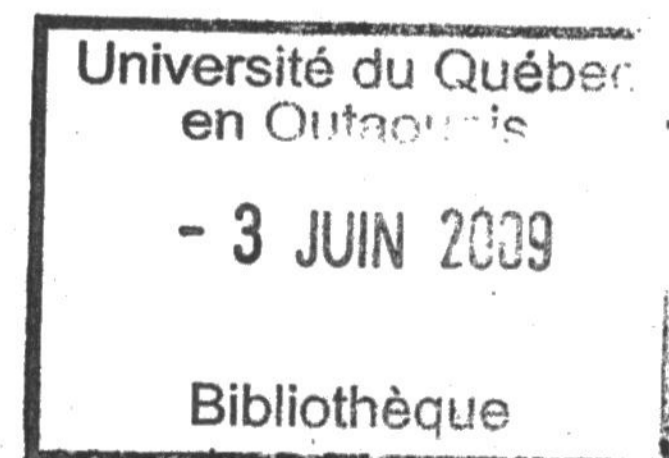


UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

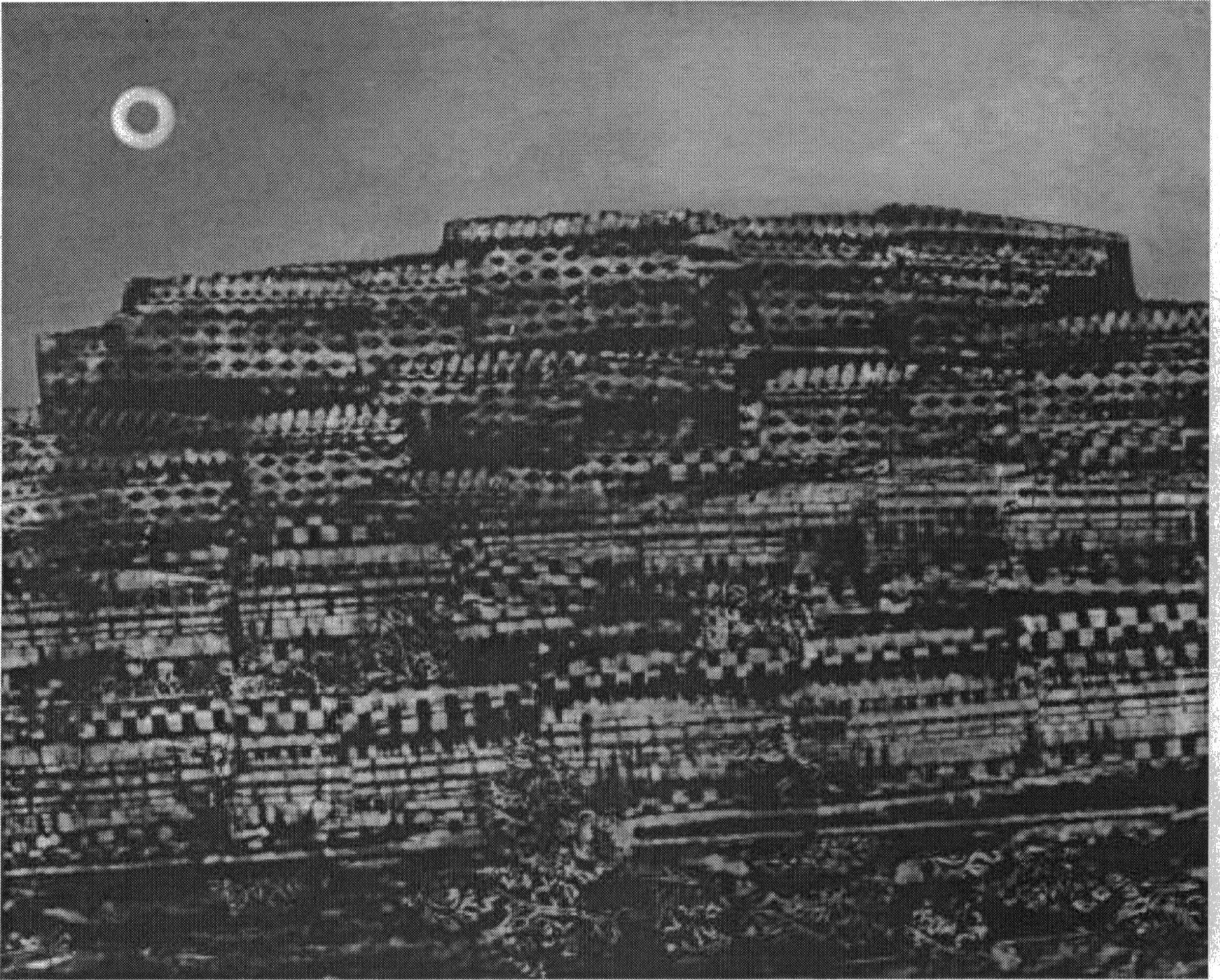
PLANIFICATION, POLITIQUES URBAINES ET
RECOMPOSITION TERRITORIALE À LA VILLE DE GATINEAU

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PAR
DAVID LETELLIER



MAI 2009



Max Ernst. *La ville entière/The Entire City*. 1934.

RÉSUMÉ

Ce texte, qui constitue notre mémoire de maîtrise en développement régional, s'applique à faire une analyse de la planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau. Dans un contexte de réforme politico-institutionnelle et de changement d'échelle territoriale, la ville renouvelle sa planification et ses politiques urbaines pour tenter de traduire ses interventions sectorielles vers une approche plus transversale de l'action publique. Le renouvellement des documents municipaux de planification et d'orientation passe également par l'application et la mise en œuvre de projets de développement urbain. Ces projets traduisent les orientations fixées par les plans et politiques en action urbaine. La cohérence et l'articulation entre la planification, les politiques et les projets sont les critères d'analyse de ceux-ci. La recomposition territoriale est la finalité des démarches de planification urbaine tandis que le projet devient son moyen.

Nous posons la question de la recomposition territoriale à travers le renouvellement des plans et des politiques. Le renouvellement de la planification et des politiques urbaines de Gatineau permet-il d'envisager une recomposition territoriale? Pour apporter des éléments de réponses à cette question, nous proposons l'hypothèse selon laquelle ce processus de recomposition passe par une nouvelle forme de politique et de démarche de planification qui s'inscrit dans une approche plus transversale de l'action publique locale.

Les résultats de ce travail de recherche se présentent sous forme de trois chapitres. D'abord, une rétrospective du parcours de planification de la Ville de Gatineau depuis sa fusion met en perspective le processus de recomposition territoriale. Ensuite, l'analyse du plan stratégique, du plan d'urbanisme, de la politique culturelle et de la politique d'habitation s'inscrit dans une recherche des éléments constitutifs des documents municipaux pour entrevoir cette recomposition territoriale. Enfin, nous dégageons les référentiels de développement durable, de participation et d'identité en présentant trois projets urbains illustrant la mise en œuvre des orientations des plans et politiques.

Pour terminer, nous soutenons que les éléments contenus dans les plans, les politiques et les projets sont cohérents et articulés, mais que les formes de coopération et de coordination mises en œuvre au sein de la Ville de Gatineau ne favorisent pas un processus de recomposition territoriale et une construction politique et identitaire de l'agglomération. Les tentatives de création d'urbanité d'agglomération deviennent incertaines au moment où les acteurs du développement urbains n'arrivent pas à s'entendre sur des actions urbaines communes.

Mots clés :

Territoires, ville, planification, urbanisme, projet urbain, recomposition, Gatineau

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
TABLE DES MATIÈRES	iii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I – PROBLÉMATIQUE	4
ACTIONS PUBLIQUES ET TERRITOIRES.....	4
PERTINENCE DE LA RECHERCHE	10
OBJECTIFS DE RECHERCHE.....	11
PROBLÈME.....	12
<i>Réformes municipales et recompositions territoriales</i>	12
<i>Décentralisation et gouvernance urbaine</i>	15
CHAPITRE II – CADRE THÉORIQUE	18
PLANIFICATION, TERRITOIRES ET PROJETS	20
L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES	26
CHAPITRE III – MÉTHODOLOGIE	32
CORPUS ET TERRAIN D'ENQUÊTE	32
<i>Les documents</i>	33
<i>Les projets</i>	34
LA COLLECTE D'INFORMATION.....	35
<i>L'analyse documentaire</i>	36
<i>Les entrevues</i>	36
<i>Les observations directes</i>	38
L'ANALYSE DES DONNÉES	39
CHAPITRE IV – PARCOURS DE PLANIFICATION	44
GATINEAU : UNE MOSAÏQUE DE VILLAGES URBAINS	46
DÉMARCHE DE PLANS ET PROCESSUS D'ÉLABORATION DE POLITIQUES	49
RECOMPOSITION ET REPRÉSENTATION	54
CHAPITRE V — PLANIFICATION ET POLITIQUES URBAINES	56
LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE.....	59
<i>Milieu de vie et santé collective</i>	63
<i>Réseaux verts et corridors fluviaux</i>	64
<i>Transport collectif</i>	65
LA PARTICIPATION.....	67
<i>Coopération : processus d'élaboration d'une politique et démarche de planification</i>	68
<i>Délibération : du cadre de référence à la décision politique</i>	69
<i>Coordination : les instruments de participation</i>	71
L'IDENTITÉ.....	73
<i>Le développement culturel urbain</i>	75
<i>Accessibilité</i>	76
<i>Rayonnement culturel</i>	78
<i>Art urbain</i>	79
ÉNONCÉS ET ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES PLANS ET POLITIQUES.....	80

CHAPITRE VI – LE PROJET COMME INSTRUMENT D’ACTION URBAINE	82
LE PARC ET SON INTÉGRATION AU MILIEU DE VIE	83
<i>Opération d’aménagement d’un parc</i>	<i>86</i>
<i>Une planification pour les parcs</i>	<i>87</i>
LE DEVENIR D’UN CENTRE-VILLE.....	88
<i>Zones et territoires</i>	<i>89</i>
<i>Enjeux, vision et ateliers de discussions</i>	<i>90</i>
<i>Participation sans délibération</i>	<i>93</i>
L’ART URBAIN ET SES MANIFESTATIONS.....	95
<i>De l’intention politique au dévoilement public des projets d’art</i>	<i>96</i>
<i>L’identification au lieu d’expression artistique</i>	<i>97</i>
<i>Vers une politique d’art urbain.....</i>	<i>99</i>
LE PROCESSUS D’ÉLABORATION ET DÉMARCHE DE PROJET	101
CONCLUSION.....	104
RETOUR SUR LE CONCEPT DE RÉFÉRENTIEL ET LA QUESTION DE RECHERCHE	107
ANNEXES	112
ANNEXE 1 – CORPUS DOCUMENTAIRE.....	112
ANNEXE 2 – GUIDE D’ENTREVUE	113
ANNEXE 3 – CARTE DU CENTRE-VILLE DE GATINEAU	114
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	115

INTRODUCTION

La réforme territoriale municipale québécoise instaurée en 2002 impose le regroupement de plusieurs communautés locales. Ce changement d'échelle territoriale provoque le déclenchement de démarches de planification et de processus d'élaboration de politiques. Les plans et les politiques adoptés par la Ville de Gatineau depuis sa fusion constituent notre sujet de recherche. Les documents municipaux permettent-ils d'envisager une recomposition du territoire? Par recomposition, nous entendons une entente commune sur la production de nouvelles représentations, références et orientations en ce qui a trait à la planification et au développement de la Ville de Gatineau. L'analyse des plans, des politiques et des projets urbains laisse entrevoir la capacité de tels instruments d'action publique locale à produire de nouvelles représentations du territoire.

Dans le premier chapitre, nous présentons et explicitons notre question de recherche, notre hypothèse et les principaux concepts utilisés. Ceux-ci précisent ce que nous entendons par processus de recomposition territoriale et changement d'échelle observés au sein des instances politiques locales et régionales. Nous établissons deux objectifs spécifiques de recherche qui s'inscrivent dans une analyse de la planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau ainsi que dans la capacité de la municipalité à mettre en œuvre des actions publiques locales d'une manière transversale et concertée au sein de son appareil exécutif et administratif¹. Après avoir spécifié nos objectifs, notre problématique présente les questionnements sous-jacents à notre contexte de recherche. Au sein de celle-ci, nous précisons, d'abord, comment la réforme territoriale pourrait avoir comme effet d'enclencher une recomposition territoriale au sein de la Ville de Gatineau. La planification et les politiques urbaines peuvent-elles favoriser le processus de recomposition territoriale? Telle est la problématique que nous tenterons d'illustrer au cours du présent travail.

¹ Nous utilisons respectivement les termes « politiques urbaines » et « actions urbaines » au même titre que « politiques publiques locales » et « actions publiques locales. » L'adjectif utilisé est une question d'échelle spatiale et non une préférence ontique.

Dans le deuxième chapitre, nous présentons les deux approches théoriques sur lesquelles se fonde l'analyse des politiques et actions urbaines, soit l'approche cognitive des politiques publiques avec les concepts de référentiel et de médiateur, et l'approche territoriale regroupant les concepts de projet, de territoire et de planification. De plus, nous précisons les liens existant entre les différents concepts utilisés dans notre réflexion.

