ne sont pas signataires d'EDC souhaitent signer à court terme une entente de ce type.
- Les villes de petite et de moyenne envergure se perçoivent traitées de façon inéquitable en ce qui a trait à la répartition des argents ministériels investis dans le développement des arts et de la culture sur le territoire québécois et accusent le fait que les villes centres ou villes pôles soient privilégiées pour la signature d'EDC.

Par ailleurs, au moins un répondant considère que, s'il y avait eu plus d'argent attribué aux EDC, le menu de ces ententes aurait pu réellement s'ouvrir à des éléments nouveaux par rapport à ce qui se fait d'habitude.

3.1.2. La concertation et la modulation

Concordance des résultats et des objectifs de concertation et de modulation

2.1. La problématique

À partir des années 1980, la volonté du Ministère de déconcentrer ses activités et d'inscrire son intervention dans le cadre des problématiques locales l'a amené à rechercher de plus en plus la participation des municipalités. De leur côté, les municipalités avaient montré au fil des ans un désir grandissant de s'impliquer dans les domaines de la culture et des arts, souvent en concertation auprès du Ministère. Les deux parties se sont entendues en 1995 pour établir, via les ententes de développement culturel, un partenariat fondé sur la concertation et la capacité de

moduler les interventions en fonction des particularités locales. De plus, une de leurs attentes communes est alors de « rapprocher la décision et le soutien du secteur culturel par rapport au milieu sur lequel ils s'exercent ».

2.2. La réponse à la question d'évaluation

À votre avis, les ententes de développement culturel permettent-elles

- *de favoriser la concertation entre le MCCQ et les municipalités?*
- *de moduler les interventions en fonction des particularités locales?*
- *de rapprocher la prise de décision des milieux de vie?*

Quelles sont les forces et les faiblesses des ententes de développement culturel à cet égard ?

□ Pour la grande majorité des répondants, les EDC favorisent de façon générale la concertation entre les intervenants culturels sur un même territoire, de même que la modulation des interventions en fonction des particularismes locaux.

Les informateurs sur le terrain soulignent que le degré d'atteinte de ces objectifs est toutefois tributaire de la dynamique locale déjà existante, des intérêts en présence et des interlocuteurs qui se font face. À cet effet, des gestionnaires d'entente insistent sur le fait qu'un comité de suivi ou une autre structure de même fonction s'avère nécessaire pour assurer et maintenir les liens établis entre le MCCQ, la direction régionale (DR) et la municipalité suite à la négociation d'une EDC. De l'avis d'une majorité de répondants, la modulation des interventions en fonction des particularismes locaux gagnerait par ailleurs à ce que les DR aient plus de pouvoirs décisionnels. La déconcentration ministérielle devrait, pour ce faire, être poussée un cran plus avant.

D'autre part, les EDC ne favoriseraient ni la concertation interministérielle, ni l'instauration d'un dialogue entre les municipalités et d'autres ministères ou organismes gouvernementaux que le MCCQ (CRC, CRD, CALQ, SODEQ, URLS, etc.). Les EDC permettraient essentiellement de développer la concertation entre les DR et les municipalités, et, de l'avis d'au moins un informateur, elle serait à cet égard plus utile aux MRC qu'aux municipalités locales.

□ À deux exceptions près (un administrateur local des arts pour une municipalité de moyenne envergure et le planificateur culturel d'une MRC), l'on s'entend pour dire que les EDC favorisent le rapprochement de la prise de décision des milieux de vie.

Les informateurs sur le terrain ont entre autres signalé à cet égard que les EDC permettent de répondre aux urgences du milieu, selon les préoccupations que celui-ci émet ; qu'elles ont ainsi permis la réalisation de projets spécifiques, basés sur des initiatives locales, qui n'auraient pu voir le jour autrement ; et, que la négociation d'une EDC est l'occasion pour les groupes de pressions locaux de faire valoir leur point de vue auprès des élus municipaux.

Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre de politique culturelle par les villes auraient autant, si non plus que les EDC permis le rapprochement de la prise de décision des milieux de vie. Bon nombre de répondants jugent d'ailleurs que c'est au moment de l'élaboration de ces politiques locales qu'il est le plus approprié de mener une consultation publique. La négociation et la signature d'une EDC serviraient avant tout le dialogue et la concertation entre la municipalité, sa DR et le MCCQ, tandis que l'élaboration d'une politique culturelle locale forcerait la municipalité à se rapprocher des milieux artistiques et culturelles, ainsi que de la population en général.

Dans cet esprit, un agent du MCCQ est d'avis que la consultation des milieux de vie doit être encouragée, mais non pas imposée par le cadre des EDC. D'autant plus que ces ententes se concluent entre deux formes de gouvernement et que, dans ce contexte, le MCCQ ne peut obliger les municipalités à souscrire sans mot dire à ses visées. Ce répondant observe que, de toute façon, une dynamique de consultation s'instaure naturellement avec le milieu artistique et culturel local, celui-ci étant parti prenante de l'entente en tant que réalisateur des projets. Un administrateur local observe d'ailleurs que, sur le territoire de sa municipalité, ce n'est pas la population en général mais les organismes artistiques et culturels qui connaissent l'existence de l'EDC et s'intéressent à son contenu.

Enfin, un observateur de la scène municipal juge que l'existence de programmes normés, ainsi que les limites conférées aux pouvoirs décisionnels des directions régionales, nuisent au rapprochement de la prise de décision des milieux de vie. Un planificateur culturel dans une MRC signataire d'EDC signale pour sa part que le rapprochement de la prise de décision des milieux de vie ne fait pas partie des

objectifs pouvant être associés à son mandat et qu'en conséquence il n'en tient pas compte.

3.1.3. L'engagement des municipalités vis-à-vis la culture et les arts

Concordance des résultats et des objectifs de partenariat

3.1. La problématique

En 1992, la politique culturelle manifeste l'intention du gouvernement d'intensifier son action auprès des municipalités, faisant du partenariat avec les villes un levier privilégié du développement de la culture au Québec. L'entente de développement culturel est alors identifiée comme l'outil principal de ce partenariat et la municipalité est perçue comme la première instance responsable de la planification et du développement culturel sur le plan local. L'adoption d'une politique culturelle, d'un énoncé d'orientation ou d'un plan d'action par la municipalité est considérée comme un préalable nécessaire à la signature d'une entente de développement culturel.

L'entente de développement culturel vise à renforcer et à étendre l'engagement qui s'était alors manifesté à l'égard des arts et de la culture. Si l'on détaille cet engagement, on peut le scinder en une présence accrue d'expertises, en un investissement financier plus consistant, en des interventions plus actives, plus visibles et plus durables dans le domaine des arts et de la culture.

3.2. La réponse à la question d'évaluation

À votre avis, le cadre actuel des ententes de développement culturel représente-t-il un réel incitatif à consolider et même accroître l'engagement des municipalités dans le développement des arts et de la culture ?

Quelles sont les forces et les faiblesses du cadre des ententes de développement culturel à cet égard ?

□ De l'avis d'une faible majorité de répondants, les EDC sont un réel incitatif pour les municipalités à consolider et même accroître leur engagement dans le développement culturel local.

Les informateurs sur le terrain sont à cet égard beaucoup plus positifs que les autres répondants, ces derniers attribuant à la politique culturelle locale ou à d'autres facteurs (dynamique du milieu, type de leadership au niveau local, volonté des élus municipaux, etc.) l'implication accrue du municipal dans le domaine culturel. Pour les informateurs sur le terrain, le partenariat MCCQ / municipalités auquel convie les EDC se traduit de façon concrète par :

- des effets structurants sur l'action des municipalités dans le domaine artistique et culturel : l'aide consentie une première fois au développement culturel local est par la suite renouvelée. À cet égard, plusieurs répondants soulignent l'intérêt de signer des ententes de moyen terme, l'idéal étant que celles-ci couvrent au minimum une période de trois ans,
- plus de sensibilité et d'écoute de la part des élus municipaux, ainsi que des autres services de la ville dont l'urbanisme et les communications. L'« argent neuf » injecté dans les EDC par le gouvernement inciterait les dirigeants municipaux à prendre au sérieux le développement culturel de leur localité,
- l'encadrement et l'expertise en matière de développement culturel local que vont désormais chercher les municipalités auprès des directions générales du Ministère,
- l'élargissement du champ d'intervention des municipalités, et ce de deux façons : a) en leur permettant de soutenir des projets et des activités qui ne peuvent être couverts par les ententes sectorielles ou les programmes normés ; b) en leur permettant de contribuer au soutien financier d'activités dont la prise en charge n'est pas facile, autrement, à justifier auprès des électeurs (ex. : galerie art actuel). Le fait que le gouvernement provincial investisse dans ces activités cautionnerait leur importance, tant auprès des élus municipaux que de la population en général.

