

mémoire

3 juin 2016

Renouvellement de la politique culturelle du Québec

Mémoire de l'UMQ déposé
dans le cadre de la
consultation publique du
ministère de la Culture et des
Communications



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
1. Les grands principes de la prochaine politique culturelle	3
2. La culture et le développement durable.....	3
3. La conservation et la protection du patrimoine	4
4. Les bibliothèques publiques	6
5. Le réseau muséal	6
6. La participation citoyenne	7
7. La gouvernance et le financement	8
CONCLUSION.....	11
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	12

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élus et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

AVIS IMPORTANT

Ce mémoire est préliminaire et n'a pas encore été approuvé par les autorités de l'UMQ. Une version finale du mémoire sera transmise d'ici au 26 août prochain au ministère de la Culture et des Communications.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités des municipalités du Québec est heureuse de pouvoir faire part de ses commentaires dans le cadre des consultations entreprises par le ministère de la Culture et des Communications sur le renouvellement de la politique culturelle. Nous remercions par ailleurs les membres de notre Commission de la culture, des loisirs et de la vie communautaire qui ont contribué à la rédaction de ce mémoire. Nous espérons que l'adoption de cette nouvelle politique permettra de répondre aux défis et aux nouvelles réalités du monde municipal en matière de culture.

Dans le *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, l'UMQ proposait une vision de la municipalité de demain :

« La municipalité place la personne et la famille au centre de ses préoccupations et de ses actions. Son développement repose sur les valeurs du développement durable et de l'éthique. Sa gestion favorise la participation citoyenne, la transparence et l'imputabilité.

La municipalité contribue à la fierté et au sentiment d'appartenance de sa population, tout en étant ancrée dans les valeurs démocratiques et de solidarité qu'elle partage avec les municipalités québécoises de toutes tailles. Les citoyennes et citoyens reconnaissent en elle un gouvernement de première ligne répondant à leurs besoins locaux, stimulant le dynamisme culturel, la vitalité économique et la protection de notre patrimoine ».

Cette vision, portée depuis par l'UMQ, a conduit à des discussions avec le gouvernement du Québec pour renouveler leurs relations et reconnaître les municipalités comme de véritables gouvernements de proximité. En ce sens, la nouvelle politique culturelle devra reconnaître ce rôle et aussi leur rôle incontournable dans le développement culturel. Bien souvent, le premier contact des citoyens avec la culture passe par leur municipalité.

L'UMQ est également convaincue que la vitalité culturelle d'une communauté est un élément attractif important permettant aux municipalités de créer des milieux de vie de qualité. Nous irons même plus loin en affirmant que la culture est un moteur de développement économique et social essentiel pour nos communautés.

1. Les grands principes de la prochaine politique culturelle

L'UMQ souscrit aux huit grands principes proposés comme fondement de la prochaine politique culturelle :

- Le caractère essentiel de la culture;
- L'engagement renouvelé de l'État;
- L'accès, la participation et la contribution de tous à la culture;
- L'affirmation du caractère francophone du Québec;
- La reconnaissance et la valorisation des cultures autochtones;
- La reconnaissance de la diversité;
- La protection de la liberté d'expression et de la liberté artistique;
- La recherche d'équité.

En ce qui concerne la recherche de l'équité, l'UMQ considère qu'une attention particulière doit être apportée à l'équité entre les différents territoires et les réalités locales et régionales. La *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* devra donc être prise en compte dans la rédaction de la nouvelle politique.

2. La culture et le développement durable

Pour l'UMQ, la culture contribue indéniablement au développement durable de notre société. La reconnaissance de la protection du patrimoine culturel comme un principe de développement durable que les ministères et organismes doivent respecter, principe inclus lors de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006, est une avancée significative.

Il semble toutefois nécessaire d'aller plus loin afin de faire de la culture un élément fondamental du développement durable compte tenu de ses impacts dans toutes les sphères de l'activité humaine. C'est même un moteur de développement local et régional très important pour les municipalités.

Recommandation 1 :

Que la politique reconnaisse la culture comme un élément fondamental du développement durable de la société québécoise.

3. La conservation et la protection du patrimoine

La *Loi sur le patrimoine culturel*, adoptée en 2011, a accordé davantage de pouvoirs aux municipalités leur permettant maintenant de citer et d'identifier des sites, des immeubles, des documents, des objets ainsi que des éléments immatériels comme des personnages ou des événements ayant une valeur patrimoniale sur leur territoire.

La mise en œuvre de cette loi par les municipalités nécessite toutefois davantage de ressources expertes et un soutien technique de la part du ministère de la Culture et des Communications et de ses directions régionales. Bien que certaines grandes municipalités aient l'expertise pour gérer les espaces et immeubles patrimoniaux sur leur territoire, ce n'est pas le cas de nombreuses municipalités québécoises.