Comme troisième chapitre, nous exposons notre démarche méthodologique utilisée pour la collecte et l'analyse des données. Les approches retenues sont l'observation directe (consultations publiques sur les projets urbains), l'analyse documentaire (les différentes planifications et les politiques urbaines) et l'entrevue semi-dirigée (auprès des fonctionnaires de la ville et d'organisations impliquées dans les exercices de planification)

Dans le quatrième chapitre, nous proposons de faire une rétrospective de l'avancement de la planification de la Ville de Gatineau. Cet exercice situe le cas de la Ville de Gatineau dans le contexte de recomposition territoriale. Dans un état de la situation de la planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau, nous annonçons les grandes lignes directrices orientant l'action publique locale. Après avoir effectué une rétrospective de la configuration institutionnelle, nous identifions le parcours emprunté par la ville pour développer les politiques urbaines ainsi que le degré d'avancement dans la démarche de planification. Ce travail s'effectue par un recensement des politiques élaborées par la municipalité. Il tente de montrer la capacité de la municipalité d'entreprendre une démarche stratégique permettant d'accomplir des actions publiques locales et un développement urbain durable.

Dans le cinquième chapitre, nous analysons la planification et les politiques urbaines de la Ville de Gatineau sous l'angle des référentiels de développement durable, de participation et d'identité. C'est à travers une analyse transversale par référentiel que nous voulons parcourir deux documents de planification et deux politiques urbaines de la Ville de Gatineau. L'analyse des plans et des politiques ne se fait pas séparément, mais à partir de

chaque référentiel. Cette analyse établit les liens entre les orientations établies dans la planification et les actions entreprises par la municipalité. Nous mettons ainsi à l'épreuve notre hypothèse selon laquelle la recomposition territoriale passe par le renouvellement des politiques urbaines et de la planification ainsi que des actions horizontales et concertées au sein de l'appareil municipal local.

Enfin, le sixième chapitre constitue le point d'arrivée de notre travail au cours duquel nous explorons la planification et les politiques urbaines. L'objectif est de voir si les nouvelles formes d'instruments d'action publique permettent le déclenchement de processus de recomposition à l'origine de certaines transversalités territoriales. Nous proposons d'aborder les actions urbaines qui correspondent aux éléments constitutifs des plans et des politiques de la Ville de Gatineau selon le cadre d'analyse exposé au chapitre 3. Ces actions constituent les éléments appliqués des plans et politiques. Elles se traduisent par des projets urbains structurant le développement et articulant les différents domaines d'une société. Le parc en tant qu'expression du développement durable, le centre-ville en tant qu'événement participatif et l'art urbain en tant que manifestation d'urbanité constituent les projets analysés.

Ce mémoire n'aurait pas été possible sans la complicité de mes deux directeurs pour leur rigueur et leur patience. Je tiens à remercier les professeurs Daniel Tremblay et Mario Gauthier pour leurs esprits critiques et leurs enseignements; Diane Saint-Pierre à la Chaire Fernand-Dumont sur la Culture et Monica Gattinger à l'Université d'Ottawa pour m'avoir initié à la recherche. C'est en partie grâce à eux que je suis arrivé à produire ce qui suit.

À mes parents parce qu'ils vont toujours être là pour moi.

À mon oncle Jacques qui est parti trop vite.

À Vincent et Philippe pour leurs encouragements.

À Mathieu pour son amitié et son soutien.

À Nathalie, indicible.

CHAPITRE I - PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre présente notre questionnement de recherche, notre hypothèse et les principaux concepts utilisés pour élaborer notre problématique. De plus, il expose la pertinence de notre recherche et ses objectifs.

Actions publiques et territoires

Notre recherche traite de la planification territoriale et des politiques locales dans un contexte de recomposition, de réorganisation, de restructuration territoriale de la ville. Il s'agit d'analyser la capacité que la municipalité, en tant qu'instance politique locale, a d'inscrire, dans le processus de territorialisation de l'action publique soutenue par des instruments stratégiques comme les plans, les politiques et les projets urbains, de nouvelles références et représentations identitaires du territoire. La planification et les politiques urbaines peuvent-elles, après avoir fait l'objet d'une construction collective et communautaire au sein d'une configuration territoriale particulière, favoriser la production de sens, de références et de représentations nouvelles territoriales? Le renouvellement de la planification et des politiques urbaines permet-il d'envisager une recomposition territoriale provoquée par le changement d'échelle de la ville²?

Cette question de recherche interroge la place et la responsabilité de la planification et des politiques urbaines dans le processus de recomposition territoriale ayant cours dans le milieu municipal. Elle souligne l'importance des acteurs locaux et de leur représentation cognitive du territoire. Tant virtuelle qu'actuelle, la perception d'un territoire ne va pas de soi dans la mesure où sa signification est un construit hétérogène et pluriel³. Le territoire se

² Le changement d'échelle territoriale réfère au regroupement de municipalités pour la formation d'une entité municipale d'agglomération. Les anciennes villes de la Communauté urbaine de l'Outaouais qui deviennent la nouvelle Ville de Gatineau est un exemple de changement d'échelle territoriale.

³ Alexandre Moine, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », dans *L'espace géographique*, 2006-2, p. 115-132.

caractérise par la multiplicité de dimensions (sociale, économique, culturelle, psychologique) et d'échelles (du local au global en passant par le régional et le national). Le renouvellement de la planification s'effectue en donnant un sens au territoire. Les acteurs tentent de s'entendre sur une planification leur conférant un rapport au monde et une signification commune des représentations territoriales. Par le fait même, cette construction de sens permettrait d'instaurer un dialogue ou une médiation entre des groupes d'acteurs pour ainsi traduire leur vision de la planification en une identité territoriale respectant leurs aspirations. Pour l'instant, le territoire réfère à l'espace de sens sur lequel les acteurs locaux s'appuient pour intervenir dans leur environnement⁴. Dans cette perspective, nous entendons par recomposition territoriale un phénomène d'adaptation des acteurs privés et publics à un événement sociopolitique. Une entente commune sur les représentations, les références et les orientations à prendre en ce qui a trait à la planification d'une municipalité constitue un acte favorisant un processus de recomposition territoriale⁵.

À propos des documents de planification et des politiques urbaines : sont-ils des réponses à la recomposition territoriale provoquée par le changement d'échelle de la ville? Nous nous demandons si le rapport entre la planification et la recomposition est bien celui que prétend l'autorité municipale dans sa quête de cohérence et de transversalité. Est-ce que les documents de planification et les politiques urbaines sont des instruments efficaces pour engendrer une recomposition du territoire municipal nouvellement constitué? Le rapport entre recomposition territoriale et la planification reste problématique. Il n'est pas évident qu'une refonte de la plateforme de planification, d'aménagement et de développement d'une municipalité favorise un processus de recomposition territoriale. Est-ce que la planification devient un support aux actions et aux projets d'aménagement et de

⁴ Guy Chiasson, Caroline Andrew et Joanne Perron, « Développement territoriale et forêt : la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais », dans *Recherche sociographiques*, Vol. 47, n° 3, 2006, p. 556-557.

⁵ Serge Belley, « La recomposition des territoires locaux au Québec : regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », dans Bherer, Laurence, Jean-Pierre Collin et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2005. Voir également : Debarbieux, Bernard et Martin Vanier, *Ces territorialités qui se dessinent*, Paris : Édition de l'Aube/Datar, 2002.

développement ou un instrument d'accompagnement de l'autorité municipale dans son processus de recomposition?

D'abord, il est important de préciser le sens donné à la planification et aux politiques urbaines avant de montrer leur place dans le processus de recomposition. Nous faisons la distinction entre un plan stratégique, un plan d'urbanisme et une politique urbaine. La planification stratégique est un processus d'élaboration d'une vision organisationnelle et territoriale respectant les représentations de la collectivité. Le *plan stratégique* constitue un document mobilisant les interventions privilégiées par la municipalité et orientant l'ensemble de sa démarche de planification urbaine, soit du plan d'urbanisme aux programmes d'action municipale en passant par les politiques urbaines. Pour sa part, le *plan d'urbanisme* est un instrument de planification réglementaire ayant force de loi sur le territoire suite à son adoption par le conseil municipal. Son élaboration est soumise à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et il est mis en œuvre par une réglementation urbanistique régissant les découpages territoriaux par le règlement de zonage et de lotissement ainsi que les plans d'implantation et d'intégration architecturaux⁶. En ce qui concerne les *politiques urbaines*, elles constituent l'ensemble des politiques sectorielles représentant un champ d'action publique locale comme la culture, le loisir ou l'habitation. Celles-ci sont des politiques publiques locales élaborées dans une perspective d'intégration, de coordination et de complémentarité avec le plan stratégique et le plan d'urbanisme. Elles consolident, au sein d'un champ spécifique d'action publique locale, les orientations énoncées par les documents de planification urbaine⁷.

Le processus d'élaboration de la planification stratégique, du plan d'urbanisme et des politiques urbaines pour l'agglomération constituerait, d'une part, un processus d'interprétation des volontés et spécificités de la multiplicité d'acteurs en présence dans

⁶ Marie-Odile Trépanier, « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 », dans Gérard Beaudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962 / 2000-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, 2004, p. 59-72.

⁷ Caron, Alain (coord.), *La prise de décision en urbanisme*, Gouvernement du Québec, 2005, format électronique, mise à jour du 25-04-2008, http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_avan.asp.

chaque secteur d'action publique, et d'autre part, un processus de négociation et d'échange politique entre les acteurs des territoires. Dans notre travail de recherche, nous concentrons nos efforts sur ce qui distingue les énoncés stratégiques des différentes planifications et politiques urbaines, c'est-à-dire sur les facteurs et les caractéristiques qui font sa nouveauté. Selon nous, ce renouvellement semble entretenir un lien avec le processus de recomposition de la ville. Par contre, nous ne pouvons pas établir de lien causal entre le changement d'échelle de la municipalité, le renouvellement de sa planification, de ses politiques urbaines et le processus de recomposition territoriale. Nous ne pouvons que montrer la place des actions urbaines dans ces processus.

Dans un contexte de regroupement municipal, les territoires exerceraient une influence sur les politiques dans la mesure où elles sont le fruit d'un effort collectif pour la constitution de différentes orientations permettant un développement respectueux des enjeux spécifiques et des volontés des acteurs d'un milieu de vie. Ces questions constituent l'assise exploratoire de recherche et permettent d'émettre l'hypothèse suivante :

La recomposition territoriale passe par une nouvelle forme de politique urbaine et un renouvellement de la planification articulant les interventions sectorielles de la ville à une approche plus transversale des actions publiques urbaines.

Cette hypothèse suppose la prémisse suivante : le changement d'échelle provoque, d'abord, un processus de recomposition territoriale, c'est-à-dire que la nouvelle entité municipale tente de réaliser les transformations politico-institutionnelles rendant possible la cohérence au sein de sa nouvelle configuration territoriale. Par le fait même, notre attention est dirigée vers la compréhension de l'articulation entre la planification, les politiques urbaines et l'action publique locale. Il s'agit de cibler le rôle de la planification et des politiques urbaines pour comprendre leurs interactions et ainsi montrer la cohérence entre les visions qui s'en dégagent. Avec une articulation transversale entre les plans, les politiques et les projets, élaborés au sein de leur secteur respectif, la ville pourra-t-elle favoriser des

projets de développement urbain innovateurs permettant le renforcement politique, économique, socioculturel et identitaire de la nouvelle agglomération? Notre hypothèse propose que le renouvellement implique l'intégration transversale des plans, des politiques et des projets de la municipalité. Il y a donc lieu de se questionner sur l'implication d'un changement d'échelle territoriale dans l'action publique locale, et en particulier sur le rapport entre la planification urbaine et le processus de recomposition territoriale.

Cette approche transversale de l'action publique s'inscrit dans une perspective d'accompagnement des arrangements institutionnels sectoriels dans l'appréhension d'un nouveau territoire sur lequel s'observe une nouvelle configuration politique. Elle tente de réunir les conditions rendant possible la rencontre des différents secteurs d'intervention de la ville (urbanisme, culture, économie) au sein d'une approche globale de développement territorial combinant les problématiques spécifiques et les directions stratégiques énoncées dans le plan stratégique. Les secteurs traditionnels s'articulent à un territoire particulier provoquant un processus de recomposition territoriale qui tente de respecter les interdépendances entre les cadres sectoriels et territoriaux de l'action publique locale. La cohérence entre ces cadres devient l'élément rendant intelligible l'articulation entre les actions, les planifications et les politiques urbaines ainsi que la collaboration et la coopération des différents secteurs de la société que l'on veut active⁸. Il y a cohérence lorsque les différents plans, les politiques et les actions s'inscrivent dans une même ligne directrice.

C'est dans un contexte où le mouvement de réformes territoriales traverse plusieurs des grandes villes nord-américaines et européennes que s'opèrent une transformation majeure de la gouverne municipale et une complexification de son intervention, une fragmentation de la société urbaine et une multiplication des intervenants dans le processus

⁸ Daniel Tremblay, « Le principe de la « société active ». Comment affecte-t-il les « modèles nationaux » d'État social? », dans Boucher, J. L. et J. Y. Thériault (dir.), *Petites sociétés et minorités nationales*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 305-315.

de légitimation de l'action publique⁹. Cette recomposition du territoire s'inscrit dans un redécoupage des frontières dans lequel on discerne des discontinuités territoriales¹⁰ qui viennent s'articuler aux tentatives de territorialisation de l'action publique.

En tant que définition générale, la territorialisation s'inscrit dans le mouvement d'appropriation d'un lieu par celui qui veut y intervenir. Ce mouvement s'inscrit dans un « *nouveau mode de légitimation de l'action publique et/ou une nouvelle conception du changement social*, qui insistent sur le fait que c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée, que les problèmes publics seront les mieux pris en charge¹¹. » Cette conception du mouvement de territorialisation s'articule bien avec notre questionnement de recherche dans le sens où elle intègre le changement et le renouvellement de l'action publique. C'est pourquoi ce concept semble pertinent pour élaborer notre problématique. Dans notre cas, la ville devient à la fois le lieu d'appropriation et l'autorité intervenant sur ce lieu.

