

LA PLACE DE LA CULTURE DANS LA « POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ » DE LA VILLE QUÉBÉCOISE¹

Diane SAINT-PIERRE et Geneviève BÉLIVEAU-PAQUIN
INRS-UCS
avec la collaboration de **Geneviève DUBOIS**
ENAP

Au lendemain de la réforme territoriale municipale du Québec de 2000-2002, on observe dans certaines villes diverses initiatives publiques suscitant la mobilisation d'acteurs aux horizons différents et qui abordent, d'une manière transversale, les différentes sphères du développement local. Cet article découle d'une recherche qui vise à rendre compte de l'harmonisation des compétences culturelles au sein de municipalités québécoises fusionnées et de cette volonté d'alors d'imbriquer la dimension culturelle dans une « politique de développement intégré » de la ville. Il vise aussi à appréhender les conditions dans lesquelles les actions culturelles publiques sont repensées par deux villes moyennes étudiées, Gatineau et Lévis.

Following Québec's municipal territorial reform of 2000-2002, some cities put in place initiatives to encourage and support the mobilization of a diversity of actors with the objective of addressing the various dimensions of local development in an integrated way. This article emerges from research that seeks to take stock of the harmonization of cultural activities in recently-merged Québec municipalities that aim to embed culture in an "integrated development policy" of the city. It also aims to comprehend the conditions under which public cultural activities are redesigned by two medium-sized cities in the study, Gatineau and Lévis.

Cette recherche s'inscrit dans un ensemble d'études, tant théoriques qu'empiriques, menées en Europe et en Amérique depuis une vingtaine d'années sur les transformations contemporaines des actions culturelles publiques et le rôle des acteurs sociaux. Favorisé par la remise en question de l'État et par la mondialisation des économies, tout un courant de recherches s'est intéressé au rôle de la ville comme acteur politique, social, économique et culturel (BALME, FAURE et MABILEAU 1998 ; DUBOIS et LABORIER 1998 ; VERWIJNEN et LEHTOVUORI 1999 ; MOULINIER 2000 ; SAINT-PIERRE 2002 ; TALIANO-DES GARETS 2007). Plus près de nous, l'intérêt des chercheurs pour les villes canadiennes et québécoises – et leurs préoccupations en ce qui a trait à l'interaction entre culture, développement durable et politique urbaine – s'est

¹ Dirigée par Diane Saint-Pierre, professeure à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, cette recherche est financée par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC). Geneviève Béliveau-Paquin et Geneviève Dubois sont étudiantes en doctorat, respectivement à l'INRS-UCS et à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) ; toutes deux sont sous la direction de la professeure Saint-Pierre.

accru au cours des dernières années en concordance, notamment, avec des réformes municipales majeures (SAINT-PIERRE 2002, 2004a ; SAINT-PIERRE et THURIOT 2007 ; BREUX et COLLIN 2007 ; BREUX, COLLIN et NÉGRIER 2007).

C'est dans le but de contribuer au développement de ce champ de recherche que s'inscrit cette étude, qui vise un examen des comportements et croyances des acteurs publics face à la question du développement culturel lors de l'élaboration d'une « politique de développement intégré » de la ville. Pour l'instant, nous définissons cette politique comme un ensemble de mesures et d'actions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour « mieux vivre » dans la ville. Basée sur une approche multisectorielle, elle repose sur le partage d'objectifs communs et d'une vision d'avenir de la ville, mais aussi sur la mobilisation territorialisée d'acteurs publics et privés. Enfin, cette recherche est marquée par un souci d'examiner autant les processus mis en place que les intérêts et actions des acteurs en présence ainsi que leurs systèmes de croyances. Pour ce faire, nous nous inspirerons des travaux de Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith (1993, 1999), qui accordent notamment une place centrale aux croyances des élites politiques impliquées².

Cette recherche a donc pour but de contribuer à l'étude de différentes approches de concertation et de participation citoyenne mises en place au lendemain des fusions municipales en matière de développement municipal intégré. Le choix de cet objet présente l'avantage d'intégrer les acteurs et les facteurs à l'origine du changement au sein de villes aux visées de développement. Cet article ambitionne de rendre compte de l'évolution et des transformations des préoccupations en matière de développement culturel local et de faire état de premiers résultats de la recherche. Quant à la méthodologie privilégiée, elle est de nature qualitative (recherche documentaire et entrevues semi-dirigées³), la période privilégiée étant celle de 2000-2005, pendant

² Rappelons que l'approche théorique élaborée par ces deux chercheurs pour l'étude des politiques publiques et les systèmes de croyances des élites politiques – l'*Advocacy Coalition Framework* – est qualifiée comme l'une des approches les plus prometteuses pour la compréhension des processus politiques (PARSONS 1995 ; BERGERON, SUREL et VALLUY 1998 ; SCHLAGER 1999 ; et nombre d'autres).