Plusieurs répondants, répartis à travers l'ensemble des catégories d'informateurs, sont néanmoins d'avis qu'il est maintenant temps d'élargir ce partenariat à d'autres acteurs que le MCCQ et les municipalités. Deux directions sont indiquées pour opérer cette ouverture : le partenariat interministériel (avec, en particulier, le ministère de l'éducation) 2- les partenariats non-gouvernementaux, qui débordent du champ culturel proprement dit (par exemple, des entreprises mécènes). Les avis sont beaucoup plus partagés en ce qui a trait à la participation du CALQ et de la SODEQ aux ententes, puisque les points de vue diffèrent selon la finalité donnée aux EDC (voir le troisième volet de la réponse 1). Un initiateur du cadre des ententes rappelle en outre l'existence d'un écueil majeur à l'inclusion du CALQ aux EDC, alors qu'« il y a

un problème de fond, d'ordre même légal, puisque le CALQ a été créé pour soutenir l'excellence en arts et en lettres. Il n'y a pas de compromis avec des enjeux de développement local, de public ou de marché. Il n'y a pas de compromis possibles ».

C'est toutefois la question du partage des responsabilités financières qui serait au cœur des préoccupations municipales et, pour bon nombre de répondants, c'est elle qui constitue le principal frein au développement des ententes de partenariat. Un administrateur local insiste sur le fait que les municipalités ont la volonté de travailler de concert avec le MCCQ et sont prêtes à élargir leur champ de responsabilités, mais avec les argents suffisants pour le faire. À cet effet, la nécessité d'une révision du pacte fiscal Québec / municipalités est soulevée à quelques reprises. Des planificateurs culturels à l'échelon municipal jugent néanmoins possible un retrait progressif du Ministère dans le financement des EDC, si ce retrait a été négocié de bonne foi avant la mise en œuvre des ententes.

Enfin, les répondants s'accordent pour dire qu'une des grandes faiblesses du Cadre des EDC à l'égard de la question du partenariat se voit dans le manque de mécanismes de suivi fiables, en raison notamment des difficultés d'arrimage des systèmes d'information de gestion du Ministère et de celui des villes, et en particulier des systèmes comptables. Un répondant suggère à cet égard de faire les évaluations de suivi sur la base de critères plus qualitatifs que quantitatifs puisque, de toute façon, les EDC visent en premier lieu à ce que soit mieux dépensé les argents investis en culture et non pas nécessairement à ce que soit augmenté ces argents.

□ **Bon nombre de répondants demandent à ce que les orientations gouvernementales et ministérielles en matière de développement culturel soit précisées sur plusieurs points:**

- la question du loisir culturel,
- la notion de maître d'œuvre lorsque appliquée aux municipalités,
- le niveau de déconcentration en faveur des directions régionales,
- la gestion à l'horizontal (interministérielle) de la problématique culturelle.

De façon générale, l'on demande au MCCQ de clarifier sa vision du développement culturel et de faire montre de plus de leadership en la matière au sein du gouvernement afin que, notamment, soit conviés d'autres ministères à l'effort concerté de développement culturel. Certains informateurs sur le terrain réclament une « norme

minimale » en matière de réciprocité qui permette de faire des interventions pertinentes, prioritaires et non planifiées. D'autres, dont des administrateurs locaux, sont favorables à ce que le MCCQ, par le biais des EDC, impose l'atteinte d'objectifs opérationnels précis, en accord avec les orientations ministérielles et dans le respect des particularismes locaux.

Si, dans leur ensemble, les informateurs sur le terrain souhaitent voir leurs actions davantage balisées par des orientations ministérielles claires et que ces actions soient soutenues au point de vue technique et financier, ils mettent néanmoins en garde le MCCQ contre toute tendance « contrôlante » : « *on doit permettre aux municipalités d'investir là où elles le veulent, sans les y obliger* », un second répondant ajoute : « *le MCCQ doit à cet égard davantage se positionner comme éclaireur que comme vigie de contrôle* ».

3.1.4. La pertinence des objets ou du « menu » des ententes

4.1. La problématique

En 1995, le MCCQ et l'UMQ proposaient de transformer les ententes existantes, alors en majorité sectorielles et le plus souvent axées sur le patrimoine, pour en faire des ententes englobant l'ensemble du développement culturel. Ainsi, le cadre des EDC vise à favoriser la diversification des fonctions culturelles (telle la mise en marché des produits artistiques locaux), des domaines culturels (par exemple, les arts visuels) et des services fournis sur un territoire. De plus, l'intention préalable était de mettre en œuvre des actions structurantes et mieux adaptées à la situation locale.

La définition des objets couverts par l'entente s'effectue dans une démarche de négociation souple qui met en relation les objectifs communs des deux partenaires. La seule contrainte figurant au cadre des ententes est d'insérer les activités communes dans au moins deux des trois grands axes d'intervention de la politique culturelle. Ceux-ci sont : l'affirmation de l'identité culturelle, le soutien des arts et de la création artistique et la participation des citoyens et des citoyennes à la vie culturelle. Une entente peut s'ajouter à une participation à des programmes qualifiés de « normés » ou à d'autres type d'ententes.

4.2. La réponse à la question d'évaluation

À votre avis, l'approche souple privilégiée par le cadre des ententes permet-elle
- de diversifier les domaines et fonctions culturels des services offerts localement ?
- de mieux structurer les services offerts localement ?
Quels sont les avantages et les inconvénients de cette approche ?

- **Les répondants sont unanimes à dire que la souplesse du « menu » des EDC doit être préservée. Cette souplesse mérite toutefois d'être enserrée à l'intérieur de balises claires.**

La souplesse du « menu » constituerait en fait le premier avantage des EDC sur les autres types d'entente car elle permet de demeurer à l'écoute des préoccupations locales et de répondre aux particularismes des différents milieux, en terme de besoins des clientèles, des richesses et du potentiel de développement.

Selon des informateurs sur le terrain, cette souplesse du menu a toutefois l'inconvénient de faire des EDC des « fourre-tout » plus ou moins commodes. Un administrateur culturel à l'échelon local rend compte à cet effet d'une certaine façon de faire qu'il ne serait pas rare de rencontrer : *« On a inscrit des choses à l'entente où on est partenaires financiers, mais aussi des choses où il n'y a que nous ou juste le Ministère. Parfois ce sont des programmes normés [...] On ne sait pas toujours pourquoi on inscrit une chose ou non à l'entente. »*.

À cet égard, un observateur de la scène municipale exprime ce qui semble être le souhait de plusieurs lorsqu'il affirme :

« si par « souplesse » l'on entend que le gouvernement définit des objectifs assez précis mais, par ailleurs, laisse l'entière responsabilité de l'éventail des moyens aux municipalités dans le respect de leur autonomie, c'est de la souplesse qui peut être utile. Encore faut-il que les objectifs ne soient pas des orientations générales, mais éventuellement des objectifs qui peuvent être opérationnels. Et ça , ça peut être compliqué [...] mais je pense que, dans ce cadre, il y a une avenue nouvelle et, je dirais, contractuelle : un partenaire met de l'argent parce qu'il veut que tel objectif soit atteint. Et non une avenue partiellement contractuelle où, en définitive, l'entente est un moyen de bien présenter et habiller une forme de subvention plus conventionnelle ».

Pour ce répondant, l'avenir des EDC est en fait aussi prometteur que peut être l'approche de nature plus contractuelle entre le gouvernement et les municipalités, dans le domaine culturel comme pour le développement régionale dans son ensemble.

- **Selon la finalité que l'on prête aux EDC, les objets pouvant être intégrés au « menu » de ces ententes diffèrent.**

Les partisans de l'approche « complémentaire », sont d'avis que les domaines, projets ou activités pouvant être couverts par les EDC ont à répondre à des conditions précises. Parmi celles qui ont été le plus souvent mentionnées :

- Les projets et activités doivent provenir d'initiatives locales, être non récurrents et axés sur l'innovation ou le développement.
- Les projets ou activités inclus à l'entente ne peuvent être couverts par les programmes réguliers ou faire l'objet de programmes normés.
- Les projets ou activités doivent agir comme levier de financement et permettre d'élargir le partenariat à d'autres acteurs que les villes et le MCCQ.