Notre hypothèse place le processus de recomposition territoriale au centre de son énoncé. Dans cette perspective, ce processus incite les agglomérations urbaines municipales nouvellement constituées à élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'ancrage territorial dont font partie la planification stratégique, les plans d'aménagement et de développement et les politiques intégrées de développement urbain. Ces stratégies constituent-elles des instruments d'action publique capables d'enclencher un processus de recomposition territoriale? Seraient-elles en partie responsables des innovations sociales structurant le développement urbain? Par instrument d'action publique, nous renvoyons à « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation¹². »

⁹ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », dans *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 57-95.

¹⁰ Pierre Ginet, « Gouvernance métropolitain et nouvelles frontières dans l'Eurorégion », dans Reitel, Bernard et al. (dir.), *Villes et frontières*, Paris : Antropos, Collections Villes, 2002, p. 188-196.

¹¹ Faure, Alain et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 274.

¹² Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005 p. 14.

Cette définition attribue un sens large au concept d'instrument sans réduire son champ d'application aux cadres réglementaires, ni à l'application de pouvoirs dévolus aux administrations municipales en vertu d'une loi décrétée par un palier politico-administratif supérieur. Dans ce sens, l'instrument sert tant à la coercition qu'à la promotion d'actions publiques favorisant le développement social. Il devient une stratégie du pouvoir politique et un élément privilégié participant aux différents mouvements de territorialisation. Nous distinguons clairement le lien existant entre l'instrument, la technique et l'outil dans la mesure où l'instrument renvoie à une institution sociale (norme, loi, code, charte, constitution), la technique représente l'opérationnalisation de l'instrument (réglementation d'urbanisme), et l'outil est un dispositif particulier et spécifique d'une technique (le règlement de zonage, de lotissement ou de construction)¹³.

Pertinence de la recherche

Le processus de recomposition territoriale concerne toutes les échelles politiques tout en étant un phénomène en constante évolution dans toutes les régions du monde. La réforme municipale promulguée par le gouvernement québécois offre la chance d'étudier ce processus de recomposition par l'entremise d'une analyse du parcours de planification et de politiques urbaines de la Ville de Gatineau. Nous pensons que la fusion des municipalités urbaines de l'Outaouais constitue une occasion pour saisir certaines dynamiques inhérentes à ce changement d'échelle territoriale. Il devient intéressant de voir comment la Ville de Gatineau met en œuvre une telle transition politico-institutionnelle en analysant plus en profondeur ses documents de planification urbaine et sa capacité de construire une urbanité d'agglomération.

¹³ *Idem.* Voir également la conclusion de l'ouvrage pour une typologie des instruments.

Objectifs de recherche

Plusieurs auteurs s'intéressent à la question du changement dans l'action publique¹⁴. Dans une perspective de complexification de la société et de différenciation territoriale, le *premier objectif* de cette recherche est d'analyser en tant que telle la planification stratégique, le plan d'urbanisme et deux politiques urbaines (politique culturelle et politique d'habitation) de la Ville de Gatineau pour voir si leurs stratégies d'ancrage territorial laissent entrevoir l'émergence d'un processus de recomposition territoriale. Par le fait même, cette analyse vise à la fois à se familiariser avec les démarches de planification urbaine et à comprendre comment s'articulent les structures politico-administratives de la ville.

Le *second objectif* consiste à voir si, et éventuellement comment le changement d'échelle territoriale, suite à la réforme municipale entreprise par le gouvernement québécois en 2001, permet à la Ville de Gatineau d'effectuer des actions publiques transversales et concertées en matière de développement urbain. C'est dans la mesure où la ville serait capable d'intégrer, de coordonner et d'articuler les différents partenaires du développement urbain qu'une certaine innovation sociale pourrait être envisagée au niveau municipal et local.

¹⁴ Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », dans *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 155-187; Fontaine, Joseph et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2002; Duran, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris : PGDJ, 1999.

Problème

Dans cette section du chapitre, nous élaborons notre problématique de manière spécifique, c'est-à-dire dans le contexte des réformes municipales et du redécoupage des frontières territoriales de la nouvelle Ville de Gatineau. Ce redécoupage correspond à un regroupement de municipalités et à un changement d'échelle territoriale.

Réformes municipales et recompositions territoriales

C'est dans un contexte où les municipalités urbaines du Québec ont fait l'objet d'une réorganisation territoriale que l'action publique locale semble renouveler ses modes d'élaboration et de mise en œuvre. La construction politique des nouvelles agglomérations urbaines constitue un processus par lequel le palier municipal s'affirme comme échelon politique et tente de mettre en œuvre des politiques locales répondant aux revendications des acteurs présents sur le nouveau territoire¹⁵.

Au Québec, cette modification des frontières territoriales peut être perçue comme une forme de standardisation ou d'uniformisation de l'action publique locale provoquée par le changement d'échelle territoriale. Ce changement d'échelle s'effectue par le regroupement de plusieurs municipalités en une seule. Cependant, les fusions d'agglomération québécoise se sont déroulées de manière très différente d'une région à l'autre tout en ayant des objectifs communs de renouvellement du management public, d'économie d'échelle et de gains politiques¹⁶.

Dans le cas de la Ville de Gatineau, la recomposition du territoire s'accompagne d'un processus de planification urbaine et d'une production de politiques publiques locales.

¹⁵ Mevellec, Anne, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2008 ; Baraize, François et Emmanuel Négrier, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, collection « Logiques politiques », 2001.

¹⁶ Alain Faure, « Ces réformes qui transforment le jeu politique urbain... et vice versa », dans Bherer, Laurence, Collin, Jean-Pierre, Kerrouche, Eric et Jacques Palard (dir.), *Jeu d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2005, p. 19-24.

Cette production serait responsable de l'émergence d'une vision du développement et de la construction d'un cadre symbolique, normatif et réglementaire commun pour orienter le développement urbain¹⁷. Cette vision du développement transcende l'ensemble des stratégies d'ancrage territorial orientant les efforts de recomposition territoriale de l'agglomération. La production de cette vision du développement ainsi que son appropriation s'effectuent à travers ces exercices et ces démarches de planifications et de politiques. Nous qualifions cette vision du développement de *commune* à la nouvelle entité sociopolitique nouvellement constituée dans la mesure où elle a fait l'objet d'une participation des citoyens et des acteurs du développement. Ces derniers représentent les entreprises, les organismes communautaires et toutes organisations œuvrant pour la recomposition territoriale de la nouvelle Ville de Gatineau.

Cependant, cette recomposition du territoire ne va pas de soi dans la mesure où elle reste à faire. Les vagues de contestations après l'imposition des regroupements municipaux par l'État québécois sont des illustrations de cette difficulté de la part des instances politico-administratives locales d'agrèger les visions du développement des anciennes municipalités au sein d'un processus de production d'une nouvelle vision propre à la nouvelle agglomération. Par le fait même, la logique autoritaire de l'État québécois par rapport à une logique volontaire des regroupements municipaux constitue une atteinte au sentiment d'appartenance des collectivités locales à leur territoire. La mobilisation citoyenne autour des événements des regroupements municipaux montre que plusieurs acteurs ne désirent pas voir disparaître leur municipalité au profit d'une plus grande entité sociopolitique¹⁸.

Ainsi, la recomposition des territoires locaux s'inscrit dans des mouvements d'ordre économique, politique, social et culturel dont la mondialisation et la fragmentation

¹⁷ Pierre Muller, *art. cit.*, février 2005.

¹⁸ Julie-Anne Boudreau, « The politics of territorialization : Regionalism, localism and others isms ... The case of Montreal », dans *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, 2003, p. 179-199. et Robert J. Gravel et Alexandre Huard, « Décentralisation et gouvernance local : vers une incohérence du système municipal québécois », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol. 15, n° 2, Printemps-Été 2006, p. 21-26.

politique des États constituent des éléments non négligeables¹⁹. Ces mouvements participent au développement de politiques nationales ayant comme objectif la reconfiguration d'une échelle politico-administrative au sein de laquelle l'action publique incite à la constitution d'une nouvelle institution régionale, soit l'agglomération urbaine. Parmi les nouvelles institutions régionales québécoises, la Ville de Gatineau, située dans la partie urbaine de l'Outaouais, constitue l'instance politique locale privilégiée pour saisir la place de la planification et des politiques urbaines au sein du processus de recomposition territoriale. Il s'agit de voir si cette nouvelle entité régionale permet la construction d'un cadre d'actions publiques territoriales capable de mettre en commun les intérêts en place pour la constitution d'une nouvelle identité municipale.

L'agglomération urbaine de Gatineau constitue un régime métropolitain particulier par rapport aux autres régions du Québec²⁰. Dans un contexte où Gatineau se situe à la frontière sud-ouest du Québec avec l'Ontario et fait partie de la région de la capitale fédérale du Canada, les enjeux liés à l'identité territoriale sont majeurs. Par le fait même, le processus de recomposition territoriale amène la Ville de Gatineau à élaborer des orientations stratégiques qui devraient osciller entre les volontés de l'administration municipale, les revendications des groupes d'acteurs organisés et les collectivités locales. Les réformes territoriales s'inscrivent dans un défi d'apprentissage par rapport au changement de cadre institutionnel modifiant ainsi la relation que les collectivités locales, les acteurs locaux, les groupes organisés et les individus entretiennent avec le pouvoir politique. Ainsi, les documents de planification et de politiques urbaines proposent de souligner les éléments distinctifs de Gatineau en favorisant une mobilisation sociale autour de projets urbains comme l'élaboration d'une planification stratégique, d'un plan d'urbanisme et de politiques

¹⁹ Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », dans Commaille, Jacques et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998, p. 203-240.

²⁰ Chiasson, Guy, Martin Robitaille et Jean-François Simard, *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*, Gatineau : CRDC/CRDT, 2006.

sectorielles. Cela dit, cette réorganisation municipale soulève deux grands enjeux, soit ceux de la décentralisation et de la fragmentation municipale²¹.

Décentralisation et gouvernance urbaine

Après avoir répondu partiellement à la fragmentation politique des municipalités urbaines par une consolidation des municipalités locales, certains auteurs considèrent que « la question est de savoir si cette réorganisation territoriale en quelques grandes agglomérations municipales est suffisante pour induire une réforme plus globale du secteur public local au Québec²². » En plus de cette préoccupation grandissante au sujet de la décentralisation, certaines innovations tentent de mieux répondre à une conception de la gouvernance selon laquelle nous observons « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains²³. » Les fusions municipales ne permettent pas d'observer une décentralisation des compétences vers les nouvelles entités politiques, mais les orientations gouvernementales montrent « que la politique de fusion s'inscrit dans une volonté du gouvernement québécois de consolider le pouvoir local en vue de la décentralisation éventuelle de nouvelles responsabilités²⁴. » Parmi ces orientations gouvernementales, notons le dépôt du *Livre blanc des fusions municipales* à l'Assemblée nationale du Québec en 2001 qui regroupe l'essentiel du projet politique de regroupement municipal. Sans nouvelles compétences, mais dans un nouveau contexte de gouvernance, la nouvelle Ville de Gatineau peut-elle par des exercices de planification et des démarches de politiques urbaines réussir sa recomposition territoriale? Notre analyse de plans, de politiques et d'actions vise à voir si le parcours de la Ville de Gatineau favorise une recomposition territoriale.

²¹ Jean-Pierre Collin, « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol 11, n° 3, Automne 2002, p. 5-13.

²² *Ibid*, p. 12.

²³ Patrick Le Galès, *op. cit.*, p. 225.

²⁴ Guy Chiasson, « Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales : le cas de Gatineau », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol. 15, n° 2, Printemps-Été 2006, p. 83.

Contrairement aux autres régions métropolitaines où la réorganisation territoriale municipale offre un régime politique à deux ou trois paliers politico-institutionnels (arrondissement, ville et communauté métropolitaine), la Ville de Gatineau a choisi un modèle de gouverne à un seul palier. Ce choix politique et stratégique s'inscrit, d'une part, dans une perspective de construction d'une nouvelle vision identitaire de l'agglomération, celui d'une nouvelle entité urbaine composée de cinq anciennes municipalités, et d'autre part, dans un positionnement par rapport à la Ville d'Ottawa²⁵. Par le fait même, la Ville de Gatineau représente à la fois une agglomération urbaine chargée de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement du territoire (anciennement Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO)) et des secteurs urbains chargés de l'élaboration d'un plan d'urbanisme (les anciennes villes Aylmer, Hull, Gatineau, Masson-Anger et Buckingham). L'enjeu souligné est celui d'une harmonisation de la planification et des politiques urbaines d'une nouvelle institution régionale et de sa recomposition territoriale éventuelle. Dans ce contexte d'harmonisation, un renouvellement de la planification et des politiques urbaines devient un exercice d'avant-plan dans la réussite d'une construction politique d'une municipalité disposant de cadres d'action publique locale cohérents et articulés.

En plus d'enclencher un renouvellement de l'action publique territoriale, le contexte des fusions municipales offre aux villes des stratégies provoquant une nouvelle construction politique et identitaire. Parmi celles-ci, la mise en place de commissions sectorielles chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Elles ont comme particularité une volonté d'inclure la participation des citoyens et de miser sur la société active²⁶. Ces stratégies d'ancrage territorial tentent de faire transparaître les préoccupations plus sectorielles dans une perspective globale et intégrée d'intervention et d'action publiques²⁷. Cependant, la réforme territoriale municipale n'amène aucune nouvelle responsabilité ou compétence, ni nouveau moyen financier pour développer des instruments d'actions urbaines. Par contre, la Ville de Gatineau se sert d'instruments traditionnels de

²⁵ Guy Chiasson, *art. cit.*, p. 85.