³ Une trentaine d'entrevues semi-directives ont été réalisées à Gatineau et à Lévis – auprès d'acteurs politiques (élus municipaux) et institutionnels (fonctionnaires et professionnels, directeurs de services municipaux) ainsi que d'acteurs du milieu (représentants d'organismes artistiques et culturels, de conseils locaux de développement, de conseils de la culture et ainsi de suite) –, alors qu'elles seront réalisées à l'automne 2008 pour les villes de Montréal et de Québec.

laquelle les activités locales de concertation et de consultation ont vu le jour au sein des villes à l'étude. Enfin, soulignons que cet article concerne spécifiquement les villes de Gatineau et Lévis, la recherche étant en cours pour les villes de Montréal et de Québec.

Les événements à l'origine du changement

Depuis la création du ministère des Affaires culturelles (MAC) en 1961 jusqu'aux années 1990, la stratégie d'ensemble du gouvernement du Québec laisse peu de latitude aux municipalités qui jouent généralement un rôle secondaire en matière de culture (SAINT-PIERRE 2003, 2004b). Dans les faits, avant les années 1990, elles peinent à assumer des responsabilités au-delà des bibliothèques publiques et, dans une moindre mesure, du patrimoine⁴. Au début des années 1990, un vent de changement est initié avec l'adoption de la *Politique culturelle du Québec* qui fait des municipalités des partenaires de premier plan du développement culturel en les incitant à élaborer, à leur tour, leur propre politique culturelle. Mise en œuvre par une localité ou par une municipalité régionale de comté (MRC), cette politique a comme domaines de prédilection les bibliothèques, le patrimoine local, les loisirs culturels et les animations socioculturelles.

Par ailleurs, bien que les fusions municipales ne soient pas un phénomène nouveau au Québec, la réforme territoriale municipale des années 2000-2002 contribue à un renforcement et à une harmonisation des compétences culturelles au sein de municipalités fusionnées (BREUX et COLLIN 2007) tout en imbriquant, pour nombre d'entre elles, la dimension culturelle dans un plan de développement intégré de la ville (SAINT-PIERRE et THURIOT 2007). Précédée de deux documents importants – le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalités, intitulé *Pacte 2000* (BÉDARD, 1999), et le livre blanc de la ministre Louise Harel, *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens* (QUÉBEC, MAMM 2000) – la réforme territoriale municipale entreprise en 2000 s'inscrit dans une volonté d'élargir le rôle des instances supra-municipales que sont les municipalités régionales de comté (MRC) et bientôt les communautés métropolitaines de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ), et de créer de grands centres urbains (désormais neuf villes de plus de 100 000 habitants). On observe alors diverses initiatives : mise en œuvre d'exercices de planification stratégique, élaboration de plans et de visions horizontales de développement global et durable incorporant des volets

⁴ Pour un historique de l'évolution des cadres (législatifs) canadiens et québécois en matière de patrimoine, voir SAINT-PIERRE (2007, 2008).

culturels importants, adoption de politiques culturelles locales tenant compte de nouvelles réalités d'après fusion et, enfin, intégration des dimensions culturelles aux réflexions accompagnant la révision de plans d'urbanisme et de schémas d'aménagement existants ainsi que ceux à élaborer par les « nouvelles » communautés métropolitaines de Montréal et de Québec.

À cette époque, les quatre villes à l'étude, dont Gatineau et Lévis qui sont l'objet de cet article, semblent jouer un rôle précurseur en élaborant diverses activités de concertation et de consultation élargies visant à réfléchir sur le futur de leur communauté et sur les actions à entreprendre pour en assurer le développement. Assurément, au sein de ces villes, des acteurs se concertent afin de promouvoir l'élaboration d'une politique culturelle – une des premières, sinon la première à être débattue –, qui constitue un élément important dans la redéfinition d'une nouvelle identité locale et d'une nouvelle image de la ville fusionnée, mais qui, aussi, se voit rapidement associer à un cadre d'intervention élargi et intégré.

La démarche de consultation et de concertation à Gatineau et à Lévis

Les villes de Gatineau et de Lévis sont respectivement issues de la fusion de cinq municipalités (229 000 habitants ; 5^e rang au sein des villes québécoises) et de dix municipalités (125 000 habitants ; 8^e rang). Toutes deux sont situées à proximité de capitales – l'une fédérale, Ottawa (1,1 million d'habitants), l'autre provinciale, Québec (environ 700 000 habitants) –, dont les offres culturelles sont de taille et qui jouissent de l'appui important des gouvernements supérieurs. Gatineau et Lévis représentent également les pôles économiques et culturels de leur région respective : l'Outaouais avec ses 75 municipalités, dont Gatineau qui regroupe à elle seule 72% de la population régionale, et la région de Chaudière-Appalaches avec ses 136 municipalités, dont Lévis qui comporte 31% de la population régionale.