Dans cette perspective, la coexistence de programmes normés ou réguliers ne posent pas de problème, au contraire. Un administrateur local soutient ainsi que la ville pour laquelle il travaille « *n'a pas nécessairement intérêt à ce que les programmes réguliers en provenance du MCCQ, du CALQ, de la ville, etc. soient dénormés.* Un second affirme son désaccord avec le fait de tous mettre dans une EDC : « *c'est impossible* ». Pour lui, « *il n'y a pas de problème à ce que s'ajoutent à l'EDC des programmes et d'autres ententes.* ».

Pour les partisans de l'approche « globale », l'inclusion aux EDC des objets couverts par les programmes réguliers est positive parce qu'elle incite la municipalité à soutenir des activités (par l'ajout de sommes neuves) qu'elle ne prendrait pas en charge autrement. Par ailleurs, l'imposition d'un panier minimal de services, comprenant des volets facultatifs, peut être une idée fertile afin que les services de bases ne pâtissent pas de l'accent mis sur le développement. Le MCCQ doit, dans cette perspective, se préoccuper davantage de la qualité que de la quantité des services rendus et s'assurer que, tant du côté municipal que du côté du Ministère, les ressources le permettent.

- **La question du loisir culturel et des pratiques en amateur mène à des prises de positions variées où, règle générale, l'ambivalence règne.**

L'ensemble des directeurs régionaux interviewés s'entendent sur la nécessité d'ouvrir les EDC au loisir culturel, entre autres pour ne pas exclure de ces ententes des

activités locales porteuses d'avenir, en particulier dans les petites villes. Pour différentes raisons, le loisir culturel ne doit toutefois pas être intégré dès maintenant au menu des EDC. Parmi les raisons invoquées :

- Les principales « fonctions » visées par les EDC méritent d'être auparavant plus développées.
- Le loisir culturel fait face à un problème de définition qui demande au préalable que soit mené à bien un exercice de réflexion.
- Les orientations qui gouvernent les interventions du Ministère sont pour le moment axées sur les domaines professionnels, ce qui exclut, de fait, les pratiques en amateur.
- Il est périlleux de s'intéresser au loisir culturel à un moment où les argents se font rares pour soutenir les objets actuellement inclus au menu des EDC.

A contrario, des gestionnaires culturels à l'échelon municipal sont d'avis qu'il faut exclure le loisir culturel des EDC, mais tout en assurant son bon développement de manière plus ou moins détournée, notamment par l'embauche d'artistes professionnels à titre d'animateurs culturels. D'autres jugent que, dans la perspective où les EDC se doivent d'être globales, le loisir culturel, mais aussi le loisir scientifique, le design urbain, etc. méritent d'y figurer, sans que cela se fasse toutefois au détriment des autres champs possibles d'intervention. Enfin, un planificateur culturel signale que la plupart des projets auxquels collabore la MRC pour laquelle il travaille touchent des amateurs et que, en conséquence, la seule chose qui lui importe lors de la sélection des projets c'est que ceux-ci soit porteurs de développement culturel.

□ **L'adéquation nécessaire des EDC aux trois axes de la politique culturelle gouvernementale est jugée de façon plutôt négative par une majorité d'informateurs.**

Si un gestionnaire municipal considère cette obligation « saugrenue » et la considère être au service d'intérêt plus politiques que culturels, plusieurs répondants (dont certains directeurs régionaux et la majorité des administrateurs des arts à l'échelon municipal) soulignent simplement le fait que l'adéquation est plus ou moins factice du fait que les axes sont très (trop) englobant. Cela aurait néanmoins pour avantages d'assurer une véritable souplesse lors de la négociation des EDC et de forcer la réflexion sur les champs d'intervention possibles qui s'offrent aux municipalités en matière d'art et de culture. En conséquence, comme le fait remarquer un planificateur

culturel : « ce n'est pas une mauvaise chose en soi que les projets en matière de développement culturel au Québec s'inscrivent dans ces trois axes. Toutefois, pour les municipalités, c'est moins parlant. Par exemple, c'est quoi l'effort de la municipalité en matière d'identité culturelle?! ».

De façon générale, les informateurs sur le terrain demandent à ce que soit traduit en objectifs opérationnels les axes directeurs de la politique gouvernementale. Trois façons de procéder sont proposées pour ce faire : 1- considérer les fonctionnalités (le développement, la recherche, la formation, la diffusion et l'accessibilité, le soutien à la vie culturelle, etc.); 2- prendre en compte les grands domaines d'intervention (que fait-on en matière de patrimoine?, d'arts vivants?, de bibliothèque?, etc.) ; 3- reconfigurer les axes au plus près de la logique d'intervention prescrites par les dernières orientations stratégiques du Ministère, notamment en fonction du Plan stratégique 2001-2004.

3.1.5. La cohérence d'ensemble et la portée des EDC

5.1. La problématique

Le cadre des ententes se singularise par une approche souple permettant de découper à loisir l'intervention sur un territoire donné et dans l'ensemble du Québec. Ainsi, le cadre des ententes laisse aux villes et aux directions régionales concernées la décision d'initier des démarches en vue de la conclusion d'une entente de développement culturel. La possibilité de conclure des ententes est aussi offerte à d'autres instances que les municipalités locales, par exemple les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté. Les ententes doivent par contre s'intégrer dans le canevas général de la politique culturelle gouvernementale et favoriser la convergence avec les stratégies de planification du développement régional.

5.2. La réponse à la question d'évaluation

À votre avis, le cadre des ententes favorise-t-il réellement une plus grande harmonisation des interventions en matière de développement culturel sur un même territoire? Entre autres, pour ce qui est de :

- l'harmonisation des interventions des ministères et niveaux de gouvernement ?
- l'inclusion d'autres partenaires que le MCC et les municipalités?

Quelles sont les forces et faiblesse du cadre des ententes à cet égard ?

□ Les EDC sont perçues comme un bon ou un très bon vecteur d'harmonisation des différents intervenants culturel sur le territoire.

Pour un gestionnaire municipal, qui a aussi participé à l'élaboration du cadre des EDC en 1994-1995, l'entente a eu dans sa ville « *un effet exceptionnel sur l'harmonisation* ». Si tous les répondants ne sont pas aussi positifs que ce gestionnaire, l'on s'entend néanmoins pour dire que les EDC contribuent à une plus grande harmonisation et une meilleure cohérence des interventions sur un territoire donné.

Certains informateurs, et particulièrement des informateurs sur le terrain, déplorent cependant l'absence du CALQ et de la SODEC des ententes. À cet égard, des directeurs régionaux font valoir que la multiplication actuelle des sources de financement dilue toujours plus l'influence du MCCQ en région. De l'avis général, l'harmonisation interministérielle devrait être développée davantage pour assurer l'avenir des EDC. Plusieurs répondants insistent sur le fait que, malgré l'adoption d'une politique culturelle gouvernementale en 1992, la culture n'est pas comprise ni traitée à l'horizontale. Cela serait en partie dû au fait que le MCCQ n'a pas mis l'argent nécessaire dans l'outil que constitue les EDC pour que les autres niveaux ministériels se sentent interpellés. En outre, un fonctionnaire au Ministère fait remarquer que « *les outils administratifs, à l'interne au MCCQ, ne sont pas appropriés aux EDC et, de plus, les mécanismes d'entente interministérielle ne sont pas développés pour servir l'esprit global des EDC.* ». Cet avis est partagé par les initiateurs au MCCQ du cadre des ententes.

□ Le consensus est absent sur le niveau le plus adéquat d'intervention

Les informateurs ne manquent pas d'insister sur les importantes disparités qui existent entre les municipalités locales et les municipalités régionales, les milieux ruraux, les villes de petites et de moyennes envergures, les ville centres, la métropole et la capitale. Ils soulignent qu'en conséquence le développement culturel ne peut être abordé partout de la même façon. Bien que plusieurs répondants se demandent s'il n'y a pas lieu d'adapter le cadre des ententes à la taille des municipalités, il n'existe

toutefois pas de consensus sur le niveau le plus adéquat d'intervention, ou le palier à privilégier pour la signature de nouvelles ententes.

Pour une majorité de répondants, il est plus avantageux pour les villes de petite taille (de moins de 5000 à moins de 15000 habitants, selon les avis) de travailler de concert avec leur MRC qui, sur la base de sa politique culturelle et en prenant appui sur des programmes comme celui de Ville et villages d'art et de patrimoine, est la mieux outillée pour voir au développement culturel de la région. Au moins un informateur s'oppose cependant à ce que les MRC soient signataires d'EDC, puisque ces dernières n'ont pas, à moins d'exception, un mandat de service de première ligne aux citoyens.