²⁶ Daniel Tremblay, *op. cit.*, 2005.

²⁷ Guy Chiasson, « Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre », dans Bherer, Laurence, Collin, Jean-Pierre, Kerrouche, Eric et Jacques Palard (dir.), *op. cit.*, p. 119-135.

l'administration municipale en effectuant des démarches de planification et des processus d'élaboration de politiques urbaines. La recomposition territoriale passe, selon notre perspective, par le renouvellement de l'action publique locale. Ce renouvellement s'opère entre autres avec des instruments comme la planification stratégique, les politiques urbaines et les projets urbains²⁸.

Pour conclure, rappelons que la Ville de Gatineau constitue une agglomération urbaine chargée de l'administration publique d'un territoire fragmenté. Comme suite à la réforme municipale, elle enclenche des démarches de planification et des processus d'élaboration de politiques urbaines pour tenter de favoriser la recomposition de son territoire. Ces démarches de plans et de politiques sont l'objet de la production d'une vision du développement qui ne plaît pas à l'ensemble des acteurs en présence sur le territoire gatinois. Est-ce que le renouvellement de la planification et des politiques urbaines permet d'envisager une recomposition territoriale provoquée par le changement d'échelle de l'agglomération? Nous avons souligné plus haut que ce renouvellement de la planification urbaine s'inscrit dans un processus d'élaboration d'un plan stratégique, d'un plan d'urbanisme et de politiques urbaines qui favorise la recomposition territoriale. Cependant, ces documents municipaux sont-ils capables d'orienter les actions municipales de manière à encourager un processus de recomposition territoriale respectant les particularités sociopolitiques et les aspirations des citoyens et des acteurs du développement régional? C'est dans une telle perspective politique et institutionnelle que nous envisageons d'analyser la planification et les politiques urbaines de la nouvelle Ville de Gatineau. Nous tenterons de comprendre comment les arrangements sectoriels de l'administration municipale et les différents acteurs du développement urbain s'adaptent au changement d'échelle territoriale. Par le fait même, notre question de recherche suggère que la Ville de Gatineau a entrepris, suite aux fusions municipales, un projet politique de territoire dont les actions et les pratiques s'inscrivent dans la perspective d'une recomposition territoriale de l'agglomération.

²⁸ Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès, *op. cit.*

CHAPITRE II - CADRE THÉORIQUE

Cette recherche articule deux approches différentes et complémentaires. D'une part, les approches cognitives des politiques publiques appréhendent la planification et les politiques urbaines dans une perspective constructiviste de la société tout en intégrant le rôle des significations et des représentations au sein de l'analyse²⁹. D'autre part, les approches de planification territoriale selon lesquelles l'action publique doit tenir compte des particularités sociopolitiques et des aspirations de la multiplicité d'acteurs présents sur le territoire en question pour élaborer et mettre en œuvre les plans et les politiques³⁰. Ces approches placent les problématiques liées à la recomposition territoriale au sein de leurs analyses³¹. La première sert de cadre d'analyse; la seconde forme son champ d'application.

Nous abordons les politiques publiques locales dans la perspective où les processus d'élaboration de politiques et les démarches de plans font l'objet d'une coproduction et d'une cooptation entre les autorités municipales, les acteurs du développement, les organismes privés et communautaires ainsi que les citoyens³². En ce qui concerne la planification territoriale, nous pouvons inscrire cette approche dans une volonté de rendre intelligibles les complexités territoriales. Il s'agit d'unir ces dernières au sein d'une réflexion holistique capable d'autonomiser les actions publiques locales. Cette autonomie locale rend plus légitimes les mouvements d'appropriation des différentes échelles politiques par les acteurs sociopolitiques locaux³³.

Les approches cognitives des politiques publiques s'appliquent à comprendre l'articulation entre le changement d'échelle territoriale de l'agglomération urbaine

²⁹ Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

³⁰ Denieuil, Pierre-Noël et Houda Laroussi, *Le développement social local et la question des territoires*, Paris : L'Harmattan, 2005.

³¹ Patrick D'Aquino, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans *L'Espace géographique*, n° 1, 2002.

³² Ascher, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Éditions Odiles Jacob, 1995, p. 269.

³³ Patrick D'Aquino, *art. cit.*, p. 13.

(régulation politique), les politiques urbaines et les acteurs locaux (gouvernance territoriale). Cette articulation s'inscrit dans la construction d'une nouvelle représentation de l'action publique et dans une perception du territoire. Le concept de référentiel devient ainsi la structure de sens selon laquelle nous sommes en mesure de penser le changement social. Les collectivités locales sont appelées à participer à la construction d'un nouveau rapport au monde³⁴.

Selon les tenants de cette conception de l'action publique, les réformes territoriales provoqueraient le déclenchement d'un processus de planification stratégique où la cohérence, la coordination et la concertation entre les multiples intervenants s'inscrivent dans une logique de construction de sens dans les politiques publiques. Cet exercice établit une référence à de grandes orientations et des projets urbains communs qui guideront l'ensemble des planifications et des politiques urbaines. C'est dans un tel contexte que les territoires changent les politiques permettant *a posteriori* de façonner les particularités d'un espace de vie et d'enclencher une différenciation territoriale.

Dans ce chapitre, nous présentons les approches théoriques retenues pour l'analyse de la place de la planification et des politiques urbaines au sein du processus de recomposition territoriale. La première section du chapitre tente de mettre en valeur l'intérêt d'une planification du territoire où la collectivité semble la mieux placée pour développer des stratégies de recomposition territoriale. La deuxième section accorde une attention particulière à la construction du sens dans les politiques publiques par l'entremise des concepts de référentiel, de médiateur et du rapport global-sectoriel selon lesquels il convient d'appréhender les niveaux de perception des politiques publiques (valeurs, normes, algorithmes et images).

³⁴ Faure, Alain, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : Éditions l'Harmattan, 1995.

Planification, territoires et projets

Le devenir d'un milieu s'inscrit dans une perspective de changement dans la mesure où le territoire sur lequel il évolue se transforme continuellement à travers une mutation sociale, économique ou politique et une reconfiguration des frontières le constituant. La recherche constante d'un *optimum dimensionnel*, c'est-à-dire l'échelle territoriale la plus propice pour l'action publique locale, devient l'objet des réformes territoriales que nous avons connues au cours des dernières années au Québec³⁵. Tant les centres locaux de développement (CLD), les conseils régionaux de la culture (CRC), de l'environnement et du développement durable (CREDD) que les dévolutions régionales d'administration de la santé et les fusions municipales ont façonné l'architecture institutionnelle et permis une adaptation territoriale des problèmes³⁶. Le présent processus de recomposition territoriale est provoqué par le changement d'échelle des anciennes municipalités de la Communauté urbaine de l'Outaouais.

À la frontière du politique et du psychosocial, la complexité du concept de territoire traverse une multiplicité de dimensions (sociale, économique, culturelle, psychologique) et d'échelles (du local au global en passant par le régional et le national). Son interprétation ne peut s'effectuer que dans la mesure où elle s'inscrit au sein d'une appropriation à la fois matérielle et cognitive. Pour donner une signification au territoire, les acteurs doivent s'approprier celui-ci par des actions concrétisant et facilitant le vouloir vivre ensemble. Par le fait même, le territoire est un construit, une construction des acteurs au moyen de leurs interactions, leurs délibérations et leurs efforts de coordination. Plusieurs catégories peuvent s'appliquer au concept de territoire. Le territoire politique correspond à la circonscription électorale ou au district municipal et le territoire d'intervention publique constitue le lieu

35 Anne Mellevec, « Fixer et organiser le territoire. Deux défis pour les agglomérations françaises et québécoises », dans Bachelet, Franck, Philippe Menerault et Didier Paris, *Action publique et projet métropolitain*, Paris : l'Harmattan, 2006; Clotilde Deffiigier, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », dans *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007, p. 79-98;

Neil Brenner, « Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union », dans *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, 1999, p. 431-451;

36 Mario Carrier, « Renforcement de l'État local et territorialisation de l'action publique dans les domaines de l'aménagement et du développement » dans Bherer, Laurence, Collin, Jean-Pierre et al. (dir.), *op.cit.*

d'action de l'État ou de la municipalité (la région, la ville ou le quartier). Le territoire d'aménagement désigne le milieu, le secteur ou la zone tels que définis au sein des documents de planification³⁷.

La question du rapport entre planification et territoire s'inscrit dans une perspective globale de l'action publique appréhendant les problèmes de manière horizontale, c'est-à-dire suivant une logique de projet³⁸. Dans cette manière de concevoir le rapport entre planification et territoire, il existe une négociation et une délibération entre plusieurs acteurs d'un milieu. En réponse à la dissociation technique des problèmes prévalant au sein de l'approche sectorielle de l'action publique, les approches territoriales effectuent un renversement de la question du territoire³⁹ dans la mesure où il « devient sujet de l'action et non l'objet de celle-ci⁴⁰. » Ce renversement s'inscrit dans une approche considérant le territoire comme un acteur agissant dans une multiplicité de processus de territorialisation. Rappelons que « la territorialisation est l'organisation localisée de l'action publique en vue de résoudre des problèmes publics conçus comme devant être traités localement par une action globale, transversale et partenariale⁴¹. »

Par contre, notre travail de recherche ne s'applique pas à faire ce renversement. Nous proposons plutôt d'analyser la planification et les politiques urbaines au sein du processus de recomposition du territoire. Au lieu de nous demander si le territoire influence la planification, nous tenterons de voir si celle-ci favorise la recomposition d'un territoire, c'est-à-dire une recomposition qui s'effectue à travers des actions menées principalement

³⁷ Alcaud, David et Laurent Bouvet (dir.), « Territoire », *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*, Paris : Sirey, 2004, p. 372-376

³⁸ François Thomas, « Projets urbains et projet de ville. La nouvelle culture urbaine a vingt ans », dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, pp. 134-143.

³⁹ Négrier, Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006, p. 174.

⁴⁰ Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, « Présentation », dans Donzelot, Jacques et Philippe Estèbe, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris : Esprit, 1994, p. 23.

⁴¹ Alcaud, David et Laurent Bouvet (dir.), *op. cit.*, p. 374. Voir également Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris : Montchrestien, 1994. Alain Faure et Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris : L'Harmattan, 2007.

par l'instance politico-administrative locale⁴². Ainsi, la planification, les politiques et les projets sont le sujet de l'action et le territoire reste pour nous l'objet d'étude.

L'intérêt croissant des sciences sociales pour le concept de territoire relève peut-être de sa propension à la production de la différence et d'un devenir. Dans sa définition systémique, « le territoire est un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part⁴³. » Dans une perspective relativiste, il s'inscrit dans un mouvement de territorialisation caractérisé par la représentation et l'interprétation que s'en font les acteurs qui l'habitent, l'aménagent et le valorisent. Par leurs actions, les acteurs procurent au territoire une différenciation provoquant une interprétation symbolique et matérielle de son devenir.

Pour sa part, la planification devient un concept référant à une réalité concrète. Dans un contexte de recomposition et de changement d'échelle territoriale, la planification reste le moment où s'élabore la vision du développement d'un territoire. Ce développement s'effectue par des actions définies par la démarche de planification. Par le fait même, cette planification renvoie à un « processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une collectivité territoriale ou un État), après études et réflexion prospectives, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci⁴⁴. » Généralement, on distingue deux catégories de planification se rapportant respectivement à l'État et aux collectivités territoriales. La planification économique et sociale réfère aux grands plans directeurs nationaux tandis que la planification spatiale s'inscrit dans une définition des « objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication⁴⁵. »

⁴² Gravel, Robert J., *Les institutions administratives locales et régionales au Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1999.

⁴³ Alexandre Moine, *art. cit.*, p. 126.

⁴⁴ Merlin, Pierre et Françoise Choay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : Presses universitaires de France, 2005, p. 661.

⁴⁵ *Ibid*, p. 667.

Selon cette définition du *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, chaque échelle territoriale correspond à un type de planification spatiale. L'aménagement du territoire s'applique au territoire national de l'État. La planification régionale s'inscrit dans l'appréhension d'une région, d'un parc national ou d'un littoral. L'urbanisme renvoie à la planification de la ville, de l'arrondissement ou du quartier. Le *design* urbain s'attarde à un groupe d'habitation, à la rue et son environnement tandis que l'architecture se concentre sur le bâtiment et l'immeuble. Ces typologies des planifications spatiales définissent ce que nous entendons par planification urbaine. Celle-ci correspond à un « ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues⁴⁶. » Pour sa part, le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec définit la planification stratégique de manière plus précise. Il soutient que « la planification stratégique est un processus de gestion visant à assurer, d'une manière continue, une concordance entre une organisation et les circonstances internes et externes qui lui sont favorables. Elle s'accomplit en adaptant la mission, en définissant des objectifs, en développant des stratégies et en élaborant un plan global qui indique comment les ressources seront utilisées pour répondre aux besoins des intéressés et aux exigences de l'environnement⁴⁷. »

Les récents dispositifs d'action publique locale comme les politiques intégrées de développement urbain s'inscrivent dans une perspective de coopération entre les différents acteurs d'un territoire et de coordination entre les logiques d'actions publiques⁴⁸. Ces

⁴⁶ *Ibid*, p. 668.