Quelques mois après leur création officielle (1^{er} janvier 2002), les villes de Gatineau et de Lévis s'engagent dans des exercices de planification stratégique qui, soulignons-le, demeurent pour l'ensemble des municipalités québécoises « un exercice volontaire [qui] n'est encadré par aucune loi » (QUÉBEC, MAMR mai 2006). À Gatineau, les élus municipaux instituent au printemps 2002 la Commission des choix stratégiques et la Commission de la culture. À Lévis, l'initiative revient à l'administration municipale qui, en octobre 2002, met sur pied 24 ateliers thématiques dont l'objectif premier est d'élaborer des diagnostics sectoriels (santé, éducation, économie, culture, tourisme, services sociaux, etc.). Pour beaucoup, cette démarche s'avère

d'ailleurs « exigeante et ambitieuse » – « c'était quand même une démarche de ville et globale... où tous les secteurs étaient touchés » – tout en donnant « d'assez bons résultats ». De fait, on reconnaît généralement que l'une de ses premières qualités a été de « mettre les gens ensemble » afin d'échanger et de travailler en concertation. D'ailleurs, les cadres et fonctionnaires lévisiens sont omniprésents tout au cours du processus, alors qu'à Gatineau, les responsables de services municipaux semblent plutôt préoccupés par la réorganisation interne de leur service en raison des fusions récentes. Il est certain que, dans un cas comme dans l'autre, les démarches de planification stratégique incitent les acteurs qui y prennent part à dégager une vision d'aménagement et de développement durable et à identifier les principales cibles d'intervention pour les années à venir.

Dans les mois qui suivent le lancement des exercices de planification stratégique, diverses activités consultatives (ateliers, sommet, forum, colloque, tournées de consultations publiques...) sont organisées afin de contribuer à l'élaboration et à la validation de diagnostics et documents de réflexions, de plans stratégiques et de propositions de « vision d'avenir » de ces nouvelles villes. Parallèlement à ces activités de planification, des politiques culturelles municipales sont élaborées, puis adoptées à Gatineau (décembre 2003) et à Lévis (février 2004). Leur élaboration à Gatineau semble même inspirer directement le processus de planification, alors qu'à Lévis la politique culturelle découle des prises de position des membres de l'Atelier sur la culture, les arts et les éléments identitaires, l'un des 24 ateliers thématiques mis sur pied pour élaborer des diagnostics sectoriels. Au sein de ces deux villes, ces exercices de planification stratégique et d'élaboration d'une politique culturelle se veulent mobilisateurs et partagés entre un grand nombre d'acteurs aux intérêts et aux systèmes de valeurs divergents. Ils permettent aux acteurs impliqués de se connaître et de se reconnaître, de tisser des liens, que ce soit à l'intérieur d'un secteur donné ou entre certains secteurs. Ainsi en est-il à Lévis, alors que 237 organismes, issus d'horizons fort différents, et quelque 490 membres des ateliers sectoriels et 230 citoyens participent au Sommet de Lévis, en juin 2003.

D'autre part, si certains acteurs interviewés disent souhaiter un renforcement des liens entre les divers types de développement, qui se centrent trop souvent sur les seuls objectifs économiques, une majorité d'entre eux mentionne que ces démarches ont alors représenté un exercice fort stimulant, en particulier pour certains fonctionnaires municipaux qui affirment disposer désormais d'outils clés pour acheminer certains dossiers jusqu'aux élus municipaux. D'ailleurs, quelques-uns soulignent que des élus locaux ont été

surpris par la mobilisation – ce à quoi certains ne s’attendaient peut-être pas... – mais également, comme le rappelle un intervenant lévisien, par les suites qu’ils devraient y donner : « c’était plus gros et plus engageant qu’ils [les élus] ne le pensaient ».

De fait, à Gatineau, la culture se retrouve dans les quatre directions stratégiques proposées dans le plan stratégique 2003-2007, adopté en septembre 2003 : l’harmonisation des milieux naturel et bâti, la nécessité d’un développement économique, culturel, social et communautaire intégré, l’importance de la notion de « village urbain » où les milieux de vie s’articulent autour de réseaux sociaux, culturels et communautaires – avec cette volonté de réhabiliter les éléments positifs et identitaires de la vie de quartier –, enfin, la gouvernance participative et la gestion efficiente, de manière à associer le plus étroitement possible les citoyens à la mise en valeur des ressources de leur ville. À Lévis, selon plusieurs acteurs interviewés – indépendamment des milieux dont ils sont issus – la culture fait bonne figure à la table du sommet de juin 2003. Elle se positionne dans sept des onze orientations de développement retenues par les participants⁵. Par contre, de l’avis de certains, ces démarches de consultations créent des attentes importantes, alors que la ville n’a pas nécessairement les moyens de répondre rapidement à tous les besoins exprimés. La critique est également présente quant au contenu et aux objectifs de la politique culturelle de Gatineau qui reflèteraient davantage, aux dires de certains, les préoccupations des fonctionnaires que les besoins réels du milieu.

Bien plus, même s’ils reconnaissent la valeur de l’exercice de consultation et de planification, certains acteurs rencontrés témoignent du recul politique observé depuis le changement de direction, à la suite des élections municipales de novembre 2005, qui ont vu l’arrivée de nouveaux élus, alors que les maires de Lévis et de Gatineau qui ont mené ces démarches de consultation citoyenne n’ont pas été réélus... En fait, ce recul semble avoir suscité, outre un effet démobilisateur, diverses inquiétudes, selon certains acteurs interviewés quelques mois après les élections. L’un d’eux attribue même la défaite électorale du maire de Lévis au fait de ne pas avoir donné un véritable suivi aux décisions et aux recommandations issues de la démarche de planification stratégique : « [...] il s’est aliéné à peu près tous les groupes communautaires [...], même le support du secteur culturel » (Entretien n°10, Lévis).