Plusieurs informateurs sur le terrain soutiennent que les EDC doivent être signées en priorité avec les villes pôles, « *là où les MRC et les villes se conjuguent* ». Certains d'entre eux soulignent toutefois le risque d'entraîner, avec le morcellement du territoire en villes pôles, une perception d'iniquité chez les municipalités de plus petite envergure. En outre, il peut être dangereux de conclure des ententes seulement avec les villes les plus importantes du territoire, car celles-ci risquent d'« aspirer » pour elles seules les argents pouvant servir au développement culturel de l'ensemble du territoire. À cet égard, un observateur de la scène municipale est d'avis que « *les ententes devraient être au niveau des agglomérations [communautés métropolitaines, MRC dans le cas de villes de moindre importance...] et non au niveau des villes. La dynamique économique, la dynamique de la vie culturelle, n'est pas au niveau des villes.* ».

Les constats généraux et les perspectives d'avenir

En regard des opinions émises par les informateurs, sept grandes orientations sont à privilégier pour assurer l'avenir des EDC et exploiter leur plein potentiel. Les lignes de forces à conserver et les réalignements à effectuer peuvent se formuler ainsi :

- 1- Axer le renouvellement des EDC sur un partenariat élargi. Pour ce faire, prioriser les projets qui, dans l'entente, se font avec des tiers partenaires.
- 2- Injecter de l' « argent neuf ». Le principal handicap à la réussite des EDC est, l'insuffisance d'argent neuf affectés à ce « programme ». Cela a pour effet non seulement de miner la crédibilité des EDC auprès des élus municipaux, mais aussi de mettre les intervenants culturels sur le mode de la revendication et non plus du développement. Une majorité d'informateurs sur le terrain insistent sur le fait que ce n'est pas le Cadre des EDC en lui-même qui pose problème mais la marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent pour le mettre en application.
- 3- Passer d'une approche disciplinaire à une véritable approche territoriale, où la culture est traitée à l'horizontale telle que le veut la politique culturelle gouvernementale. Attention toutefois à ne pas se perdre dans l'interministériel.
- 4- Accorder une marge de manœuvre plus grande aux directions régionales (pousser plus avant l'exercice de déconcentration) et leur allouer des ressources humaines et financières conséquentes.
- 5- Intégrer les programmes normés et élargir la portée des EDC, par exemple au soutien au fonctionnement et au soutien à la création, sans pour autant mettre de côté le développement culturel.
- 6- Clarifier les zones grises qui subsistent quant aux orientations du Ministère dans certains secteurs d'activités, particulièrement le loisir culturel, et donner un mandat clair aux directions régionales : « Les paramètres flous ne sont à l'avantage de personne ».
- 7- Faire une vaste campagne de sensibilisation politique et publique. Le MCCQ doit sensibiliser les élus municipaux à l'importance des EDC, aux gains à en tirer : sensibilisation de « politiques à politiques ». Sensibilisation publique, aussi, car les EDC sont méconnues auprès de la population.

Si l'image globale qui se dégage de l'évaluation est, somme toute, positive et la pertinence des ententes de développement culturel n'est pas en soi remise en cause, plusieurs aspects du cadre actuel de ces ententes mériteraient donc qu'on s'y

attardent à nouveau afin de décider de leur modification ou de leur maintien. Les résultats de l'évaluation mènent en effet à dégager un certain nombre d'éléments problématiques à la mise en œuvre et à l'atteinte des finalités des ententes. Pour une part, ces éléments renvoient aux aspects plus techniques de l'application des EDC : les fonds affectés à ces ententes, les mécanismes de consultation et de concertation qui y sont prévus, les mécanismes de suivi, la notoriété même des ententes auprès des élus municipaux. Au delà de ces problèmes d'application technique, des questions plus « fondamentales » émergent, notamment à l'égard de l'organisation politico-administrative territoriale la plus adéquate au développement culturel.

Le déplacement, sous l'effet d'une conjugaison de facteurs, du politique vers les villes, fait en sorte que, dans les sociétés industrielles avancées, les enjeux culturels parmi d'autres se jouent de plus en plus à l'échelle du gouvernement municipal, le Québec n'échappant à la règle. L'inscription à l'agenda politique local d'objectifs liés au développement culturel ne va toutefois pas sans problème. La recherche qualitative a fait voir à cet effet l'existence d'écoles de pensées différentes au sein même des gestionnaires locaux et régionaux des EDC, l'une étant globale et l'autre s'intéressant davantage à l'innovation que permet une EDC. De plus, pour la majorité des personnes interrogées, l'armature principale des EDC, les trois axes de la politique d'État, n'est pas adaptée. Plus qu'une simple reformulation des termes, la révision des objectifs actuels engage une réflexion globale sur la spécificité de l'intervention et du développement culturels locaux, de même que sur la contribution à ceux-ci du MCC.

Ainsi et pour exemple, la plupart des personnes rencontrées au cours de cette évaluation se réjouissent de la flexibilité offerte par le cadre actuel des EDC, mais souhaitent néanmoins des prises de position et un leadership plus clairs de la part du MCC. La question de l'inclusion (ou non) du loisir culturel aux ententes demande particulièrement à être éclaircie. Le loisir culturel et les pratiques artistiques en amateur sont totalement absents des EDC alors qu'en théorie leur inclusion est possible. Si les prises de positions sur cette question sont variées, elles sont néanmoins toujours teinté d'une même ambivalence.

Le déploiement des EDC sur le territoire est lui aussi source de divergence. Le cadre des EDC laisse aux Directions régionales et aux municipalités intéressées, qu'elles soient locales, régionales ou relevant d'une communauté urbaine, le loisir de négocier et de conclure une EDC, en autant qu'une politique culturelle, un énoncé d'orientation ou un plan d'action local existe. Actuellement, plusieurs villes et MRC qui possèdent

ces outils espèrent conclure une EDC. Depuis la publication du cadre des ententes, plusieurs politiques et programmes gouvernementaux ont établi des paramètres de déploiement des interventions sur le territoire, par exemple la Politique de la ruralité et le programme de restauration des quartiers anciens de la Société d'habitation du Québec. Les contraintes de ressources, autant financières qu'humaines, imposeront aussi au MCC l'établissement de priorités ministérielles.

En outre, au lendemain de la réorganisation municipale, l'on peut s'attendre à ce que la décentralisation culturelle se joue à plusieurs niveaux de gouvernement sur un même territoire local. Dans ce contexte, les EDC devront-elles être signées prioritairement avec les villes pôles, au risque d'entraîner une perception d'iniquité chez les municipalités de plus petites envergure? Devraient-on plutôt favoriser, comme le suggèrent d'autres informateurs, les agglomérations urbaines : communautés métropolitaines et municipalités régionales de comté? Entre la MRC, la ville et ses arrondissements, comment va se départager la culture? L'affirmation de la maîtrise d'œuvre des municipalités dans le développement culturel local est-elle corollaire d'une application locale de la politique culturelle d'État et de ses orientations en terme de démocratisation culturelle?

BIBLIOGRAPHIE

DALPHOND, Claude Edgard. *Les politiques culturelles municipales au Québec. Synthèse d'une étude*. Québec, 2000.

D'AMOURS, Max. *Les politiques culturelles locales: inadéquation entre les orientations institutionnelles et les perceptions populaires*. Recherche Arts et culture, ACFAS, Sherbrooke, MCCQ, 1991.

D'ANGELO, Mario. *Politiques culturelles en Europe: la problématique locale*. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000.

D'ANGELO, Mario. *Politiques culturelles en Europe : méthode et pratique de l'évaluation*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, Coll. : Série Formation, 1999, 210 p.

D'ANGELO, Mario et P. VESPÉRINI. *Politiques culturelles en Europe : régions et décentralisation culturelle*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, Coll. : Série Formation 2000, 156 p.

D'ANGELO, Mario. *Politiques culturelles en Europe : une approche comparative*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, Coll. : Série Formation, 1998, 235 p.

GIRARD, Augustin et al. *L'Évaluation au service des politiques culturelles locales : éléments pour la réflexion et l'action*. Paris, La Documentation française, Coll. : Département des études et de la prospective du Ministère de la culture et de la francophonie, 1994, 94 p.

HARVEY, Fernand et FORTIN, Andrée (dir.). *La nouvelle culture régionale*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1995, 255 p.

LAFORTUNE, B. *L'intervention culturelle des municipalités québécoises*. Étude effectuée par la Chaire de gestion des arts de l'école des hautes études commerciales, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, 1993, 108 p.