⁴⁷ http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_stra.asp (Consulté le 4 mai 2008)

⁴⁸ Claude Jacquier, « Les politiques intégrées de développement urbain durable dans l'Union Européenne », dans Tremblay, Marielle, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay (dir.), *Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006. Voir également Mario Gauthier et Laurent Lepage, « La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », dans Mathieu, Nicole et Yves Guermond, *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, Paris : 2005.

dispositifs accompagnent le processus de recomposition territoriale, enclenché par la réforme territoriale municipale au Québec, avec des modalités d'élaboration et de mise en œuvre d'instruments d'action publique capables d'impulser des projets d'ancrage territorial favorisant la construction politique et identitaire d'une agglomération. C'est avec une dimension spatio-temporelle de la gouvernance et de la régulation que nous pourrions mieux comprendre l'implication des politiques urbaines dans la définition de projets urbains capables d'encourager l'émergence d'identité territoriale. En ce qui nous concerne, la gouvernance renvoie à « l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux, et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés », tandis que la régulation désigne « l'ensemble des mécanismes (juridique, économique, politique) auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, voire sa transformation⁴⁹. » Dans une telle perspective, la coopération horizontale correspond plutôt à la gouvernance, tandis que la coopération verticale coïncide avec la régulation. L'articulation entre ces deux mouvements politiques s'inscrit dans une approche de planification territoriale qui juxtapose à la fois l'horizontalité de la gouvernance et la verticalité de la régulation pour transformer l'ordre politique en une *transversalité territoriale*.

Le projet urbain devient un instrument d'action publique qui opère l'articulation entre ces deux types de coopération et l'accumulation de nouvelles ressources financières, politiques, cognitives et organisationnelles. Il exprime, au sein d'une vision commune de la ville, les stratégies orientant les axes de développement et façonnant les réseaux d'acteurs capables d'impulser des actions collectives urbaines. Il renvoie à la planification spatiale comme « une démarche ayant pour but de rendre l'espace à l'usage, démarche qui implique une multiplicité d'acteurs qui ne peuvent pas être maîtrisés par une seule pensée⁵⁰. » Par le fait même, le projet urbain occasionne des « effets latéraux en termes de construction de visions partagées et de dispositions collectives à la coopération » provoquant « une transformation du rôle des outils classiques de la planification et de

⁴⁹ Alain Dubresson et Sylvie Jaglin, *op. cit.*, p. 338-339.

⁵⁰ Merlin, Pierre et Françoise Choay (dir.), *op. cit.*, p. 729.

l'urbanisme » et « une dynamique d'élaboration qui produit des effets d'interconnaissance et de coalition entre les acteurs⁵¹. »

Le projet urbain constitue ainsi un processus de coproduction de l'action publique laissant une place à l'itération, à la réflexivité et à la négociation tout en respectant les aspirations hétérogènes de la multiplicité d'acteurs concernés⁵². Le projet urbain vient compléter l'approche de la planification territoriale dont le projet de ville ou d'agglomération constitue le fondement des politiques urbaines qui en découlent. Le projet de ville est une planification stratégique orientant les politiques urbaines tandis que le projet urbain s'applique à une partie du territoire⁵³. Le premier est *global*, le second est *local*. La planification de type stratégique s'articule aux projets urbains. Avec le changement d'échelle territoriale, le projet devient stratégique dans la mesure où il constitue la traduction spatiale des orientations de la planification stratégique de la ville. Par contre, le plan stratégique ou le projet de ville est façonné par les projets urbains préconisés par l'autorité municipale. La planification stratégique s'applique à un territoire en se distinguant par son « processus continu de réactualisation des priorités » et sa démarche guidant « les décisions vers l'atteinte des objectifs fixés au départ⁵⁴. » Cette planification territoriale s'applique à relever en continu les enjeux stratégiques de la collectivité pour ajuster les actions en conséquence. Elle constitue le fondement du projet de ville qui oriente l'ensemble des autres démarches de plans, politiques et projets. Le projet urbain reste une approche gestionnaire où l'on accorde un contrat pour la réalisation du projet. La planification est une approche visionnaire où l'on projette dans l'avenir ce que nous entendons faire comme projet⁵⁵.

⁵¹ Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Science Po, 2004, p. 210.

⁵² Marie Fauconnet, « Projet urbain et gestion durable de la ville », dans Da Cunha, Antonio et al. (dir.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, p. 161.

⁵³ *Ibid*, p.160.

⁵⁴ Marc-Urbain Proulx, « 40 ans de planification territoriale au Québec », dans Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 33.

⁵⁵ Définition de Frank Sherriner du *Projet* dans Wachter, Serges (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*,

L'analyse cognitive des politiques publiques

La thèse centrale de l'analyse cognitive des politiques publiques développée par Pierre Muller⁵⁶ et ses collègues s'articule autour de trois propositions de départ que nous présentons ici :

*« Le **changement des politiques publiques** est le résultat d'une tension entre une dimension structurelle, qui exprime le poids des logiques à long terme telles qu'elles se traduisent dans les institutions, et une dimension de l'action qui exprime la marge de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques en fonction de leur capacité propre à mobiliser des ressources et à mettre en œuvre des stratégies spécifiques;*

*Le **concept de référentiel** permet de rendre compte de cette tension dans la mesure où il exprime à la fois les contraintes des structures – à travers un ensemble de cadres cognitifs et normatifs qui pèsent sur l'action des acteurs et limitent leur marge d'action – et le travail de production cognitive et normative de ces mêmes acteurs, qui leur permettent d'agir sur les structures;*

*Il est possible d'identifier les **agents** qui, selon des modalités pouvant être différentes, vont prendre en charge cette tension entre le global et le sectoriel en inscrivant dans leur champ ou leur secteur d'action des pratiques qui seront porteuses de sens à travers la définition d'un nouveau référentiel⁵⁷. »*

Faire l'analyse d'une politique publique par le détour du concept de référentiel aide à comprendre les processus et les démarches de politique publique. Parmi ceux-ci, notons le processus d'interprétation, de négociation et d'échange politique où les acteurs des politiques publiques forment des réseaux, des arènes et des forums ayant des effets de socialisation réciproque, de construction d'un langage commun permettant l'élaboration d'une hiérarchie entre les priorités d'actions. Une politique publique « désigne les

La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube/DATAR, 2000, p. 63.

⁵⁶ Pour une introduction concernant l'analyse des politiques publiques voir Muller, Pierre et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien, 1998 et Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : PUF, Que sais-je?, 7^e édition, 2008.

⁵⁷ Pierre Muller, *art. cit.*, 2005, p. 186-187.

interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou d'un territoire⁵⁸. » Dans le contexte de cette recherche, nous désignons les politiques publiques avec le qualificatif « urbain » précisant son échelle d'application et d'intervention, c'est-à-dire la ville. Dans la mesure où la région serait le territoire de la politique publique, nous la désignerions par le qualificatif « régional ».

L'approche cognitive des politiques publiques met de l'avant le concept de référentiel comme élément du processus de construction d'un rapport au monde⁵⁹. Pour sa part, le processus d'élaboration des politiques publiques est constitué d'une fonction de simulation, d'apprentissage des acteurs concernés, de légitimation de ceux-ci et de production de normes. Dans cette perspective, l'analyse cognitive des politiques publiques devient un complément à l'analyse de la planification dans la mesure où toutes deux placent le changement et le renouvellement au sein de leur conceptualisation. Par le fait même, le référentiel est un ensemble d'éléments constituant un système de référence, une structure de sens permettant de penser le changement. L'approche dite par référentiel ne s'inscrit pas dans une approche séquentielle des politiques publiques où le processus de formulation de politiques passe par une étape de construction du problème et de mise en œuvre, mais dans une approche où la production de sens se retrouve à chaque étape de la démarche de politique comme mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs constituant une vision du monde⁶⁰.

Le processus de production d'un référentiel s'inscrit dans une perception du monde ayant quatre niveaux, soit les valeurs, les normes, les algorithmes et les images⁶¹. Le

⁵⁸ Jean-Claude Thoenig, « Politiques publiques », dans Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaires des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po, 2006, p. 328.

⁵⁹ Pierre Muller (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Faure, Alain, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : Éditions l'Harmattan, p. 153-179.

⁶⁰ *Ibid*, p. 157.

⁶¹ Pierre Muller, « Référentiel », dans Marion, Serges et al., *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Paris : Collin, 2002, p. 370-376.

référentiel renvoie à un ensemble de prescriptions donnant sens à une politique publique. Il se rapporte également « à une dimension identitaire, dans la mesure où il contribue à définir l'existence sociale d'un acteur collectif⁶². » Cette structure de sens permet à la société de construire son rapport au monde. Elle constitue une axiologie faisant l'objet d'une unification de la forme et du fond qui crée une représentation symbolique du monde. Les **valeurs** constituent le cadre global de l'action publique sur lequel une politique fonde ses actions. Les **normes** représentent les principes d'action autorisant une distinction entre la perception de la réalité et la prescription souhaitée de l'intervention publique. Les **algorithmes** forment les liens causals entre une situation donnée et les actions souhaitées, tandis que les **images** font apparaître l'élément central du référentiel, elles sont le vecteur concret de notre rapport au monde. Par exemple, le référentiel d'une politique économique pourrait être constitué des différents niveaux suivants. Le débat sur la solidarité et l'égalité pourrait être les valeurs de la politique. La norme pourrait soutenir une augmentation des dépenses gouvernementales. L'algorithme prendrait la forme de la relation de causalité suivante : « si les politiques de développement économique sont transférées vers les collectivités locales, alors elles seront plus efficaces, car plus près des intéressés. » L'image pourrait illustrer une nouvelle génération moins active économiquement que la précédente.

À partir de ce concept de référentiel, les documents de planification et les politiques urbaines constituent le lieu de signification permettant un diagnostic territorial consolidant les représentations cognitives d'une collectivité locale. Les représentants des différents domaines de développement urbain se retrouvent confrontés à des enjeux communs sans pour autant avoir une même représentation des orientations capables de remédier aux problèmes liés au développement social urbain. Un changement de référentiel se produit lorsque « le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème, de nouvelles solutions, de nouvelles normes avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des

⁶² Pierre Muller, *art. cit.*, février 2005, p. 174.

acteurs collectifs dans le secteur et même une modification des frontières du secteur⁶³. » Par la mise en œuvre de nouveaux cadres cognitifs et normatifs propres à la quasi-totalité des acteurs locaux de développement, les actions publiques locales peuvent avoir des répercussions répondant aux objectifs de développement urbain élaborés durant le processus de médiation.

Cette idée de changement de référentiel est au cœur de notre questionnement de recherche. Celui-ci propose qu'un renouvellement de la planification et des politiques urbaines favorise une recomposition territoriale de la ville. Rappelons que la réponse à notre question de recherche comprend deux volets. Le premier propose que la recomposition territoriale passe par une nouvelle forme de politique urbaine et un renouvellement de la planification. Le second prétend que ce renouvellement doit articuler les interventions sectorielles de la ville à une approche plus transversale des actions publiques urbaines. De même, le changement de référentiel s'effectue par une planification où les citoyens et les acteurs du développement sont amenés à mettre en commun leur vision du développement urbain. C'est à partir de cette planification que nous proposons les référentiels sectoriels qui sous-tendent la recomposition territoriale.

Le référentiel global du développement s'intègre aux différents référentiels sectoriels pour construire à partir de valeurs abstraites ou d'images concrètes un nouveau référentiel qui associe les visions divergentes du développement au sein d'une planification stratégique de la ville. Cette dernière incorpore les nouveaux référentiels pour donner aux actions publiques une légitimité et une cohérence. Les différents secteurs de la ville comme la culture, l'urbanisme et la direction générale adoptent un référentiel sectoriel tout en s'accordant sur le référentiel global de l'action municipale territoriale. Ce rapport référentiel global et référentiel sectoriel vient consolider le deuxième volet de notre hypothèse. La conciliation de ce rapport global-sectoriel s'effectue par l'entremise d'une médiation entre les différents secteurs de la ville. Cette médiation passe par une démarche

⁶³ *Idem.*

de planification stratégique amenant les élus, les fonctionnaires, les entreprises, les organismes communautaires et les citoyens à réunir leurs efforts pour construire un projet de territoire.

Le processus de médiation est orienté par le médiateur à travers deux dimensions distinctes, l'une cognitive et l'autre normative, se rapportant respectivement aux connaissances et aux normes, et à deux champs différents, soit intellectuels, et de pouvoir, par lesquels s'observe une production de sens par la prise de parole et un processus de prise de pouvoir par le ou les médiateurs. Ceux-ci « décodent le monde, le rendent intelligible, lui donnent sens; puis ils le recodent, ils définissent les objectifs et des actions destinées à accélérer cette transformation du monde qui est présentée comme inéluctable⁶⁴. » Dans un tel processus, la planification et les politiques urbaines font l'objet d'une démarche d'élaboration réunissant une multitude d'acteurs de domaines respectifs d'intervention dont certains peuvent, par leur position hiérarchique, établir un rapport de force pour s'imposer en tant que médiateurs du processus d'élaboration d'une politique. De plus, le médiateur dirige la démarche de politique ou de plan en fonction du référentiel qu'il tente d'intégrer au sein de l'action publique locale. Les acteurs du développement, les fonctionnaires ou un groupe organisé de citoyens peuvent tenter de contrôler ou d'influencer le déroulement d'un processus d'élaboration ou de mise en œuvre d'une politique urbaine et ainsi devenir médiateurs dudit processus. Par leur prise de pouvoir de la démarche de planification ou de politique, ils peuvent favoriser leurs intérêts et conditionner les débats publics en préconisant un type de développement plutôt qu'un autre. Ils sont responsables du changement de référentiel et contribuent étroitement au renouvellement de la planification et des politiques urbaines.