⁵ Outre l’orientation intitulée « Culture et éléments identitaires », elle est également présente dans celles qui concernent le milieu de vie, le tourisme, le développement économique, la protection de l’environnement et la gestion de l’urbanisation, les services communautaires ainsi que la formation.

Bref, contrairement à Gatineau où la planification est mise sur pied par le Conseil de ville via une commission, l'ensemble des objectifs et orientations découlant de la planification stratégique et adopté lors du Sommet de Lévis n'a pas fait l'objet d'une adoption formelle de la part du Conseil de ville. Les mécanismes de suivi, qui avaient été prévus par la direction de la planification stratégique, ont été abandonnés depuis, ce qui a causé beaucoup de déception chez les acteurs impliqués. Mais, alors que certains fonctionnaires déploraient le manque de ressources, d'autres appréciaient les retombées, dont la finalisation de la salle de spectacle de l'Anglicane, la formalisation de l'offre de services du Vieux-Bureau de poste (un lieu de spectacles), la réalisation du projet de l'école de musique, l'élaboration d'un plan de développement des bibliothèques municipales et la construction d'une nouvelle bibliothèque, l'adoption de la politique culturelle, suivie de celles du sport, de la famille (2004) et de la commémoration (2005). On obtient un écho similaire du côté de Gatineau, alors que des participants à la démarche de planification stratégique soulignent que cette activité a permis de « mettre la table⁶ » avec des orientations ciblées qui ont depuis contribué à des politiques sectorielles (culture, famille, habitation) et à la mise à jour du schéma d'aménagement... Si bien qu'il est difficile par la suite, pour des élus, « d'aller à l'encontre de ces orientations et de ces politiques ».

Les systèmes de croyances des élites politiques en présence

Issue de la science politique, l'approche théorique de Paul A. Sabatier et Jenkins-Smith, l'*Advocacy Coalition Framework*⁷ (ACF), a été élaborée dans le but d'apporter une meilleure compréhension des changements de l'action gouvernementale. L'explication fondamentale de ces changements repose sur la compétition entre des groupes d'acteurs préoccupés par un problème politique et dont les acteurs membres sont issus de multiples horizons et partageant un même système de croyances. L'une des forces de cette approche est d'accorder une grande importance aux facteurs cognitifs, comme le rôle des idées dans la « *policy-making*⁸ » et les croyances des élites politiques (SABATIER et SCHLAGER 2000), c'est-à-dire celles des leaders de groupes d'intérêts issus des milieux culturels, du monde municipal, du milieu socioéconomique, des élus et de certains fonctionnaires qui prennent part aux diverses démarches de consultation et de concertation.

⁶ C'est-à-dire « mettre en place les éléments nécessaires pour la suite ».

⁷ Ou « cadre des coalitions plaidantes ». On doit la traduction de ce concept au politologue québécois Vincent Lemieux.

⁸ « Élaboration des politiques » (NDLR).

Selon Sabatier et Jenkins-Smith, ces groupes d'acteurs ou coalitions se coordonnent et mobilisent des ressources dans le cadre d'activités visant le développement de stratégies et l'élaboration d'instruments politiques. Bien plus, outre le fait de tenir compte des contraintes économiques, sociales, historiques et culturelles et d'intégrer les meilleures caractéristiques des approches *top-down* et *bottom-up*⁹ (voir BERGERON, SUREL et VALLUY 1998), l'une des forces de l'ACF serait d'accorder une grande importance aux facteurs cognitifs, comme la « structure du système de croyances » qui est départagée entre trois niveaux « selon leur ampleur et leur étendue » (SABATIER et SCHLAGER 2000 : 226).

Situées au sommet, les « croyances fondamentales » (*Deep core beliefs*) sont les principes fondamentaux des individus, « leur philosophie de vie ». Ces croyances sont très résistantes au changement et, si ce dernier survient, cela correspond à une sorte de « conversion religieuse ». Puis, il y a les « croyances politiques principales » (*Policy core beliefs*), qui sont les principes plus stratégiques des élites politiques – ce à quoi elles croient dans un domaine de politiques publiques –, donc des normes, des valeurs politiques et des représentations restreintes à un sous-système donné, ici la culture. D'ailleurs, si les croyances fondamentales s'apparentent généralement aux « grands principes » des individus, indépendamment de leur rattachement à un groupe ou à un autre, les croyances politiques principales sont, selon Sabatier et Jenkins-Smith, les plus importantes car elles sont « le ciment fondamental [...] parce qu'elles représentent les engagements normatifs et empiriques fondamentaux dans le domaine de spécialisation des élites politiques » (SABATIER et JENKINS-SMITH 1999 : 122). Enfin, au troisième niveau, les « croyances politiques instrumentales » (*Secondary aspects*), peu abordées ici, mais qui concernent la mise en œuvre des choix de la politique : suivis, évaluations des programmes, les décisions relatives aux règles institutionnelles, etc. (*ibid.* : 121-122). Bref, en s'inspirant de cette approche, le tableau suivant fait la synthèse des « croyances normatives fondamentales » et des « croyances politiques principales » promues par les élites politiques.