LAPERRIÈRE, Hélène. *Indicateurs culturels et prospective territoriale*. Montréal, Groupe de recherche et de prospective sur les nouveaux territoires urbains, Institut national de la recherche scientifique, Coll. : Culture et ville ; no 98-21, 1998. 8 p.

LATOUCHE, Daniel, Paulhiac, Florence et Cameron, Sylvie. *Le financement des arts dans la région de Montréal : état des lieux et définition d'une problématique Montréal*. Montréal, Groupe de recherche et de prospective sur les nouveaux territoires urbains, Institut national de la recherche scientifique, Coll. : Culture et ville ; 99-10, 1999, 54 p.

LATOUCHE, Daniel. *Capitales et métropoles dans le nouvel environnement culturel : les cas de Montréal, Québec et Strasbourg*. Montréal, Groupe de recherche et de prospective sur les nouveaux territoires urbains, Institut national de la recherche scientifique, 1998. 16 p.

LEMIEUX, Vincent. *La décentralisation*. Sainte-Foy (Québec), IQRC, 1997. 129 p.

Ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) et Union des Municipalités du Québec (UMQ). *Pour un partenariat durable. L'entente de*

développement culturel entre les municipalités et le Ministère de la culture et des communications, Québec, Gouvernement du Québec, 1995.

MOREAU, Jean-Guy. *État de situation et analyse II. Pour un partenariat durable : l'entente de développement culturel*. Trois-Rivières, Ministère de la culture et des communications, Direction de la Mauricie et du Centre-du-Québec, 1999.

MOREAU, Jean-Guy. *État de situation et analyse. Pour un partenariat durable : l'entente de développement culturel*. Trois-Rivières, Ministère de la culture et des communications, Direction de la Mauricie-Bois-Francs, 1997.

QUÉBEC (Province). Ministère de la culture et des communications . *Pour un partenariat durable : l'entente de développement culturel entre les municipalités et le Ministère de la culture et des communications : état de situation et analyse*. Québec, Le Ministère, 1999.

QUEYRANNE, Jean-Jacques. *Les régions et la décentralisation culturelle : les conventions de développement culturel régional*. Rapport au ministre de la Culture. Paris, Collection des rapports officiels, La documentation française, 1982.

RIZZARDO, René. *La décentralisation culturelle* . Rapport au Ministre de la culture, Paris, Documentation française, 1990, 129 p.

Annexe I

Bilan des activités au 21 décembre 2001

Bilan des activités au 21 décembre 2001

PÉRIODE	ÉTAPES	DESCRIPTIF DES TÂCHES
du 10 au 30 sept. (13-14)	1- Familiarisation avec le dossier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{er} rencontre de travail avec A. Gauthier - INRS, MTL (en présence de G. Bellavance) ▪ Revue de la documentation interne existante ▪ Recherche bibliographique INRS et MCC et lectures complémentaires ▪ Participation au colloque les Arts et la Ville
	2- Élaboration des 1^{er} instruments de travail	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finalisation du <i>Devis de la seconde phase de l'évaluation</i> ▪ 1^{ère} recherche d'informateurs clés ▪ Construction d'un tableau synthèse des PCM et des EDC adoptées à ce jour, à partir de données du MCCQ
du 01 au 31 oct. (03 oct.) (04 oct.) (16-17)	3- Suivi de mi-parcours et validation de la démarche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2^{ième} rencontre de travail avec A. Gauthier - MCC, Québec ▪ Participation à la 3^{ième} rencontre du Comité d'appui ▪ Réalisation du compte-rendu de la 3^{ième} rencontre du Comité d'appui
	4- Mise au point des instruments de travail	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3^{ième} rencontre de travail avec A. Gauthier - MCC, Québec ▪ Construction d'un modèle logique des EDC ▪ Révision des questions d'évaluation ▪ Élaboration d'un projet de guide d'entrevue ▪ Établissement d'une liste d'informateurs clés ▪ Mise à jour du calendrier des réalisations
du 31 oct. au 30 nov. (31 oct.) (1 ^{er} nov.)	5- Présentation des premiers résultats et validation des suites de la démarche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4^{ième} rencontre de travail avec A. Gauthier - MCC, Québec ▪ Participation à la quatrième réunion du Comité d'appui ▪ Recherche bibliographique et lectures complémentaires (Politique de soutien au développement local et régional et les ententes de régionalisation) ▪ Rédaction du compte-rendu de la 4^{ième} rencontre du Comité d'appui

<p>du 31 oct. au 30 nov (12 -13)</p>	<p>6- Mise au point final des instruments de collectes de données et prise de rendez- vous</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5^{ème} rencontre de travail avec A. Gauthier - MCC, Montréal ▪ Établissement d'un calendrier de réalisation des entrevues ▪ Rédaction d'une lettre - type d'invitation ▪ Rédaction d'un formulaire de consentement ▪ Finalisation du guide d'entrevue ▪ Recherche des coordonnées des informateurs potentiels ▪ Prise de rendez-vous
<p>du 03 au 21 déc.</p>	<p>7- Collecte et mise en forme des données</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisation des entrevues ▪ Rédaction de compte-rendu synthèse d'entrevues

Annexe II

Tableau I : Le modèle logique du cadre des ententes de développement culturel

Modèle logique du cadre des ententes de développement culturel entre le MCC et les municipalités : «Pour un partenariat durable» (1995).

Raison d'être	Le MCC désire s'associer aux municipalités car elles sont considérées comme les niveaux de gouvernement les plus aptes à identifier les besoins de la population et à y répondre. Elles ont des pouvoirs étendus et un engagement accru dans le secteur culturel
Cibles	Toute municipalité (locale ou régionale de comté) ou tout regroupement de municipalité (communauté urbaine, regroupement intermunicipal) ou une société paramunicipale mandatée ayant au préalable défini une politique culturelle, un énoncé d'orientation ou un plan d'action de développement culturel et qui partage des objectifs communs avec le MCC en matière de culture
Objectifs généraux	Faire de la culture l'affaire du plus grand nombre Faciliter l'accès de la population à un ensemble diversifié d'activités culturelles Intégrer les enjeux culturels aux autres enjeux de développement, à l'égal de l'économique et du social Rapprocher la prise de décision des milieux de vie de la population
Nature de l'intervention	Entente-cadre entre l'UMQ et le MCC définissant une démarche, une structure en trois axes, un menu et des modalités des ententes de développement culturel avec les municipalités. Les trois axes de l'intervention sont : L'affirmation de l'identité culturelle québécoise Le soutien au dynamisme dans le domaine des arts La participation des citoyens et des citoyennes à la culture
Objectifs spécifiques	Donner un caractère structurant et durable aux actions des municipalités et du MCC Favoriser la concertation entre le MCC et les municipalités dans la planification des besoins, des activités, des infrastructures et des moyens financiers dans la gestion dans le financement Favoriser une plus grande cohérence d'ensemble en s'assurant de la complémentarité du rôle respectif du MCC et des municipalités de la convergence avec les stratégies de planification du développement régional Favoriser la prise en compte des particularités locales, dont les fonctions propres de certaines villes Considérer les dimensions nouvelles de la culture, soit :

	<p>la sensibilisation la promotion la diffusion la mise en marché des produits culturels Diversifier les activités offertes par les municipalités à la population Associer divers autres partenaires au développement culturel local et régional Conclure des ententes dans toutes les régions administratives</p>
Intrants	<p>Engagements financiers annuels moyens de 12,9 millions \$ du MCC en 1999-2000 Engagements financiers annuels moyens de 12,4 millions \$ des municipalités locales en 1999-2000 Engagements financiers annuels moyens de 50 000\$ des MRC en 1999-2000 Collaborations techniques et échange d'expertise Collaborations d'autres partenaires privés et publics</p>
Activités de production prévues (à l'interne)	<p>Conclusion d'au moins une EDC dans chaque région administrative Planification conjointe par les Directions régionales et les municipalités des activités, infrastructures et services culturels soutenus par les EDC Gestion conjointe de l'entente par les Directions régionales et les municipalités Financement partagé selon la capacité de payer et établi à plus long terme que dans les programmes Règles et normes des activités et programmes culturels municipaux décidés en fonction de la situation locale Participation de divers autres partenaires privés et publics Structuration des EDC en fonction des axes proposés</p>
Produits et services offerts à la population	<p>Activités et services culturels soutenus dans l'EDC dans une variété de domaines de la culture et des arts Activités et de services culturels soutenus par l'EDC dans une variété de fonctions (recherche, animation, promotion, sensibilisation, etc.) Stabilité des activités et services culturels offerts dans les municipalités Intégration des activités et services culturels soutenus par l'EDC</p>
Résultats ultimes attendus	<p>Permanence dans l'engagement des municipalités vis-à-vis de la culture et des arts Intensification de l'engagement des municipalités vis-à-vis de la culture et des arts Participation accrue de la population aux activités culturelles et artistiques Rapprochement des décisions de programmation des activités et services culturels des milieux de vie</p>

MCCQ, DPCPI, septembre 2001.