La fin du programme « Ententes villes et villages d'art et de patrimoine », présentement en révision, vient aussi porter un dur coup aux plus petites municipalités qui perdront ainsi le soutien financier qu'elles recevaient pour embaucher un agent de développement culturel qui leur permettait de réaliser certains projets en ce domaine. Les ententes de développement culturel deviennent donc, peu à peu, l'unique moyen pour bien des municipalités d'obtenir un peu de soutien en matière de patrimoine.

Il importe également de revoir les mesures fiscales afin de fournir de réels avantages pour les propriétaires privés de bâtiments patrimoniaux. Très souvent, la possession d'un bâtiment patrimonial est d'abord perçue comme une source de contraintes importantes. Il faut se défaire de cette perception et l'UMQ est prête à discuter avec le ministère des diverses avenues pour revoir ces mesures fiscales. Il est aussi nécessaire de revoir les ententes en patrimoine avec les municipalités afin d'y inclure à nouveau le volet résidentiel et rétablir le taux de financement à

parité (50/50) entre les municipalités et le ministère de la Culture et des Communications. Ces ententes devraient permettre de valoriser un plus grands nombre de bâtiments patrimoniaux, pas seulement celui identifié d'intérêt élevé.

La protection du patrimoine religieux est aussi un enjeu important. Le nombre d'églises excédentaires est en nette progression et les fabriques se tournent de plus en plus souvent vers les municipalités pour qu'elles les acquièrent, ce qui n'est pas sans poser de nombreuses difficultés.

Les communautés religieuses devraient-elles vendre ou céder ces églises aux municipalités? Que fait-on avec les églises construites après 1945 qui ne font pas l'objet d'une classification de la part du ministère de la Culture et des Communications, mais auxquelles les citoyens ont un fort attachement puisqu'elles font partie de leur paysage quotidien? Si l'église appartenant à une municipalité est convertie à d'autres usages, est-ce possible de continuer à y pratiquer des cérémonies religieuses? Cela est sans compter sur les vastes propriétés conventuelles de ces communautés qui sont de plus en plus offertes aux municipalités ou à des promoteurs privés qui doivent demander des modifications de zonage pour les transformer à d'autres usages. Voilà autant de situations auxquelles sont confrontées les municipalités et qui méritent des éclaircissements.

La conservation, la protection et la mise en valeur de notre patrimoine sont, selon l'UMQ, des responsabilités partagées qui demanderont des efforts constants et concertés de la part des différents acteurs impliqués.

Recommandation 2 :

Que le ministère de la Culture et des Communications, dans le plan d'action accompagnant la politique culturelle :

- prévoit davantage de ressources expertes et de soutien technique pour la mise en œuvre de la *Loi sur le patrimoine culturel* par les municipalités;
- revoit les mesures fiscales pour les propriétaires privés de bâtiments patrimoniaux afin que la conservation et la mise en valeur de ces immeubles soient vues comme un avantage et non un inconvénient;

- réviser les ententes en patrimoine avec les municipalités afin d'y inclure à nouveau le volet résidentiel et rétablisse le taux de financement à parité (50/50) avec les municipalités.
- identifier la valeur patrimoniale des églises construites après 1945 et clarifier les règles lorsque les municipalités sont intéressées à les acquérir pour d'autres usages.

4. Les bibliothèques publiques

Les bibliothèques publiques jouent un rôle fondamental dans la démocratisation de la culture, l'accès libre à la connaissance, la pensée et l'information. La bibliothèque publique est d'ailleurs l'institution culturelle la plus fréquentée au Québec. Près de la moitié des dépenses des municipalités en matière de culture est consacrée aux bibliothèques (297 millions de dollars en 2014), ce qui en fait des actrices majeures en ce domaine. Pour un nombre croissant de municipalités, la bibliothèque devient également la porte d'entrée pour offrir une multitude d'informations auprès de la population, notamment auprès des nouveaux arrivants.

Recommandation 3 :

Que la prochaine politique culturelle reconnaisse le rôle des bibliothèques publiques pour le développement de la société québécoise et que le ministère de la Culture et des Communications continue à soutenir les municipalités à cet effet, notamment sur le plan numérique.

5. Le réseau muséal

Les institutions muséales sont des actrices culturelles, sociales et économiques importantes et elles contribuent activement au développement local et régional des municipalités. Sur le plan touristique, elles font partie des attraits majeurs sur lesquels une municipalité ou une région peut compter pour attirer des visiteurs année après année.