⁹ Ou approches dites descendante (*top-down*) et ascendante (*bottom-up*).

Tableau : LES PRINCIPALES CROYANCES DES ÉLITES POLITIQUES
EN MATIÈRE DE CULTURE¹⁰

CROYANCES « NORMATIVES » FONDAMENTALES

1. Nature humaine : La culture comme manière de penser et d'agir de l'homme, un mode de vie, une façon de vivre ensemble.

La culture, je pense que ça fait partie du développement de la personne, du développement de la collectivité, alors ça je pense que c'est la valeur fondamentale des arts et de la culture dans une collectivité, une valeur de cohésion sociale, de fierté, de pouvoir se projeter [dans l'avenir]. (Un acteur institutionnel)

2. Priorité des valeurs : La culture, un élément indispensable à la qualité de vie, qui contribue à l'épanouissement individuel et collectif ; la démocratisation de la culture, les droits culturels et la liberté de création (omniprésents dans les politiques culturelles des villes concernées).

Il s'agit d'arriver à combler un besoin social et intellectuel en lien avec l'épanouissement de la personne, [...] à travers une offre d'activités culturelles variées, dispensée par la municipalité ou soutenue par elle, en partenariat. Cela passe aussi par l'éducation et par d'autres gestes, tels que l'art public, l'exemple de la fontaine ou d'autres places publiques où les gens se rassemblent spontanément pour échanger, lire ou simplement se reposer et... rêver. Un endroit qui devient un marqueur culturel. (Un acteur politique)

3. Critères de justice distributive : Le droit des citoyens de disposer des bienfaits de la culture ; les générations futures, (certains acteurs associent culture et développement durable).

Ça c'est très important... la culture fait partie du développement durable. Ce n'est pas quelque chose d'éphémère. [...] Ça fait en sorte que la culture permet une certaine pérennité. (Un acteur institutionnel)

¹⁰ Ce découpage en 14 thèmes est inspiré de Sabatier (1998: 113 ; appliqué par SAINT-PIERRE 2003). Sources : Les énoncés de ce tableau sont issus de plusieurs sources qui ont été vérifiées par recoupement : politiques culturelles, « Vision d'avenir », mémoires de groupes d'intérêts, documents issus d'ateliers thématiques (Lévis), entrevues auprès d'acteurs clés et ainsi de suite (voir VILLE DE GATINEAU 16 avril 2008 ; VILLE DE LÉVIS 2002).

4. Identité culturelle : L'héritage culturel, les institutions culturelles, la production culturelle et sa diffusion (invoqués tant à Gatineau qu'à Lévis) ; l'importance de la langue française (essentiellement à Gatineau, une communauté dont 10% de la population est issue des communautés culturelles).

L'aspect identitaire et tout ce qui est en lien avec la qualité de vie sont les éléments propres à une bonne politique culturelle. [...] C'est comme si la politique culturelle portait quelque chose d'un peu au-dessus de nous et véhicule un certain idéal à atteindre. (Un acteur politique)

CROYANCES POLITIQUES PRINCIPALES

1. Les valeurs de base à privilégier : La culture est un facteur d'identité, de spécificité et de différenciation. Elle permet de se définir, de se distinguer et d'affirmer sa personnalité. La démocratisation de la culture associée à la participation du citoyen. La culture, un des facteurs puissants de la cohésion sociale. La culture et les arts, mais aussi le patrimoine, souvent associés à des valeurs de croissance économique, de rayonnement régional. La concertation et le partenariat avec le milieu (souvent évoqués dans le cadre des villes fusionnées).

La culture favorise le développement du sentiment d'appartenance et la fierté des citoyens pour leur milieu de vie ; si on est fier de notre ville, on va vouloir la protéger, la mettre en valeur et on va vouloir des choses qui sont bien pour elle, au niveau de l'esthétique, de la mixité des fonctions. (Un acteur institutionnel)

2. Groupes ou entités dont le bien-être préoccupe le plus : Les citoyens, premiers bénéficiaires et acteurs de la vie culturelle locale. Les générations futures (ex. : documents sur les visions d'avenir des villes). Les organismes culturels et patrimoniaux (dans les politiques culturelles et divers autres documents de réflexion).

[...] que la culture soit accessible au plan géographique, au plan monétaire et au plan social. Il y a aussi l'équité, c'est-à-dire que ce que la ville fait dans un secteur de la ville, elle doit tendre à le faire dans le reste de la ville. Le respect des groupes est une autre valeur, les organismes sont considérés comme des partenaires. La ville encourage aussi la responsabilisation, la prise en charge par les citoyens des activités culturelles. (Un acteur institutionnel)

3. Définition du « problème » (les causes à l'origine de ces exercices) : La volonté du gouvernement du Québec d'élargir le rôle des instances supra-municipales, que sont les MRC et les communautés métropolitaines de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ), et de créer de grands centres urbains et des pôles régionaux dynamiques. Les fusions municipales, un contexte qui favorise la mise en place des exercices de consultation et de concertation.