⁶⁴ *Ibid*, p. 164.

Ces propositions forment une cartographie théorique orientant notre questionnement de recherche. Elles incluent au sein de notre analyse le concept de référentiel. Sa construction, par des agents porteurs de leur définition, les médiateurs, s'inscrit dans une perspective de changement sociopolitique influençant la portée de la planification et des politiques urbaines. Cette approche cognitive en analyse des politiques publiques est utilisée de manière originale par certaines auteures dans des recherches sur le champ patrimonial et culturel tout en portant sur un cadre territorial particulier⁶⁵. Dans le même ordre d'idées, nous proposons une esquisse des approches méthodologiques que nous utilisons pour l'analyse de planification, des politiques et des projets urbains de la Ville de Gatineau.

⁶⁵ Geneviève Béliveau-Paquin, « La place des acteurs politiques dans le processus de politiques culturelles municipales : une autre conception de la médiation culturelle », *Lien social et Politiques*, n° 60, 2008, p. 75-89. Voir également la thèse de Paulhiac, Florence, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, INRS-USC et Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, décembre 2002.

CHAPITRE III - MÉTHODOLOGIE

Cette recherche qualitative prend la forme d'une analyse des éléments constitutifs de la planification urbaine, soit les énoncés stratégiques, les grandes orientations et les projets urbains effectués par la Ville de Gatineau. Comme nous l'avons exposé dans notre problématique, elle porte sur la place de la planification et des politiques urbaines au sein du processus de recomposition territoriale. Ainsi, nous tenterons de répondre à la question de recherche qui cherche à voir si le renouvellement de la planification et des politiques urbaines permet d'envisager une recomposition territoriale provoquée par le changement d'échelle de l'agglomération. La réponse à cette question s'effectue à la lumière de trois chapitres complémentaires. D'abord au chapitre IV, nous proposons une rétrospective du parcours de planification depuis la réforme municipale. Ensuite au chapitre V, une analyse de deux plans et de deux politiques permet de saisir les orientations d'action urbaine de la Ville de Gatineau. Enfin au chapitre VI, nous commentons trois démarches de projets en s'appuyant sur notre analyse des plans et politiques. Cette recherche s'affaire à voir si les projets urbains convergent avec les objectifs retenus, d'une part, par les politiques urbaines des autres services municipaux, et d'autre part, par les orientations stratégiques établies dans la planification stratégique et dans le plan d'urbanisme.

Corpus et terrain d'enquête

Le territoire institutionnel de notre recherche est la nouvelle Ville de Gatineau. Notre analyse s'appuie sur un corpus de quatre documents municipaux, sur deux événements de participation citoyenne et sur deux manifestations d'art public municipal. Nous avons choisi de limiter notre corpus documentaire au plan stratégique, au plan d'urbanisme, à la politique culturelle et à la politique d'habitation.

Les documents

Le plan stratégique est un cadre de référence pour orienter les actions de l'administration municipale et des citoyens. Il fournit un sommaire de la démarche, l'approche retenue, l'énoncé de vision de développement et les directions stratégiques privilégiées pour l'action urbaine. Pour notre part, nous avons concentré l'analyse sur cette dernière partie du document, c'est-à-dire sur les éléments normatifs et prescriptifs du plan stratégique⁶⁶. Le plan d'urbanisme se compose d'un contexte d'intervention, d'un parti d'aménagement et d'une mise en œuvre des orientations⁶⁷. Encore une fois, notre analyse se situe au niveau du parti d'aménagement, soit la partie contenant l'ensemble des orientations et des actions du plan d'urbanisme. La politique culturelle établit les axes d'intervention en termes de développement culturel local en énonçant d'abord les fondements, les valeurs et les principes directeurs⁶⁸. Elle s'articule à plusieurs orientations du plan stratégique et du plan d'urbanisme. La politique d'habitation propose les orientations, les objectifs et les moyens pour améliorer la condition du logement et de l'habitation en général⁶⁹. Nous y référons pour sa position en faveur de la création d'un milieu de vie de qualité et une densification de l'habitation.

Il faut noter qu'il existe une différence d'échelle entre ces documents municipaux dans la mesure où la planification stratégique est le document de référence de tous les plans et politiques de la ville. Le plan d'urbanisme est un document orientant les politiques urbaines et le développement urbain de manière réglementaire. Les politiques urbaines comme la politique culturelle devraient s'imbriquer, s'articuler et s'intégrer aux orientations du plan stratégique et du plan d'urbanisme pour coordonner les actions urbaines.

⁶⁶ Ville de Gatineau, *Plan stratégique 2003-2007*, Gatineau, réalisé par la Section de la planification stratégique, automne 2003.

⁶⁷ Ville de Gatineau, *Plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc et Daniel Arbour et associée, juin 2005.

⁶⁸ Ville de Gatineau, *La culture une passion qui nous anime. Politique culturelle de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Service des arts, de la culture et des lettres, décembre 2003.

⁶⁹ Ville de Gatineau, *Habiter ma ville. Politique d'habitation de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Service d'urbanisme en collaboration avec la firme Pierre Bélanger et INRS-UCS, octobre 2006.

Nous devons également préciser que les plans et les priorités d'action des documents municipaux, les rapports annuels et les budgets constituent des matériaux révélateurs d'une articulation et d'une intégration entre le discours des politiques et sa traduction dans la pratique par des actions publiques locales. Nous prenons en considération le cadre de référence en matière de participation citoyenne aux affaires municipales pour appuyer notre analyse des actions urbaines⁷⁰. Cependant, notre analyse porte principalement sur le corpus présenté ici.

Les projets

Le premier événement est l'activité de consultation publique du 21 mars 2007 portant sur le *Concept préliminaire d'un plan directeur d'aménagement et de design du parc des cèdres et du port de plaisance du secteur d'Aylmer*. Cette séance publique illustre concrètement sur des planches concepts les aménagements proposés par le service d'urbanisme de la ville pour ce parc urbain. Ce projet permet de voir l'application des orientations de la planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau. Le second événement participatif est la *Journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville de Gatineau* du 21 avril où nous avons assisté à deux ateliers thématiques, soit *La création d'un centre administratif et d'Affaires et son intégration aux quartiers existants* et *La requalification et le réaménagement des sites sous-exploités*. Cette consultation publique était la première étape d'une démarche de planification du centre-ville menant à l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme (PPU). Les documents municipaux utilisés pour l'analyse de ces projets sont les guides de consultation publique⁷¹ remis aux participants, les rapports de consultation⁷² rédigés suite à l'événement et les planches concepts en ce qui a trait au Parc des Cèdres.

⁷⁰ Voir l'annexe 1 pour liste complète des plans et politiques de la Ville de Gatineau.

⁷¹ Ville de Gatineau, *Guide de consultation publique. Plan directeur d'aménagement et de design du Parc des Cèdres. Concept préliminaire*. Gatineau, 16 mars 2007. – Ville de Gatineau, *Lignes directrices pour l'aménagement du centre-ville. Réfléchir ensemble sur l'avenir du centre-ville. Guide du participant*. Gatineau, 21 avril 2007.

⁷² Ville de Gatineau, *Lignes directrices d'aménagement du centre-ville. Réfléchir sur l'avenir du centre-ville. Compte-rendu d'activités de réflexion : 21 avril et 7 mai 2007*, Gatineau, réalisé par Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc, juin 2007. – Gagné, Julie, *Rapport d'activité de consultation publique. Plan directeur d'aménagement et de design du parc des cèdres. Concepts préliminaire*, Gatineau, 31 mai 2007.

Pour les projets d'art public urbain, nous avons choisi deux installations inaugurées par la nouvelle Ville de Gatineau. D'abord, l'œuvre *Réflexion* qui est située à l'intersection des boulevards Sacré-Cœur et Maisonneuve. Elle a été réalisée suite à un concours d'art public lancé par la Ville de Gatineau. Ensuite, l'œuvre *Au fil de l'eau et au gré du temps* située au centre aquatique Lucien-Houle et qui propose un projet d'intégration de l'art urbain à l'architecture. Nous avons choisi ses projets d'art urbain parce qu'il s'agit d'une illustration de mise en œuvre de la politique culturelle.

La collecte d'information

Les approches méthodologiques⁷³ utilisées pour notre recherche sont l'analyse documentaire du plan stratégique, du plan d'urbanisme, de la politique culturelle et la politique d'habitation de la Ville de Gatineau, l'entrevue semi-dirigée de personnes concernées par la planification et les politiques urbaines et l'observation directe de deux événements participatifs organisés par la ville. Après avoir élaboré notre problématique de recherche⁷⁴, les observations directes effectuées au cours des mois de février et mars 2007 au sein des commissions permanentes de la ville, lors des réunions du conseil municipal et au cours de consultations publiques nous ont permis de saisir les dynamiques d'acteurs et de comprendre la place qu'occupent les plans et politiques au sein des délibérations concernant les projets de développement urbain⁷⁵.

⁷³ Gauthier Benoît (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, 4^e édition, 2003.

⁷⁴ Olivier, Lawrence, Bédard, Guy et Julie Ferron, *L'élaboration d'une problématique de recherche. Sources, outils et méthode*, Paris : L'Harmattan, 2005.

⁷⁵ Anne Laperrière, « L'observation directe », dans Gauthier, Benoît, *op. cit.*, p. 269-291. Voir également Arborio, Anne-Marie, *Enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Paris : Armand Collin, 2^e édition, 2005; Cefai, Daniel et al., *L'enquête terrain*, Paris : La Découverte/MAUSS, 2003; Weber, Florence et Stéphane Beaud, *Guide de l'enquête terrain. Produire et analyser les données ethnographiques*, Paris : La Découverte, 2003.

L'analyse documentaire

Pour réaliser notre analyse documentaire, nous avons procédé à une première lecture des quatre documents municipaux composant notre corpus pour identifier les liens entre les orientations de chacun. C'est à l'occasion de cette lecture préliminaire que nous avons identifié les éléments constitutifs structurant les plans et les politiques, soit les grands axes d'intervention et d'orientation. Ceux-ci nous ont permis de définir les référentiels sectoriels des plans et des politiques et de fixer les indices de notre cadre d'analyse. Ainsi, notre analyse documentaire s'effectue de manière transversale, c'est-à-dire sous l'angle des référentiels proposés dans notre cadre d'analyse. Ces référentiels proviennent de la lecture de notre corpus et structurent l'analyse des plans et des politiques réalisée au chapitre V.

Les entrevues

L'entrevue permet de saisir la signification que les acteurs donnent à leur réalité vécue⁷⁶. D'abord, nous avons procédé à l'élaboration d'un guide d'entrevue⁷⁷. Nous l'avons construit en proposant trois parties qui concernent le travail, les relations et les positions de l'interlocuteur⁷⁸. Il comporte une quinzaine de questions et se présente en trois temps. Dans la première partie, nos questions s'intéressent à la fonction et au rôle exercés par la personne rencontrée. Dans la deuxième partie, elles portent sur les relations entretenues avec son environnement de travail et à sa perception des documents composant notre corpus. Enfin, elles se réfèrent aux liens entre sa perception des démarches, les actions proposées et le processus de recomposition territoriale.

Le choix des interlocuteurs s'est effectué en fonction de leur expérience en termes de planification urbaine et de leur rôle au sein des démarches de politique et projet. Ce choix s'est effectué lors du dépouillement des documents municipaux et lors de notre présence à divers événements de consultation publique. Les personnes rencontrées ont participé

⁷⁶ Lorraine Savoie-Zajc, « L'entrevue semi-dirigée », dans Gauthier Benoît (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, 4^e édition, 2003, p. 293.

⁷⁷ Voir à l'annexe 2 notre guide d'entretien.

⁷⁸ Erhard Friedberg, « L'analyse sociologique des organisations », dans *Revue Pour*, n° 28, 1998, Paris : l'Harmattan. (Annexe 3. exemple de guide d'entretien)

volontairement aux entrevues et les propos recueillis permettent de valider certaines données assemblées au moment du dépouillement des documents municipaux et de bonifier notre analyse des plans et des politiques. D'abord, nous avons contacté par téléphone chaque personne choisie pour lui demander si elle acceptait de nous rencontrer en lui expliquant nos objectifs de recherche. Après avoir fixé une rencontre, nous avons acheminé par courrier électronique une copie de notre formulaire de consentement fournissant plus de détails sur notre recherche et les éléments éthiques en rapport à notre certificat d'approbation éthique. Les interlocuteurs n'ont pas fait l'objet d'une identification codée et leurs propos n'ont pas été enregistrés lors des entrevues.

Nous avons réalisé huit entrevues d'une durée approximative d'une heure. Notre premier groupe d'interlocuteurs est constitué de quatre acteurs locaux ou intervenants au sein d'organismes ayant participé au processus d'élaboration de documents municipaux⁷⁹. Pour notre second groupe d'interlocuteurs au sein des services de la ville, nous avons privilégié la section de la planification stratégique, le service d'urbanisme et le service des arts, de la culture et des lettres. Nous avons rencontré quatre fonctionnaires de l'administration publique municipale à leurs bureaux respectifs. Ces entrevues permettent d'appréhender tant la démarche de plans et de politiques que les orientations inhérentes à ces documents municipaux⁸⁰. Ces entrevues réalisées offrent une autre représentation des actions publiques municipales.