Dans le mémoire que l'UMQ a déposé au Groupe de travail sur l'avenir du réseau muséal, en 2013, nous demandions que les musées soient reconnus comme des acteurs essentiels contribuant au développement local et régional. Nous avons demandé de lever le moratoire pour reconnaître

de nouvelles institutions et réviser les critères de manière à favoriser le caractère singulier, authentique et identitaire des demandes et que la part des municipalités, dans le financement de certaines institutions muséales, ne signifie pas un retrait du financement du ministère de la Culture et des Communications. Il est, selon nous, nécessaire de faire une réflexion globale sur le financement du réseau muséal avec tous les partenaires.

Recommandation 4 :

Que la politique culturelle reconnaisse les musées comme des acteurs essentiels contribuant au développement local et régional.

Que le ministère de la Culture et des Communications fasse une réflexion globale sur le financement du réseau muséal avec tous les partenaires impliqués dans leur fonctionnement.

6. La participation citoyenne

La participation citoyenne est un élément fondamental de la vitalité culturelle des communautés. Les citoyens ne doivent pas être considérés comme de simples spectateurs, mais comme des participants apportant leur contribution essentielle à la culture. Les loisirs culturels offerts par les municipalités représentent, selon l'UMQ, une porte d'entrée importante à la culture.

C'est d'ailleurs pour souligner cet aspect que l'UMQ s'est associée avec Les Arts et La Ville pour remettre, chaque année, le Prix citoyen de la culture Andrée-Daigle qui récompense un organisme artistique, culturel ou communautaire qui, par ses actions ou un projet, a suscité la participation des citoyens ou qui a eu un effet significatif sur la vie communautaire ou sociale.

Recommandation 5 :

Que la politique culturelle reconnaisse que la participation des citoyens à diverses activités, événements ou loisirs culturels fait partie des saines habitudes de vie au même titre que l'activité physique et que le ministère de la Culture et des Communications en fasse la promotion.

7. La gouvernance et le financement

Les dépenses municipales dans le secteur de la culture, outre un léger recul en 2014, ont constamment augmenté dans les dernières années, passant de 81,83 \$/habitant en 2008 à 108,66 \$/habitant en 2013¹. À titre de comparaison, les dépenses de l'administration publique québécoise et fédérale ont stagné. Le gouvernement du Québec consacre 1,1 % de ses dépenses globales en culture alors que les municipalités en dépensent 4,7 %.

On estime également que 80,5 % des dépenses en culture des municipalités sont payées par les impôts fonciers et les taxes municipales (contribution municipale), 8,4 % sont financées à même le produit de la vente de biens et services municipaux (tarification municipale), 5,5 % le sont par des sommes reçues en subvention des deux paliers gouvernementaux et 5,6 % par des sommes reçues en dons ou provenant d'autres sources de revenus.²

Ces données démontrent la contribution importante des municipalités en matière de culture. Il importe par ailleurs de mentionner que l'enquête sur les dépenses en matière de culture des municipalités, réalisé par l'Observatoire de la culture et des communications du Québec, dont ces données sont tirées, est un outil important d'aide à la décision pour les municipalités qu'on doit préserver.

De plus, comme il est spécifié dans les grands principes soutenant la prochaine politique, il importe que l'État renouvelle son engagement envers les municipalités qui sont des partenaires incontournables de la vitalité culturelle québécoise.

À cet égard, il est nécessaire que les ententes de développement culturel entre les municipalités et le ministère de la Culture et des Communications soient de nouveau signées pour une durée minimale de trois ans. Il est devenu extrêmement difficile pour les municipalités ayant de telles ententes de planifier leur développement culturel une année à la fois, les obligeant à être constamment en négociations pour leur renouvellement.

¹ Observatoire de la culture et des communications, *Optique culture*, numéro 40, mai 2015 et numéro 49, mai 2016

² Ibid.

Il serait aussi souhaitable qu'on applique réellement le *Cadre de référence - ententes de développement culturel : Pour un partenariat durable avec le milieu municipal* qui a été conçu conjointement avec les unions municipales et le ministère de la Culture et des Communications en 2011. Il semble qu'au fil du temps, les directions régionales du ministère aient eu des interprétations différentes et se sont peu à peu éloignées du cadre de référence et de ses principes directeurs qui devaient, entre autres, reposer sur une modulation des façons de faire d'un territoire à l'autre et sur une lecture commune des enjeux et des défis territoriaux. Plusieurs municipalités ont ainsi l'impression que les priorités du ministère l'emportaient sur leurs réalités locales définies dans leur politique culturelle.

Il apparaît également nécessaire de rapatrier les sommes qui étaient attachées aux ententes spécifiques en matière de culture qui avaient été conclues avec plusieurs Conférences régionales des élus (CRE) ainsi qu'avec les Centres locaux de développement (CLD). Ces sommes permettaient de financer de nombreux projets sur le terrain et ce retrait pose de nombreuses difficultés à plusieurs organismes culturels locaux ou régionaux.