[...] je pense que c'est un bon exercice de fusion, si l'on peut dire, de fusion territoriale... Fusion un peu des esprits, dans le sens de travailler à développer un certain sentiment d'appartenance ». (Un acteur lévisien)

4. Compétences particulières du gouvernement local dans le domaine de la culture : Pour certains, son rôle devrait se limiter à s'assurer que la culture pourra se développer. Pour d'autres, c'est de soutenir la culture, à savoir les artistes, les créateurs, les organismes culturels et les institutions (surtout dans les domaines du patrimoine et des bibliothèques).

La politique culturelle, ce n'est pas la politique du service des arts, ce n'est pas la politique de la vie communautaire, c'est la politique de la ville, parce que ça interpelle [une multitude de secteurs et] ça concerne tout le monde. (Un acteur institutionnel)

Enfin, pour certains : assurer le développement harmonieux, intégré (global et durable) de la collectivité.

Une bonne politique culturelle municipale, c'est quelque chose qui va d'abord présenter les valeurs collectives que le milieu souhaite voir mettre en évidence, donc qui va être porteuse des valeurs de la collectivité, qui va identifier, je dirais, les éléments identitaires les plus importants du milieu et qui va orienter des décideurs vers des décisions pour mettre en valeur et développer ces éléments-là. [...] À la rigueur, dans une vision plus large, il s'agit, selon moi, de développement durable. (Un acteur institutionnel)

5. Mécanismes politiques fondamentaux (instruments politiques) : Budgets dévolus aux organismes et au secteur culturel en général (bibliothèques, patrimoine et les arts publics) ; réglementation en matière de protection du patrimoine culturel (surtout bâti) et naturel (protection et mise en valeur des parcs urbains, des rives du fleuve St-Laurent) ; partenariats avec le milieu et ententes de développement culturel avec le ministère de la Culture ; divers services municipaux dévolus entièrement (culture, loisirs et parcs) ou en partie (urbanisme) à la culture.

6. Répartition de l'autorité entre les niveaux de gouvernement.

Au provincial : la portée des compétences constitutionnelles des provinces sur les municipalités est pratiquement sans limites ; à compter des années 1990 : une volonté d'étendre le rôle des municipalités québécoises dans le domaine de la culture (*Politique culturelle du Québec* de 1992).

Pour les municipalités : rôle complémentaire, mais croissant ; principales sources de financement : impôts fonciers et les subventions provinciales ; domaines de prédilection : bibliothèques, patrimoine, organismes culturels locaux.

7. Modes de financement : Les subventions aux organismes ; les ententes de développement culturel avec le ministère de la Culture (apport en ressources financières). Les municipalités ont été fortement encouragées à investir de plus en plus dans le domaine de la culture et d'inclure de nouveaux champs d'action nécessitant de nouvelles sources de revenus et un changement au cadre fiscal qui les gouverne. (Bref, on décrit souvent le manque de ressources financières).

8. Capacité de la société de résoudre le problème : Si le principal problème soulevé concerne généralement le financement, pour plusieurs acteurs, la culture doit être une priorité au même titre que le social et l'économique, une responsabilité de la ville (discours politiques officiels à Lévis et Gatineau). Par contre, l'allocation de ressources – humaines, matérielles et surtout financières – et la volonté politique ne sont pas toujours au rendez-vous.

9. La participation des élus/intervenants/citoyens – la démarche démocratique : Les citoyens, les intervenants clés représentatifs de groupes et d'organismes et les élus doivent jouer un rôle dans le *policy-making process*.

C'est un processus où il y a eu énormément d'occasions de participer. Et il y avait des participations qui pouvaient être individuelles, comme au niveau des mémoires ; interactives avec des collègues, on a eu deux forums [...] il fallait consulter la communauté et il y a eu des choses qui étaient ouvertes, publiques. (Un acteur de Gatineau)

C'était un bel exercice, ça a permis de brasser des idées et de tisser des liens entre des gens qui ne se voient pas beaucoup, venant de différentes parties de la ville. Les fonctionnaires ont bien fait leur travail. Par contre, cet exercice n'a pas été rassembleur d'élus et surtout c'est resté un exercice théorique. Il n'y a pas eu de suites et de suivi après (Un acteur lévisien).

10. Préférences politiques des croyances politiques : Un constat assez généralisé chez les acteurs peut se résumer à cet extrait :

Force est de constater que les enjeux les plus importants lors de la démarche [...] ont été à la fois l'harmonisation des pratiques et des anciennes politiques et la volonté de briser cette approche sectorielle en termes d'élaboration des politiques de ville. [Le] défi fut de tenter d'intégrer, dans la mesure du possible, l'ensemble des champs du milieu culturel aux autres champs d'action municipale. (Un acteur institutionnel)

Un autre constat partagé par certains acteurs rencontrés :

La politique culturelle oblige les élus à s'engager plus concrètement dans la culture. Une fois que la politique est adoptée, les élus ne peuvent plus aller à l'encontre des idées. (Un acteur politique)

Enfin, pour clore cette partie sur les aspects cognitifs, mentionnons que l'ACF a également un intérêt particulier pour la compréhension de l'apprentissage dans les politiques publiques (*policy-oriented learning*). Cet apprentissage est considéré « comme une source importante de changement politique, particulièrement dans les aspects secondaires » (SABATIER et JENKINS-SMITH 1999 : 154) et correspond aux « modifications relativement persistantes de la pensée ou des intentions de comportement résultant de l'expérience et concernant la réalisation ou la révision des objectifs de la politique » (SABATIER et SCHLAGER 2000 : 210). Bref, relativement à ces apprentissages, les entrevues révèlent que les acteurs impliqués ont acquis des connaissances, et ce, à plusieurs niveaux.