Pour recueillir les propos de nos interlocuteurs, nous avons pris des notes sur les sujets abordés ainsi que sur le déroulement de l'entrevue. En fonction de notre guide d'entrevue et des notes recueillies lors de nos entrevues, nous avons rédigé un compte-rendu pour commenter le déroulement et mettre en perspective les opinions et les réponses cumulées.

⁷⁹ Ces organismes sont le Conseil régional de l'environnement et du développement durable, l'Agence d'urbanisme de l'Outaouais-Technika-HBA, le Musée de l'Auberge Symmes et la Société d'histoire de l'Outaouais

⁸⁰ Les fonctionnaires municipaux sont, pour la section de la planification stratégique, Suzanne Dagenais et Jean Paré et pour le service d'urbanisme, Réjean Martineau et Éric Boutet.

Les observations directes

Suite aux deux événements participatifs, soit la consultation publique sur le *Plan d'aménagement et de design du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer* le 21 mars 2007 et la *Journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville de Gatineau* le 21 avril 2007, nous avons réalisé des comptes-rendus d'observations. Notre démarche d'observation directe a consisté à noter le déroulement de l'événement, à mémoriser la disposition spatiale des lieux et des personnes, le déroulement temporel ainsi que les différents acteurs présents⁸¹. Au cours de l'événement, nous avons noté les sujets de discussion et les différentes opinions des personnes présentes. À partir de ces notes d'observation, nous avons réalisé un compte-rendu d'observation qui vient appuyer l'analyse du plan et du projet urbain concernés par l'événement participatif.

Au chapitre VI, nous avons utilisé nos comptes-rendus d'observation pour analyser deux projets urbains préconisés par la Ville de Gatineau, soit les projets de développement du centre-ville et d'aménagement du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer. Ces moments d'observation permettent de voir si le plan particulier de ces projets respecte les grandes orientations des différentes planifications et politiques urbaines analysées au chapitre V. De plus, nous avons intégré l'art public urbain comme instrument d'action culturelle locale en analysant deux installations d'art public. Dans notre perspective, l'art public urbain tente de respecter l'esprit de la politique culturelle. En ce qui concerne ces installations d'art urbain, notre analyse se fonde sur un document municipal obtenu lors d'une entrevue avec un fonctionnaire du service des arts, de la culture et lettre de la Ville de Gatineau, soit le répertoire des installations d'art public de la Ville de Gatineau.

⁸¹ Weber, Florence et Stéphane Beaud, *op. cit.*, p. 170-172.

L'analyse des données

Pour faire l'analyse des données recueillies, nous avons d'abord procédé à une rétrospective de la démarche de planification et de politiques urbaines de la Ville de Gatineau depuis la réforme municipale en janvier 2002 (chapitre IV), en nous appuyant sur le dépouillement des documents municipaux et les entrevues réalisées lors de notre enquête de terrain. À partir de cette rétrospective du parcours de la planification, nous identifions un référentiel global incluant trois référentiels sectoriels pour l'analyse documentaire de la planification stratégique, du plan d'urbanisme, de la politique culturelle et de la politique d'habitation de la Ville de Gatineau (chapitre V). Il s'agit de voir dans quelle mesure ces référentiels sectoriels s'inscrivent au sein des plans, des politiques et des projets de la ville. Notre analyse documentaire s'effectue de manière transversale sous l'angle des référentiels sectoriels. Par analyse transversale, nous entendons une recherche d'indices et d'éléments constitutifs légitimant une représentation de l'action publique locale préconisée par la municipalité. Donnons l'exemple du référentiel de développement durable⁸². Ces éléments et indices constitutifs des plans et politiques sont entre autres des termes comme « santé collective », « réseaux verts » et « transport durable ».

L'analyse cognitive des politiques publiques suppose que le référentiel global d'une politique constitue le fil conducteur d'une légitimation politique par l'entremise d'un discours soutenu par les agents médiateurs. Dans le cadre de cette recherche sur la Ville de Gatineau, nous postulons que le référentiel global des plans et des politiques est la recomposition territoriale et que les référentiels sectoriels sont le développement durable, la participation et l'identité. Les dimensions cognitive (axiologique), normative (prescriptive) et symbolique (imaginaire) permettent d'appréhender les référentiels sectoriels de la recomposition territoriale. Ces dimensions illustrent comment les référentiels sectoriels proposés s'inscrivent dans une analyse de planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau. Le cadre d'analyse comportant les référentiels et les indices d'analyse a été

⁸² Voir le tableau 1 à la page suivante.

construit après avoir réalisé une lecture préliminaire des documents municipaux énumérés ici, les entrevues semi-dirigées et le parcours de planification de la ville. L'identification de ces référentiels sectoriels de la recomposition territoriale constitue une interprétation des résultats du dépouillement des documents municipaux et de notre enquête terrain. Ce ne sont pas les seuls référentiels à constituer le parcours de la planification de la Ville de Gatineau. Les tableaux suivants illustrent les trois référentiels sectoriels des plans et des politiques en identifiant les différents niveaux et les indices.

Tableau 1. Référentiel sectoriel du développement durable

Valeur (dimension cognitive ou axiologique)	Norme	Algorithme (relation causale)	Image (dimension symbolique)
Changement Devenir (Durée)	Équilibrer le triptyque économie/société/ environnement	Assurer l'équilibre entre l'économie, le social et l'environnement pour ne pas compromettre l'avenir des prochaines générations	L'adoption d'un plan d'aménagement et de développement
			Indice : Santé collective Protection des milieux naturels et réseaux verts Transport durable

Le développement durable gagne les orientations stratégiques des gouvernements et constitue souvent le fondement de la planification territoriale d'une institution. Il intègre les prérogatives économiques au développement social en l'articulant au respect de l'environnement, des espaces naturels et des milieux sensibles. Ce référentiel regroupe les indices d'analyse comme la *santé collective*, les *réseaux verts* et le *transport durable*.

Tableau 2. Référentiel sectoriel de la participation

Valeur (dimension cognitive ou axiologique)	Norme	Algorithme (relation causale)	Image (dimension symbolique)
Démocratie Engagement	Coproducteur des politiques publiques et négocier les décisions	Ouvrir aux acteurs les affaires publiques pour donner une légitimité aux décisions et aux politiques	L'adoption d'un cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales Forum citoyen favorise la délibération sur l'élaboration d'un plan de développement durable
			Indice : Coopération Délibération Coordination

La participation du citoyen et des acteurs du développement au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques incarne la méthode collaborative et communicationnelle permettant de réunir les décideurs, les techniciens et les habitants au sein d'un espace délibératif. La mise en place de réflexions collectives et de consultations publiques permet aux acteurs d'inscrire les représentations de leurs territoires au sein des orientations des plans et des politiques. Les indices d'analyse de ce référentiel sont la *coopération*, la *délibération* et la *coordination*.

Tableau 3. Référentiel sectoriel de l'identité

Valeur (dimension cognitive ou axiologique)	Norme	Algorithme (relation causale)	Image (dimension symbolique)
Différence Appartenance Reconnaissance Diversité	Respecter les aspirations et les volontés des acteurs	Pour construire l'identité du territoire par le respect des différences	L'adoption d'une politique culturelle La construction d'un espace communautaire multifonctionnel favorise la construction identitaire d'un milieu de vie
			Indice : Accessibilité Rayonnement Art urbain

L'identité constitue le fondement et la finalité de la planification et des politiques urbaines dans le sens où la construction identitaire des agglomérations et la création d'urbanité (ou de ruralité) s'effectuent à travers le mouvement de différenciation par rapport aux autres villes et la mise en valeur des particularités propres à un territoire. Cette identité s'inscrit dans la constitution d'un sentiment d'appartenance à des milieux de vie, à un habitat ou un lieu, à un territoire matériel et immatériel. L'*accessibilité*, le *rayonnement*, l'*art urbain* sont les indices composant le référentiel d'identité.

Le référentiel global de la recomposition territoriale renvoie à un processus d'adaptation des arrangements institutionnels sectoriels et des différents acteurs du développement au changement d'échelle de la ville. Cette adaptation s'effectue par l'entremise d'une entente commune sur la construction politique et identitaire de la ville. Cette entente se réalise autour de la participation des acteurs à la planification de la nouvelle entité. Les trois référentiels sectoriels précédents constituent la carte conceptuelle du processus de recomposition territoriale. Le référentiel global de recomposition territoriale traverse la vision du développement de la Ville de Gatineau. Les référentiels sectoriels et leurs indices décomposent le processus de recomposition territoriale. Ils fondent notre cadre d'analyse à partir du cadre théorique, soit en articulant le rapport entre le secteur et le global. Ils permettent d'orienter l'analyse documentaire de la planification et des politiques urbaines de manière transversale, c'est-à-dire sous l'angle de ces différents référentiels et des indices d'analyse. Ces derniers structurent la présentation des résultats. Cette opération met à l'épreuve tant nos objectifs de recherche que notre hypothèse. Elle envisage une recomposition territoriale favorisant une plus grande intégration des problématiques sectorielles au sein de la planification, des politiques et des projets urbains.

Les limites de cette recherche se situent au niveau de l'interprétation des résultats dans le sens où le processus de recomposition territoriale reste une question de perception des acteurs territoriaux. Le territoire change les politiques, mais il s'avère plus difficile d'affirmer que les politiques changent le territoire. Nous avons choisi de présenter nos résultats sous l'angle des référentiels de la recomposition territoriale et non en fonction de chaque plan ou politique. Ce choix associe un référentiel à un projet spécifique et plus d'un référentiel pour un seul territoire. Par contre, un projet et une politique peuvent réunir plusieurs référentiels sectoriels tout en articulant un référentiel global. Selon cette perspective, nous pensons que l'usage que nous faisons du concept de référentiel est différent de l'application proposée par les tenants de l'approche cognitive des politiques publiques.

CHAPITRE IV - PARCOURS DE PLANIFICATION

La rétrospective de la planification et des politiques urbaines est un exercice permettant de saisir la démarche entreprise par la municipalité de Gatineau depuis sa fusion le 1^{er} janvier 2002. Le processus de différenciation territoriale s'opère à travers une spécificité des enjeux locaux et une tentative de construction politique et identitaire de l'agglomération nouvellement constituée. Le présent parcours de planification de la Ville de Gatineau ne se veut pas une illustration exhaustive, ni une analyse en profondeur de chaque politique urbaine élaborée par cette municipalité, mais plutôt une rétrospective du parcours de planification qui situe un milieu urbain dans son contexte particulier. Par parcours de planification, nous entendons les démarches, les processus de plans et de politiques orchestrés par la Ville de Gatineau. Nous pensons que ce parcours de planification met en évidence les référentiels qui sous-tendent le processus de recomposition territoriale. Rappelons que ce chapitre s'appuie sur l'analyse documentaire et les entrevues effectuées lors de notre enquête terrain.

Le parcours de planification urbaine de la Ville de Gatineau montre dans quelle mesure elle a enclenché rapidement, suite à la restructuration territoriale, une démarche de planification stratégique permettant d'orienter l'ensemble des autres processus d'élaboration des politiques urbaines de son administration. Depuis sa formation⁸³, plusieurs politiques urbaines ont fait l'objet d'une construction collective dont la politique culturelle et la politique d'habitation. Comme suite à l'adoption en septembre 2003 par le conseil municipal du plan stratégique, le processus d'élaboration du plan d'urbanisme débute pour ensuite être adopté en juin 2005 après une démarche de consultation publique et une harmonisation territoriale des anciens plans ayant force de loi au sein des villes regroupées.

⁸³ Voir les détails du rapport final du Comité de transition chargé d'assurer la transition vers la nouvelle ville intitulé « Construire la métropole de l'Outaouais ».

La liste suivante présente le parcours chronologique de la planification urbaine de la Ville de Gatineau entre 2001 et 2006.

20 décembre 2000 :	Constitution du comité de transition de la CUO vers la Ville de Gatineau
4 novembre 2001 :	Élection municipale
1^{er} janvier 2002 :	Constitution officielle de la nouvelle Ville de Gatineau
printemps 2002 :	Début de la démarche de planification stratégique
août 2002 :	Publication des Pistes de réflexion
septembre 2002 :	Première journée d'ateliers de discussion avec les partenaires des différents milieux
novembre et décembre 2002 :	Consultation publique sur les Pistes de réflexion
21 novembre 2002 :	Nomination des membres de la <i>Commission des choix stratégiques</i>
21 mars 2003 :	Forum sur l'Avenir de Gatineau Proposition initiale <i>L'avenir de Gatineau se dessine</i>
printemps 2003 :	Début de la démarche de Plan d'urbanisme
18 septembre 2003 :	Adoption du <i>Plan stratégique 2003-2007</i>
juin 2004 :	Lancement officiel de la politique culturelle
21 juin 2005 :	Adoption du Plan d'urbanisme
octobre 2006 :	Adoption de la Politique d'habitation

Gatineau : une mosaïque de villages urbains

La Ville de Gatineau est la porte d'entrée ouest du Québec, la première agglomération urbaine en Outaouais et la quatrième en importance au Québec⁸⁴. De plus, la ville fait partie de la région de la capitale fédérale du Canada, un espace interprovincial géré par la Commission de la capitale nationale (CCN) constituant la plus importante concentration d'emplois gouvernementaux au Canada. Selon les fonctionnaires de la section de la planification stratégique de la ville que nous avons rencontrés, le parcours de planification et de politiques urbaines de Gatineau se distingue par l'efficacité et la rapidité des processus d'élaboration après la réforme municipale effective le 1^{er} janvier 2002. Par le fait même, la ville dispose de plusieurs plans et politiques qui rendent compte de son dynamisme sociopolitique⁸⁵.