Le programme d'aide aux immobilisations du ministère permet tout juste des maintenir nos actifs et il manque de ressources pour de nouvelles initiatives. Bien que ce fonds ait permis de construire des équipements culturels un peu partout au Québec dans les dernières années, il manque d'équipements structurants dans de nombreux endroits. L'engagement récent pris par le gouvernement fédéral d'ouvrir ses programmes d'infrastructures aux équipements culturels est une occasion qu'il ne faut pas manquer.

De plus, la fusion récente de plusieurs directions régionales du ministère de la Culture et des Communications, qui crée ainsi de très grands territoires à couvrir, rend de plus en plus difficile, voire même impossible, l'accès à du soutien technique pour les municipalités, notamment dans les régions plus éloignées.

Finalement, l'UMQ demande que la nouvelle politique culturelle soit accompagnée d'un plan d'action modulé intégrant les différentes réalités régionales et des ressources financières et humaines nécessaires à sa réalisation.

Recommandation 6 :

Pour les ententes de développement culturel, que le ministère de la Culture et des Communications :

- respecte le Cadre de référence pour les ententes de développement culturel développé conjointement avec les unions municipales;
- conclue des ententes d'une durée minimale de trois ans;
- applique la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* afin d'alléger la reddition de compte accompagnant ces ententes.

Que la politique culturelle du Québec soit accompagnée d'un plan d'action modulé intégrant les différentes réalités régionales et des ressources financières et humaines nécessaires à sa réalisation.

Que le ministère de la Culture et des Communications entreprenne des discussions avec le gouvernement fédéral à la suite de son engagement d'ouvrir son programme d'infrastructures pour les équipements culturels afin que les municipalités puissent y avoir accès.

CONCLUSION

Source de fierté, au cœur de notre identité, la culture fait notre humanité. L'UMQ souhaite que la prochaine politique culturelle du Québec devienne un outil permettant aux municipalités de développer pleinement la vitalité culturelle de leur territoire offrant ainsi à ses citoyens une porte ouverte sur le monde.

Cette politique doit toutefois tenir compte des défis locaux et régionaux des municipalités et leur offrir la souplesse nécessaire pour réaliser les actions prioritaires qu'elles auront identifiées. En considérant les municipalités comme de véritables partenaires et comme des gouvernements de proximité étant le plus près des citoyens, cette politique pourra faire en sorte que la culture soit un élément incontournable et fondamental du développement durable de notre société.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'UMQ recommande pour chacun de ces domaines :

1. La culture et le développement durable

- Reconnaître la culture comme un élément fondamental du développement durable de la société québécoise.

2. La conservation et la protection du patrimoine

- Prévoir davantage de ressources expertes et de soutien technique pour la mise en œuvre de la *Loi sur le patrimoine culturel* par les municipalités;
- Revoir les mesures fiscales pour les propriétaires privés de bâtiments patrimoniaux afin que la conservation et la mise en valeur de ces immeubles soient vues comme un avantage et non un inconvénient;
- Réviser les ententes en patrimoine avec les municipalités afin d'y inclure à nouveau le volet résidentiel et rétablir le taux de financement à parité (50/50) avec les municipalités;
- Identifier la valeur patrimoniale des églises construites après 1945 et clarifier les règles lorsque les municipalités sont intéressées à les acquérir pour d'autres usages.

3. Les bibliothèques publiques

- Reconnaître et valoriser le rôle des bibliothèques publiques pour le développement de la société québécoise et que le ministère de la Culture et des Communications continue à soutenir les municipalités à cet effet, notamment sur le plan numérique.

4. Le réseau muséal

- Reconnaître les musées comme des acteurs essentiels contribuant au développement local et régional.
- Faire une réflexion globale sur le financement du réseau muséal avec tous les partenaires impliqués dans leur fonctionnement.

5. La participation citoyenne

- Reconnaître que la participation des citoyens à diverses activités, événements ou loisirs culturels fait partie des saines habitudes de vie au même titre que l'activité physique et que le ministère de la Culture et des Communications en fasse la promotion.

6. La gouvernance et le financement

- Pour les ententes de développement culturel :
 - respecter le Cadre de référence pour les ententes de développement culturelles développé conjointement avec les unions municipales;
 - conclure des ententes d'une durée minimale de trois ans;
 - appliquer la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités* afin d'alléger la reddition de comptes accompagnant ces ententes.

- La politique culturelle du Québec doit être accompagnée d'un plan d'action modulé intégrant les différentes réalités régionales et des ressources financières et humaines nécessaires à sa réalisation.
- Entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral à la suite de son engagement d'ouvrir son programme d'infrastructures pour les équipements culturels afin que les municipalités puissent y avoir accès.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Madame Sylvie Pigeon
Conseillère aux politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 272
Courriel : spigeon@umq.qc.ca**