D'abord, cet apprentissage s'est traduit dans la démarche de planification stratégique comme dans le contenu de la politique culturelle (acquisition d'une meilleure compréhension des secteurs d'intervention, de leurs problématiques respectives, des causes, bénéfices et coûts des solutions ou orientations proposées). Puis, il s'est traduit dans un apprentissage politique : acquisition de ressources, surtout informationnelles (connaissance des divers groupes en présence, de leurs positions, de leurs « leaders »), identification des ressources cruciales pour la mise en œuvre de la politique culturelle, par exemple, pour élaborer des stratégies de concertation ou pour contrer celles d'éventuels « opposants ». Certains témoignages ont aussi souligné l'apport de ces démarches au développement d'une connaissance approfondie de l'appareil municipal, le politique et l'administratif. Bien plus, un acteur interviewé affirmait que « ce genre de démarche habilite les gens à devenir des citoyens actifs » et à prendre position dans des dossiers publics, ce qui fait partie des apprentissages pouvant mener à des changements au niveau

des systèmes de croyances et des politiques publiques. Enfin, depuis l'exercice du Sommet de Lévis, par exemple, on a pu remarquer des mouvements de mobilisation citoyenne entourant des projets controversés, notamment ceux qui ont trait aux projets de construction d'un port méthanier, à la limite est de la ville de Lévis (projet Rabaska), et d'un immeuble résidentiel dans le quartier historique du Vieux-Lévis (projet Jazz), tous deux fortement contestés par les résidents des quartiers concernés.

Conclusion

D'emblée, même si Gatineau et Lévis empruntent des voies relativement différentes, l'une créant des commissions municipales, l'autre mettant en place un ambitieux exercice « élargi » de planification stratégique, il y a lieu de conclure à cette volonté d'alors d'inscrire ces démarches dans une « politique de développement intégré » des nouvelles villes, du moins dans les termes définis au début de cet article : un ensemble de mesures et d'actions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour « mieux vivre » dans la ville. Basée sur une approche multisectorielle, elle repose sur le partage d'objectifs communs et d'une vision d'avenir de la ville, mais aussi sur la mobilisation territorialisée d'acteurs publics et privés.

À cet égard, ces démarches semblent probantes, même si des acteurs, notamment issus des milieux culturels, mettent à l'occasion des bémols quant aux suites données et particulièrement quant aux rôles des élus. Comme le signale une des personnes interviewées, qui résume bien les pensées de certains : « les élus étant ce qu'ils sont et étant ce qu'ils resteront toujours, il y a nécessairement une vision à courte vue ». Un autre acteur, minoritaire par contre, a également souligné que la principale faiblesse d'une telle démarche, notamment à Lévis, a été de ne pas établir des priorités par secteur, mais plutôt parmi tous les secteurs, « désavantageant ainsi les secteurs les plus faibles », les moins bien organisés, préparés et défendus. Par contre, de l'avis de plusieurs, le secteur culturel a tout de même réussi à bien se positionner : « si c'est vraiment mis en pratique, cela va donner un certain dynamisme ». Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que la grande majorité des acteurs rencontrés soulignent, comme autres avantages, que ces démarches ont permis de se doter « d'un langage commun », « de faire connaître le secteur de la culture », d'enfin partager les problématiques liées à son développement (de « sortir de l'isolement ») et de resserrer les liens avec des intervenants d'autres secteurs et d'autres parties du territoire de la nouvelle ville.

Enfin, si notre réflexion a permis des observations sur les démarches mises en place au lendemain de la réforme territoriale municipale et sur les systèmes de croyances des élites politiques impliquées dans ces démarches, notre approche et notre analyse des deux autres cas actuellement à l'étude, Montréal et Québec, permettra de préciser des éléments de réponse aux deux types d'interrogation : la première, plus large, concernant l'émergence et la mise à l'agenda de la « politique de développement intégré » de la ville, et la deuxième plus particulière quant à la position des acteurs. Rappelons que Montréal et Québec jouissent d'ailleurs d'un statut particulier au Québec et au Canada. Comme métropole, ville multiculturelle, Montréal œuvre à se hisser à l'avant-scène des métropoles culturelles d'avant-garde dans le monde. Nombre d'interventions visent son rayonnement culturel international. Pour sa part, Québec est axée sur le développement culturel d'une capitale provinciale au statut de « ville du patrimoine mondial », ville touristique et portuaire et pôle du développement de la francophonie en Amérique. Outre le fait de concentrer un milieu culturel actif, Québec dispose de l'appui de sa Commission de la capitale, alors que Montréal jouit d'une attention spéciale du gouvernement provincial, notamment avec la mise sur pied depuis la fin des années 1990 de la Cité du multimédia, de la Cité des arts du cirque et du Quartier des spectacles, ce dernier étant né d'un partenariat à la suite du Sommet de Montréal (2002).