Annexe III

Les constats généraux tirés de la première phase de l'évaluation

CONSTATS GÉNÉRAUX TIRÉS DE LA PHASE 1 DE L'ÉVALUATION

La première phase de l'évaluation a porté sur la mise en œuvre, les extrants et les effets des ententes de développement culturel. Nous reprenons ici le résumé des constats généraux qui en ont été tirés²⁶.

Concernant la mise en œuvre :

- *Les ententes de développement culturel représentent un instrument beaucoup plus limité de développement culturel que prévu dans la pratique culturelle gouvernementale.*

En effet, les ententes de développement culturel avec les municipalités ne couvrent qu'exceptionnellement l'ensemble des interventions culturelles d'une ville ou, même, du ministère auprès d'une ville. Ces ententes n'ont pas, non plus, signifié une coupure radicale avec les pratiques antérieures; elles se sont plutôt construites par strates successives au fil du temps. Elles sont ainsi passées le plus souvent du patrimoine à des domaines d'intervention plus variés, un élargissement dont les contours demeurent flous en l'absence de données statistiques. En outre, l'importance de l'investissement du ministère (en dehors de Montréal et de Québec) est moindre que comptabilisé habituellement si l'on retranche les dépenses afférentes aux programmes dont les normes s'appliquent indifféremment de l'existence d'une entente.

- *Contrairement à une approche de type « programme », les ententes reposent essentiellement sur la négociation.*

Ajoutons d'emblée un bémol à cette assertion puisque, tant du côté du ministère que des villes, des programmes (de restauration, de soutien des bibliothèques, etc.) sont inclus au sein des ententes. Cependant, l'élaboration des ententes, leur gestion, leur portée, leur contenu et leur suivi reposent essentiellement sur une négociation entre la ville et la direction régionale. Cette négociation est périodique, provoquant la confrontation de nouveaux choix à chaque nouvelle entente.

Dans ce processus de négociation, les autorités décisionnelles du ministère n'interviennent qu'en bout de piste pour accepter ou refuser la planification des dépenses qui est proposée. En effet, il ne semble pas exister au ministère de stratégie générale quant au déploiement des ententes sur le territoire et quant aux orientations à proposer lors de la négociation. Du côté des villes, les orientations poursuivies sont définies dans les politiques culturelles locales qui sont parfois anciennes. Les administrations locales ont la réputation d'être plus proches de la population. Dans les évaluations qui ont été faites, divers mécanismes de consultation semblent être utilisés pour connaître l'opinion de la population et des milieux culturels mais ceux-ci ne semblent pas exister partout.

²⁶ Anne Gauthier, *Évaluation des ententes de développement culturel avec les municipalités. Phase 1. Synthèse des évaluations des ententes de développement culturel avec les villes de Hull, Laval, Lévis, Sherbrooke, Trois-Rivières, Montréal et Québec ainsi que la municipalité régionale de comté des Îles-de-la-Madeleine*, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, Ministère de la Culture et des Communications, septembre 2001, cité dans : Anne Gauthier et Myrtille Valex, *Évaluation du cadre des ententes de développement culturel avec les municipalités*, Document de travail, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, Ministère de la Culture et des Communications, mars 2002.

- *La gestion conjointe des ententes est complexe.*

Alors qu'aucun modèle n'existait au moment de l'implantation des ententes, les évaluations ont fait clairement ressortir la présence d'une gestion conjointe entre les villes et les directions régionales. Celle-ci est complexe car elle implique non seulement plusieurs unités administratives, niveaux de décision et partenaires mais aussi un partage des valeurs que la cohabitation au sein d'une entente force à définir. Le schéma général d'organisation de la gestion se ressemble d'une entente à l'autre mais il semble exister une grande diversité de situations relativement à la maîtrise d'œuvre des différents éléments des ententes.

- *L'absence de données globales est problématique et rend le suivi des ententes inadéquat.*

Les directions régionales et les villes ont su créer des instruments simples pour effectuer la gestion et le suivi de leurs propres ententes. Cependant, quand la situation devient plus complexe, notamment dans les grandes villes, le partage de l'information se fait plus difficilement en l'absence des outils appropriés et de données à jour. Dans plusieurs évaluations, on a noté que les objectifs des ententes tels que libellés actuellement compliquent aussi le suivi.

S'agissant d'ententes et non de programmes qualifiés de « normés », la présence de données constitue le seul moyen dont dispose le ministère pour connaître l'action culturelle locale qu'il supporte et la valider en fonction de ses objectifs généraux ou sectoriels. Actuellement, les données du ministère sur les ententes sont rudimentaires, disparates et elles ne sont pas regroupées en fonction des domaines d'activités. De plus, la piètre qualité des données sur les activités culturelles des municipalités fait obstacle à tout portrait d'ensemble. Ainsi, il est difficile de sortir de l'anecdotique pour situer clairement le rôle des villes et l'évolution de leur engagement vis-à-vis de la culture.

Concernant les extraits des ententes :

- *Les ententes se caractérisent moins par leur flexibilité que par leur adaptation à la situation locale et la sécurité financière qu'elles procurent.*

Un constat issu des évaluations et qui nous paraît essentiel concerne la flexibilité et la souplesse qui sont attribuées généralement aux ententes. On a vu que la presque totalité des projets prévus initialement aux ententes se réalise et que peu de nouveaux projets imprévus au moment de la négociation sont réalisés en cours d'entente, sauf à Québec. En réalité, les choix de programmation sont effectués au moment de la négociation pour plusieurs années. Il en est de même pour le financement, qui demeure identique pour toute la durée de l'entente.

La stabilité et la sécurité financière qui existent quand il y a une entente constituent même l'aspect reconnu comme étant le plus positif dans les rapports d'évaluation. La flexibilité des ententes se rapporte, en réalité, davantage à l'adaptation de normes et de services aux situations locales qu'à la possibilité de changer la programmation ou les allocations budgétaires en cours d'entente.

- *Des services intégrés et mieux structurés.*

Les évaluations font clairement ressortir que les ententes contribuent à une meilleure intégration des services à l'échelle d'un territoire par l'élimination des dédoublements et la mise en commun des expertises des villes, des directions régionales et des organismes partenaires. De cette manière, la qualité des services offerts est probablement rehaussée.

- *La diversification de l'offre culturelle demeure difficile à préciser et pose la question de la récurrence.*

De nombreux exemples de « nouveaux » services ont été mis en exergue dans les évaluations, services et produits culturels qui ne seraient pas offerts sur le territoire de la ville en l'absence d'une entente de développement culturel. Toutefois, en l'absence de définitions communes de ce qu'est un « nouveau » service et de statistiques permettant d'en mesurer l'importance et l'évolution dans le temps, la diversification de l'offre culturelle demeure difficile à jauger.

La mise en place de nouveaux services se fait souvent à partir de projets ponctuels qui, si la population les apprécie, tendent à devenir récurrents. Les orientations à ce sujet ne sont pas claires et quand elles le sont, la pratique déjoue parfois les principes.

Concernant les effets des ententes

- *Les ententes de développement culturel continuent à jouer un rôle incontestable de mise en valeur des arrondissements historiques.*

Bien que plus larges que les anciennes ententes sur le patrimoine, les ententes de développement culturel contribuent incontestablement à la mise en valeur et à la revitalisation des arrondissements historiques. L'évaluation de l'entente de Montréal le fait clairement ressortir et cela est probablement le cas aussi à Québec et Trois-Rivières.

- *Les ententes contribuent clairement à créer une nouvelle dynamique culturelle locale.*

Malgré les limites des ententes, un aspect fondamental réside dans la création d'une nouvelle dynamique de développement culturel sur la base d'un territoire donné. Dans les ententes qui ont été évaluées, des mécanismes de négociation, de gestion commune et de suivi ont été implantés et fonctionnent le plus souvent rondement.

Les ressources conjointes de la ville et de la direction régionale forment un premier réseau d'expertise auquel se greffent des organismes œuvrant dans des domaines variés. Ces alliances augmentent la capacité d'aller chercher de nouvelles ressources, d'optimiser leur utilisation et permettent l'émergence de visions nouvelles intégrant divers aspects de la culture. Cette dynamique est structurante, basée sur le partenariat d'abord développé grâce à l'entente et amplifie l'effet multiplicateur isolé de chaque investissement.