Bibliographie

- BALME, Richard, FAURE, Alain et MABILEAU, Albert (1998), *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, Cerat.
- BÉDARD, Denis (1999), *Pacte 2000 : Rapport abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, Gouvernement du Québec.
- BERGERON, Henri, SUREL, Yves et VALLUY, Jérôme (1998), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix* 41, pp. 195-223.
- BREUX, Sandra et COLLIN, Jean-Pierre (2007), « La politique culturelle des villes québécoises face à la récente réforme municipale », *Cahiers de géographie du Québec* 51/142, pp. 9-27.
- BREUX, Sandra, COLLIN, Jean-Pierre et NÉGRIER, Emmanuel (2007), "Political Rescaling and Municipal Cultural Public Policies: A Comparison of France and Québec", *International Journal of Urban and Regional Research* 31/1, pp. 128-145.
- DUBOIS, Vincent, et LABORIER, Pascale (1998), « Politiques culturelles locales en France et en Allemagne », in R. Balme et al. (dirs.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, op. cit., pp. 385-392.
- PARSONS, Wayne (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Hants, Angleterre, Edward Elgar.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (MAMM, 2000), *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, MAMM.
- MOULINIER, Pierre (2000), « Départements et régions : le tournant des années 1980 », in Philippe Poirrier et Jean-Pierre Rioux, *Affaires culturelles et territoires*, Paris, La Documentation française, pp. 101-121.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS DU QUÉBEC (MAMR, Mai 2006), « Aménagement et gestion du territoire : La planification stratégique », 25 mai, [En ligne] : http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_stra.asp.
- SABATIER, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5, pp. 98-130.
- SABATIER, Paul A., et JENKINS-SMITH, Hank (1993), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press.

- SABATIER, Paul A., et JENKINS-SMITH, Hank (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in P. Sabatier (dir.), *Theory of the Policy Process*, Boulder, Westview, pp. 117-168.
- SABATIER, Paul A., et SCHLAGER, Edella (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique* 50/2, pp. 209-234.
- SAINT-PIERRE, Diane (2002), *La culture comme facteur de développement de la ville : les expériences étrangères. Études préliminaires de quatre villes étrangères*, Québec, Ministère de la Culture et des Communications du Québec.
- SAINT-PIERRE, Diane (2003), *La politique culturelle de 1992 : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- SAINT-PIERRE, Diane (2004a), « La culture comme facteur de développement de la ville : quelques expériences étrangères », *Loisir et société/Society and Leisure* 27/2, pp. 423-444.
- SAINT-PIERRE, Diane (2004b), « Les politiques culturelles du Québec », in Robert Bernier (dir.), *L'État québécois à l'aube du millénaire*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 231-259.
- SAINT-PIERRE, Diane (2007), « Politiques culturelles et patrimoines au Québec et au Canada », in Philippe Poirrier (dir.), « Politique culturelle et patrimoines. Vieille Europe et Nouveaux mondes », *Culture et Musées, Revue internationale – Muséologie et recherches sur la culture* 9, pp. 121-140.
- SAINT-PIERRE, Diane (2008), « Identité et patrimoine... deux notions au cœur des interventions patrimoniales publiques du Québec et du Canada », in Jean-Claude Némery, Michel Rautenberg et Fabrice Thuriot (dirs.), *Stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine*, Paris, L'Harmattan, pp. 115-124.
- SAINT-PIERRE, Diane et THURIOT, Fabrice (2007), « Culture et territoires en France et au Québec : évolutions communes et différences », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la décentralisation* 72/1, pp. 133-143.
- SCHLAGER, Edella (1999), "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process", in P. Sabatier (dir.), *Theory of the Policy Process*, Boulder, Westview, pp. 233-260.
- TALIANO-DES GARETS, Françoise (2007), *Les métropoles régionales et la culture : 1945-2000*, Paris, La Documentation française.
- VERWIJNEN, Jan et LEHTOVUORI, Panu (dirs.) (1999), *Creative Cities: Cultural Industries, Urban Development and the Information Society*, Helsinki, University of Art and Design Helsinki UIAH.

VILLE DE GATINEAU, 16 avril 2008 (dernière mise à jour), « Planification stratégique », [En ligne] : <http://www.ville.gatineau.qc.ca/planification-strategique.tmp.htm#1>, ainsi que divers documents consultés, dont la *Politique culturelle* (site consulté en avril 2008).

VILLE DE LÉVIS, 2002, « Planification stratégique », non daté, [En ligne] : <http://www.chaudiere.com/planstrat/>, ainsi que divers documents consultés : *Politique culturelle* (2004), *Politique de commémoration* (2005) et ainsi de suite sur le site de la Ville de Lévis, [En ligne] : http://www.ville.levis.qc.ca/arts_culture/pol_culturelle/index.html (sites consultés en novembre 2006 et en avril 2008).

Achévé d'imprimer en juillet 2009



4, rue du Pont Neuf
33520 BRUGES (France)