Vis-à-vis de ces dynamiques, la Métropole et la Capitale ne paraissent pas fondamentalement différentes des autres villes ni même de la petite MRC des Îles-de-la-Madeleine sinon par l'étendue des effets de cette dynamique aux domaines de l'entente plutôt qu'à l'ensemble du milieu culturel quand la ville est plus petite.

Annexe IV

Le guide d'entrevue

GUIDE D'ENTREVUE

1. L'IMPORTANCE DES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL

Le cadre des ententes est, en réalité, un guide pour la négociation et la réalisation d'ententes entre le MCC et les municipalités du Québec. Il a été adopté par l'UMQ et le MCC en 1995, à la suite des recommandations de la politique culturelle gouvernementale. En 1992, le gouvernement du Québec identifiait, en effet, trois leviers de mise en œuvre de sa politique culturelle. Le partenariat avec les municipalités, concrétisé dans des ententes de développement culturel, était un de ces leviers au même titre que la création du Conseil des arts et des lettres du Québec.

Au cours de travaux antérieurs, il nous est apparu que les ententes de développement culturelles ont eu jusqu'à maintenant une importance beaucoup moindre que ce qui avait été planifié en 1992. En effet, le nombre de villes ayant une entente et la portée des ententes elles-mêmes s'avèrent moins étendus qu'il était alors prévu. Malgré leur relative modestie, les ententes permettent d'engendrer une nouvelle dynamique locale de développement de la culture. De plus, les intervenants et intervenantes du milieu municipal ainsi que les directions régionales du MCC estiment généralement fort positivement l'outil que sont les ententes de développement culturel.

1.1. AVEZ-VOUS PERÇU DES DIFFÉRENCES DE VITALITÉ ARTISTIQUE ET CULTURELLE AU SEIN DES MUNICIPALITÉS DEPUIS L'ADOPTION DU CADRE DES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL EN 1995 ?

1.2. DANS QUELLE MESURE CROYEZ-VOUS QU'ILS SOIT POSSIBLE D'ATTRIBUER UNE PART DE CE CHANGEMENT AUX ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL ?

2. LA CONCERTATION ET LA MODULATION DES INTERVENTIONS

À partir des années 1980, la volonté du Ministère de déconcentrer ses activités et d'inscrire son intervention dans le cadre des problématiques locales l'a amené à rechercher de plus en plus la participation des municipalités. De leur côté, les municipalités avaient montré au fil des ans un désir grandissant de s'impliquer dans les domaines de la culture et des arts, souvent en concertation auprès du Ministère. Les deux parties se sont entendues en 1995 pour établir, via les ententes de développement culturel, un partenariat fondé sur la concertation et la capacité de moduler les interventions en fonction des particularités locales. De plus, une de leurs attentes communes est alors de « rapprocher la décision et le soutien du secteur culturel par rapport au milieu sur lequel ils s'exercent ».

2.1. À VOTRE AVIS, LES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL PERMETTENT-ELLES D'ATTEINDRE CES OBJECTIFS

de concertation entre le MCC et les municipalités?

de rapprocher la prise de décision des milieux de vie?

de moduler les interventions en fonction des particularités locales?

2.2. QUELLES SONT LES FORCES ET LES FAIBLESSES DES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL À CET ÉGARD ?

3. L'ENGAGEMENT DES MUNICIPALITÉS VIS-À-VIS DE LA CULTURE ET LES ARTS

En 1992, la politique culturelle manifeste l'intention du gouvernement d'intensifier son action auprès des municipalités, faisant du partenariat avec les villes un levier privilégié du développement de la culture au Québec. L'entente de développement culturel est alors identifiée comme l'outil principal de ce partenariat et la municipalité est perçue comme la première instance responsable de la planification et du développement culturel sur le plan local. L'adoption d'une politique culturelle, d'un énoncé d'orientation ou d'un plan d'action par la municipalité est d'ailleurs considérée comme un préalable à la signature d'une entente de développement culturel.

L'entente de développement culturel vise à renforcer et à étendre l'engagement qui s'était alors manifesté à l'égard des arts et de la culture. Si l'on détaille cet engagement, on peut le scinder en une présence accrue d'expertises, en un investissement financier plus consistant, en des interventions plus actives, plus visibles et plus durables dans le domaine des arts et de la culture.

3.1. À VOTRE AVIS, LE CADRE ACTUEL DES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL REPRÉSENTE-T-IL UN RÉEL INCITATIF À CONSOLIDER ET MÊME ACCROÎTRE L'ENGAGEMENT DES MUNICIPALITÉS DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ARTS ET DE LA CULTURE ?

3.2. QUELLES SONT LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU CADRE DES ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL À CET ÉGARD ?

4- LES OBJETS OU LE « MENU » DES ENTENTES

En 1995, le MCC et l'UMQ proposaient de transformer les ententes existantes, alors en majorité sectorielles, le plus souvent axées sur le patrimoine, pour en faire des ententes englobant l'ensemble du développement culturel. Ainsi, le cadre des ententes vise à favoriser la diversification des fonctions culturelles (telle la mise en marché des produits artistiques locaux) et des domaines culturels (par exemple, les arts visuels) des services fournis sur un territoire. De plus, l'intention préalable était de mettre en œuvre des actions structurantes et mieux adaptées à la situation locale.

La définition des objets couverts par l'entente s'effectue dans une démarche de négociation souple qui met en relation les objectifs communs des deux partenaires. La seule contrainte figurant au cadre des ententes est d'insérer les activités communes dans au moins deux des trois grands axes d'intervention de la politique culturelle.

Ceux-ci sont: l'affirmation de l'identité culturelle, le soutien des arts et de la création artistique et la participation des citoyens et des citoyennes à la vie culturelle. Une entente peut s'ajouter à une participation à des programmes qualifiés de «normés» ou, encore, à d'autres ententes.

4.1. À votre avis, l'approche souple privilégiée par le cadre des ententes permet-elle

- de diversifier les domaines et fonctions culturels des services offerts localement ?
- de mieux structurer les services offerts localement ?

4.2. Quels sont les avantages et les inconvénients de cette approche ?

5- LA COHÉRENCE D'ENSEMBLE

Le cadre des ententes se singularise par une approche souple permettant de découper à loisir l'intervention sur un territoire donné et dans l'ensemble du Québec. Ainsi, le cadre des ententes laisse aux villes et aux directions régionales concernées la décision d'initier des démarches en vue de la conclusion d'une entente de développement culturel. La possibilité de conclure des ententes est aussi offerte à d'autres instances que les municipalités locales, par exemple les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté. Les ententes doivent par contre s'intégrer dans le canevas général de la politique culturelle gouvernementale et favoriser la convergence avec les stratégies de planification du développement régional.

5.1. À votre avis, le cadre des ententes favorise-t-il réellement une plus grande harmonisation des interventions en matière de développement culturel sur un même territoire ?

Entre autres, pour ce qui est de :

- L'harmonisation des interventions des différents ministères et niveaux de gouvernement ?
- L'inclusion d'autres partenaires que le MCC et les municipalités?

5.2. Quelles sont les forces et faiblesses du cadre des ententes à cet égard ?

6. PERSPECTIVE

6.1. Comment voyez-vous l'avenir des ententes de développement culturel ?

Annexe V

Tableau 2 : Municipalités ayant une politique culturelle ou une entente de développement culturel avec le MCC

Municipalités ayant une politique culturelle ou une entente de développement culturel avec le MCC

Région administrative	Municipalité locale ou régionale	Ayant une politique culturelle	Ayant une entente	Ayant une entente de développement culturel
01 Bas-Saint-Laurent	Matane	•		
	Pointe-au-Père	•		
	Rimouski	•		
	Rivière-du-Loup	•	•	
	Trois-Pistoles	•	•	
Total		5	2	2
02 Saguenay Lac-St-Jean	Alma	•		
	Chicoutimi	•	•	
	Jonquière	•		
	La Baie	•		
	Saint-Félicien	•		
Total		5	1	0
03 Québec	MRC île d'Orléans		•	•
	Baie Saint-Paul	•	•	
	Beauport	•	•	•
	Cap-Rouge	•	•	•
	Charlesbourg	•	•	
	Ile-aux-coudres		•	•
	L'Ancienne-Lorette	•		
	Loretteville	•		
	Québec	•	•	•
	Saint-Augustin-de-Desmaures	•		
	Ste-Catherine-de-la-Jacques-Cartier		•	•
	Sillery	•	•	•
	Vanier	•	•	•
Total		10	10	9
04 Mauricie ²⁷	Cap-de-la-Madeleine	•		
	Shawinigan-Sud	•		
	Trois-Rivières	•	•	•
	Trois-Rivières-Ouest	•		
Total		4	1	1
05 Estrie	Bromptonville	•		
	Canton de Magog	•	•	
	Coaticook	•	•	
	Fleurimont	•		
	Lennoxville	•	•	•
	Sherbrooke	•	•	
	Magog	•		
	Rock Forest	•		
	MRC d'Asbestos	•	•	•
MRC Le Granit	•			

²⁷ Il faut ajouter une entente de développement culturel avec la nation Atikamek.

	MRC Le Val-St-François	•	•	
	MRC Memphrémag	•	•	•
	MRC Haut-Saint-François	•	•	
Total		13	8	3
06	Anjou	•		
Montréal ²⁸	Beaconsfield		•	•
	Lachine	•		
	LaSalle	•	•	
	Montréal		•	•
	Saint-Léonard	•		
Total		4	3	2
07	Aylmer	•		
Outaouais	Buckingham	•		
	Gatineau	•	•	
	Hull	•	•	
	MRC Papineau	•		
Total		5	2	0
08	Amos	•		
Abitibi-Témiscamingue ²⁹	Rouyn-Noranda	•		
	Val-d'Or	•		
	MRC Témiscaming	•		
Total		4	0	0
09	MRC Haute-Côte-Nord	•	•	•
Côte-Nord	MRC Manicouagan	•		
Total		2	1	1
11	MRC des Îles-de-la-Madeleine		•	
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Carleton	•		
	Grande-Vallée		•	
	New Richmond	•		
Total		2	2	0
12	Lévis	•	•	
Chaudière-Appalaches	Montmagny	•		
	Saint-Georges	•	•	
	Saint-Jean-Port-Joli	•		
	Saint-Romuald	•		
	Saint-Nicolas	•	•	•
	Sainte-Marie	•		
	Thetford-Mines	•		
	MRC Bellechasse	•		
Total		10	3	1
13	Laval	•	•	•
Laval				
Total		1	1	1
14	L'Assomption	•		

²⁸ Il faut ajouter l'entente avec le Conseil des arts de la Communauté urbaine de Montréal (CACUM).

²⁹ La Direction régionale est aussi responsable de la région Nord-du-Québec et, à ce titre a conclu des ententes de développement culturel avec l'Administration régionale crie et l'institut culturel AVATAQ

Lanaudière	Mascouche	•		
	MRC Montcalm	•		
	MRC L'Assomption	•		
Total		4	0	0
15	Blainville	•		
Laurentides	Boisbriand	•		
	Saint-Eustache	•	•	•
	Saint-Faustin-Lac-Carré	•		
	Saint-Jérôme	•		
	Saint-Jovite	•		
	Saint-Placide	•		
	Sainte-Thérèse	•		
Total		8	1	1
16	Châteauguay	•		
Montérégie	Boucherville	•		
	Brossard	•		
	Longueuil	•		
	Saint-Bruno-de-Montarville	•	•	
	Saint-Hyacinthe	•		
	Saint-Lambert	•		
	Sutton (Canton de)	•		
	Vaudreuil-Dorion	•	•	
	MRC Beauharnois-Salaberry	•		
	MRC Le Haut-Saint-Laurent	•		
	MRC Haut-Richelieu	•		
	MRC Brôme Missisquoi	•		
Total		13	2	0
17	Victoriaville	•		
Centre-du-Québec				
Total		1	0	0
Ensemble du Québec		92	37	23

Myrtille Valex. Collaboration : Anne Gauthier, MCC, DPCPI, à partir des données colligées à la Direction de la Mauricie et du Centre-du-Québec, février 2002.

Annexe VI

La grille d'analyse des entrevues

GRILLE D'ANALYSE DES ENTREVUES

Dimensions et sous-dimensions

1. SITUATION DE L'INFORMATEUR
 - 1.1. EXPÉRIENCE DES EDC
 - 1.2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES
2. IMPACT DES EDC DEPUIS L'ADOPTION DU CADRE
 - 2.1. APPORT SPÉCIFIQUE DES EDC (SUR LA VITALITÉ ARTISTIQUE LOCALE)
 - 2.2. FACTEURS CONVERGENTS ET FACTEURS DIVERGENTS
 - 2.3. IMPORTANCE RELATIVE DES EDC ET DES PC MUNICIPALES
3. CONCORDANCE DES RÉSULTATS ET DES OBJECTIFS DE CONCERTATION ET DE MODULATION
 - 3.1. RAPPROCHEMENT DE LA PRISE DE DÉCISION DES MILIEUX DE VIE
4. CONCORDANCE DES RÉSULTATS ET DES OBJECTIFS DE PARTENARIAT
 - 4.1. RÉSULTATS OBTENUS (TYPE ET AMPLEUR)
 - 4.2. PARTICIPATION DE TIERS PARTENAIRES
 - 4.3. FORCES ET FAIBLESSES DU CADRE
5. PERTINENCE DU « MENU »
 - 5.1 LA QUESTION DU LOISIR CULTUREL
 - 5.2. L'ADÉQUATION AUX TROIS AXES DIRECTEURS DE LA PC 1992
6. LA PORTÉE
 - 6.1. INTERLOCUTEURS À PRIVILÉGIER (MRC, VILLE, DR, CRD...) ET DYNAMIQUE ENTRE CES INTERLOCUTEURS
 - 6.2. HARMONISATION ET COHÉRENCE DES INTERVENTIONS
7. APPRÉCIATION GLOBALE
 - 7.1 QUALITÉS ET AVANTAGES DU CADRE
 - 7.2 DÉFAUTS ET LACUNES DU CADRE
 - 7.3. LIGNES DE FORCE À CONSERVER ET RÉALIGNEMENT À EFFECTUER

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les informateurs clés et tous ceux qui ont accordé de leur temps pour la réalisation de cette enquête :

Roland Arpin, La société du 400^{ème} anniversaire de Québec.
Pierre Aubry, Direction de la Montérégie, MCC.
Léo Beaulieu, Regroupement des artistes en arts visuels (RAAV).
Michel Bonneau, Direction régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean, MCC.
Richard Bonneau, Culture Montréal.
Simon Brault, École nationale de théâtre, porte-parole du comité organisateur de Culture Montréal.
Sylvie Cameron, Les Arts et la Ville.
Fernand Caron, Direction régionale de Chaudière-Appalaches, MCC.
Marie-Josée Champagne, Direction régionale de la Mauricie et du Centre-du-Québec.
Michel Choquette, Service de la culture, Ville de Québec.
Claude - Edgard Dalphond, Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique.
Denis Delangie, Direction générale de l'action régionale de l'Est du Québec.
Gérard Divay, Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, culture et société.
Monik Duhaime, Direction régionale de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, MCC.
Michel de la Durantaye, Université du Québec à Trois-rivières (UQTR).
Jocelyn Dufour, Service des loisirs, Ville de Chicoutimi.
Dominic Ferland, MRC de Memphrémagog.
Georgianne Gagnon, Direction de la Capitale-Nationale, MCC.
Pauline Gagnon, Comité de transition de la Ville de Lévis.
Isabelle Garneau, Direction de la coordination et des projets spéciaux.
Chantal Gendron, Fédération québécoise des municipalités.
Gérald Grandmont, Sous-ministre adjoint aux politiques, aux sociétés d'État et au développement international.
Michelle Grenier, Direction régionale du Bas-St-Laurent.
Johanne Jutras, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, MCC.
Jacques Laberge, Union des municipalités du Québec.
Daniel Latouche, Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, culture et société.
Gérald Lawrence, Service des loisirs, de la culture et du développement communautaire, Ville de LaSalle,
Marie Leclerc, Comité de transition de la Ville de Québec.
Paul Lemay, Service de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Ville de Laval.
Fernand Levesque, Direction des politiques culturelles et de la propriété intellectuelle, MCC.
Francine Maltais, Centre des Arts et de la Culture, Ville de Chicoutimi.
Jean-Guy Moreau, Direction régionale de la Mauricie et du Centre-du-Québec, MCC.
Guy Parent, Services Communautaires et qualité de vie, Ville de Rouyn-Noranda.
Diane Pelletier, Direction régionale de l'Estrie, MCC.
Michel Robidoux, Services récréatifs et communautaires, Ville de Ste-Hyacinthe.
Marie-Lise Sauvé, Conseil municipal, ville de Longueuil.
Roland Villeneuve, Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique.