Dès janvier 2002, la nouvelle Ville de Gatineau amorce un processus de planification urbaine. La ville établit la Commission des choix stratégiques qui est chargée de coordonner la démarche de la planification stratégique. À l'automne 2002, elle propose une série de consultations publiques suite à la publication en août d'un document intitulé « Piste de réflexion ». Ce document préliminaire devient le point de départ aux fins de discussions avec les partenaires du développement urbain et du milieu communautaire ainsi qu'avec les citoyens et organismes de tout genre.

La chef de la section de la planification stratégique souligne que les consultations publiques se sont déroulées dans sept secteurs ou noyaux urbains permettant à un maximum de participants d'exprimer leurs préoccupations et leurs volontés auprès des responsables de l'élaboration d'une vision commune de la ville. Ces consultations

⁸⁴ Statistique Canada. 2007. Gatineau, Québec (tableau). Profils des communautés de 2006, Recensement de 2006, produit n° 92-591-XWF au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 13 mars 2007.

<http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/profiles/community/Index.cfm?Lang=F> (site consulté le 15 février 2008).

⁸⁵ Voir l'annexe 1 pour une liste de l'ensemble des plans et politiques de la Ville de Gatineau.

préliminaires permettent à la Commission des choix stratégiques de proposer, lors du Forum sur l'avenir de Gatineau le 21 mars 2003, une vision et des directions stratégiques orientant les actions publiques locales au cours des cinq prochaines années. C'est avec l'adoption d'un plan stratégique en septembre 2003 que la ville enclenche les autres processus de planification et de politiques urbaines.

Dans le cadre d'une autre entrevue à la section de la planification stratégique, un fonctionnaire souligne que la nouvelle agglomération remplace donc la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), organisation qui regroupait les villes d'Aylmer, Hull, Gatineau, Masson-Anger et Buckingham. Il rappelle que ces cinq villes constituent les secteurs de services et de planification de la nouvelle Ville de Gatineau, faisant de cette institution municipale une instance politico-administrative à un seul palier de gouvernance locale. Pour donner un exemple qui se distingue de la Ville de Gatineau, la municipalité de Laval représente à la fois une ville, une MRC et une région administrative incluse dans la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). Le territoire gatinois constitue une agglomération urbaine équivalant à une MRC avec son schéma d'aménagement et de développement (SAD) et une ville disposant d'un plan d'urbanisme. Par contre, elle est constituée en tant que ville hors MRC, c'est-à-dire qu'elle ne représente pas, comme la Ville de Laval, une MRC à proprement parler. Il revient à la ville de faire la révision du SAD et d'élaborer un plan d'urbanisme conformément à l'exigence de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Notre interlocuteur nous rappelle également que la Commission des choix stratégiques est à l'origine de l'élaboration du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. De plus, il souligne que la ville a choisi de ne pas établir d'organisme indépendant chargé des consultations publiques comme l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Elle a choisi de développer une unité interne de coordination de la participation publique. Cette unité organise, en coordination avec le service des communications et les différents services de la ville, des

consultations publiques en lien avec un processus d'élaboration d'un plan ou d'une politique. De plus, cette unité interne permet d'instaurer une culture de la participation au sein des services de la municipalité. Cette remarque est confirmée suite à une entrevue avec le directeur adjoint du Module d'urbanisme et de développement durable qui soutient que l'élaboration et la mise en œuvre des plans et politiques urbaines s'inscrivent dans une coopération entre les différents services de la ville. Celui-ci maintient que le service d'urbanisme fait souvent appel au service de communication et à la section de la planification stratégique afin d'élaborer une stratégie commune pour présenter la démarche de planification à la population, les détails du déroulement de la démarche ainsi que le choix des personnes ressources affectées au dossier.

En parallèle à ce processus de planification stratégique, le service des arts et de la culture mène lui aussi un processus d'élaboration de la politique culturelle. Devant favoriser le rayonnement culturel de la région, la politique culturelle devient l'instrument d'action publique concrétisant les aspirations de la planification stratégique en termes de développement urbain intégré. C'est avec un découpage territorial particulier que la ville se démarque en intégrant à sa planification des milieux de vie sociocommunautaires respectant les particularités socioculturelles des différents réseaux sociaux arpentant l'espace urbain. Cette échelle de découpages de proximité s'inspire du courant urbanistique américain du nouvel urbanisme où l'on retrouve l'ensemble des services publics et privés au sein du quartier urbain. Ce découpage territorial devient le fondement du plan d'urbanisme, mais ne permet pas le remplacement des secteurs et des zones de planification traditionnellement utilisés dans la mise en œuvre d'un tel document urbanistique. Ces territoires sociocommunautaires sont conceptualisés à Gatineau en tant que « Villages urbains », un concept où s'inscrivent les prescriptions en termes de proximité, de multifonctionnalité, d'environnement convivial, et de transport collectif.

Démarche de plans et processus d'élaboration de politiques

Dans un contexte de recomposition territoriale, les processus et les démarches de politiques deviennent des événements permettant aux autorités municipales d'appréhender les conditions socioculturelles en présence sur leur territoire. Ouvrir ces démarches au citoyen, aux acteurs privés et aux organismes communautaires constitue un élément important de leur réussite. La chef de la planification stratégique soutient que lors du processus d'élaboration du plan stratégique, les consultations publiques ont permis d'accroître la légitimité du document final, mais elles ont surtout orienté les directions stratégiques contenues dans le plan tout en respectant la multiplicité des intérêts citoyens de la nouvelle Ville de Gatineau⁸⁶.

Le plan stratégique contient quatre grandes thématiques structurant l'ensemble des devis de planification. Le lien territorial entre le bâti et le naturel, le développement urbain intégré, l'échelle identitaire de proximité et la participation constituent les grandes directions du plan stratégique. La vision stratégique du développement privilégie les grands référents que sont le territoire, le collectif, l'identitaire ainsi que l'attractif et le compétitif. La chef de la section de la planification stratégique confirme que ce plan, en tant que Projet de Ville, constitue le fondement du plan d'urbanisme. Elle rappelle que ce document de référence est mis en œuvre par un plan d'activités municipales annuel, des priorités d'action et un rapport de progrès semestriel qui établissent les actions collectives urbaines à privilégier pour rendre intelligibles les orientations soutenues dans la vision stratégique. Cependant, ces documents de gestion interne ne sont pas vraiment publics, ils servent à la coordination des services de la ville.

À partir des trois référentiels proposés précédemment, le plan stratégique est à la participation ce que le plan d'urbanisme est au développement durable et à l'identitaire. La politique culturelle constitue l'instrument par excellence de promotion et de construction identitaire et le plan d'urbanisme établit les villages urbains en tant qu'unités territoriales

⁸⁶ Le terme « citoyen » peut renvoyer au citoyen corporatif, communautaire ou individuel.

pour la valorisation du sentiment d'appartenance et du patrimoine culturel. Lors de notre entrevue, la chef de la section de la planification stratégique réitère que cette unité de planification (village urbain) est vouée à devenir l'espace de proximité pour les services publics⁸⁷. Nous devons noter que ce plan d'urbanisme reste un instrument de planification traditionnel sans grande innovation dans le sens où il n'intègre pas des éléments favorisant la multiplicité et la diversité et ne propose pas de véritables changements au niveau des actions publiques d'aménagement.

Dans un contexte de rigidité réglementaire découlant de la *Loi de l'aménagement et de l'urbanisme* (LAU), le plan d'urbanisme intègre au sein de ses orientations les principes d'action du développement durable en favorisant et priorisant le transport collectif dans une approche urbanistique respectant l'environnement urbain dans son parti d'aménagement. Le directeur adjoint du Module d'urbanisme et de développement durable soutient que la participation préalable à l'élaboration des documents de consultation permet d'éviter des oppositions et de profiter d'une bonification itérative des documents de plans ou de politiques. C'est dans une telle perspective que la révision de la LAU permettra peut-être de rendre les processus d'élaboration de politiques et de plans plus délibératifs et collaboratifs tout en respectant les volontés des acteurs du développement, des organismes socioculturels et communautaires ainsi que les aspirations et les volontés des citoyens.

L'impression générale de notre interlocuteur concernant les démarches de politiques et de plans actuelles semble s'inscrire dans le respect des normes urbanistiques prescrites par les lois et règlements de la province. Quoique la Ville de Gatineau possède un cadre de référence en matière de participation, il croit que cette participation citoyenne est parfois réduite à des contestations et des oppositions n'apportant pas d'éléments constructifs au travail amorcé par les fonctionnaires municipaux. La principale différence soulignée par notre interlocuteur entre les démarches du plan d'urbanisme et les autres démarches de

⁸⁷ Laurence Ahoussou, Suzanne Dagenais, Marc-Andrée Roy, « Le cas de Gatineau. Le village urbain comme lieu de concentration », dans *Revue Urbanité*, octobre 2005, p. 39-41. Voir également l'article de Daphné Angiolini, « Villages urbains : vie de quartier. La Ville de Gatineau implante 16 « villages » sur son territoire », dans *Le Devoir*, édition du samedi 7 et du dimanche 8 mai 2005.

politiques ou de plans est le caractère légal du plan d'urbanisme. La municipalité est tenue par la LAU d'élaborer et de mettre en œuvre par des règlements d'urbanisme un plan d'urbanisme pour son territoire, en conformité avec le schéma d'aménagement et de développement approuvé préalablement par le ministère des Affaires municipales. Cette distinction est importante dans le sens où les autres politiques devraient s'élaborer en respectant l'esprit des orientations du plan tout en bonifiant la mise en œuvre de celui-ci. Ceci revient au principe hiérarchique des plans et des politiques évoqué dans notre cadre théorique.

Sans se concrétiser au sein d'une véritable politique urbaine, l'environnement et le développement durable semblent devenir des prérogatives de l'action publique municipale. Un des exemples illustrant l'intention de la ville de favoriser le développement durable de son territoire est l'élaboration d'un plan particulier de développement urbain pour le centre-ville ayant comme objectif principal de favoriser le développement immobilier résidentiel de haute densité. La ville propose un programme de subvention à la construction neuve et de crédit de taxes foncières pour les projets d'habitation au centre-ville. De plus, le projet urbain du *Rapibus* constitue l'une des actions urbaines locales qui permet à la Société des transports de l'Outaouais (STO) d'étendre ses services de transport en commun au sein d'un parcours réservé à la circulation de ses autobus. Ce projet permet également d'accroître la mobilité à l'aide d'un système de transport en reliant d'est en ouest le territoire de Gatineau.

En tant que pôle régional, Gatineau regroupe l'une des plus importantes concentrations d'artistes en arts visuels au Québec, mais l'une des moins subventionnées. Le président du Musée de l'Auberge Symmes soutient que le service des arts et de la culture se devait de mettre de l'avant une politique culturelle rassemblant les préoccupations du domaine culturel et privilégiant une approche intégrée du développement culturel. Selon cet interlocuteur, une telle approche préconise la reconnaissance des artistes, du soutien des organismes culturels, de la promotion et du rayonnement de l'identité culturelle, du

maintien et l'entretien des infrastructures culturelles municipales et de la mise en valeur du patrimoine. Ces actions publiques culturelles locales deviennent l'occasion d'encourager les artistes et les organismes locaux par des acquisitions municipales d'œuvres d'art et par la promotion et le financement des attraits touristiques, culturels et patrimoniaux. Dans le cas de l'Auberge Symmes, celle-ci est un attrait culturel et patrimonial précieux de la Ville de Gatineau, située au cœur du Vieux Aylmer à la porte d'entrée du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer.

Comme suite à l'adoption de la politique culturelle, le 2 décembre 2003, le service des arts, culture et des lettres élabore des politiques complémentaires visant le soutien des organismes culturels, l'accessibilité aux infrastructures et l'acquisition d'œuvres d'art ainsi qu'un programme de reconnaissance du bénévolat. Sans faire l'objet d'une politique officielle, l'art urbain devient une manière de promouvoir la culture et les arts en les intégrant au sein des nouveaux projets de construction municipale. Par le fait même, l'art urbain fait l'objet d'une intégration au sein du réseau routier où l'on inaugure à l'intersection du boulevard Maisonneuve et Sacré-Cœur l'œuvre « Réflexion ». Cet ouvrage illustre à la fois l'histoire régionale de la production forestière tout en permettant l'animation et la revitalisation d'un secteur urbain.

Les autres politiques municipales adoptées par la ville sont nombreuses et parmi celles-ci se trouvent les politiques d'habitation, de la famille, des loisirs, du sport et du plein air ainsi qu'une politique de circulation. Ces politiques municipales sont principalement orientées vers un secteur en particulier, mais elles contribuent toutes à rendre les logiques d'action urbaine plus transversales et coopératives dans le sens où elles tentent de respecter les orientations du plan stratégique et de s'articuler aux autres politiques élaborées préalablement.

Le responsable des programmes et des projets de développement du service d'urbanisme souligne l'importance de la politique d'habitation pour le développement

urbain durable. Cette politique urbaine chapeaute le règlement de salubrité, le programme de crédit d'impôt foncier pour la construction résidentielle à haute densité au centre-ville, la construction de logements sociaux, le programme de « Rénovation-Québec » et les subventions en matière de protection et de restauration du patrimoine bâti. Notre interlocuteur du service d'urbanisme et de développement durable soutient que cette politique favorise la multifonctionnalité et la mixité en rassemblant les dimensions sociales du développement, les préoccupations en termes d'étalement urbain et la rénovation des noyaux urbains existants.

Les particularités urbanistiques de Gatineau s'inscrivent dans la dichotomie entre l'espace urbain bâti et l'espace vert ou naturel. C'est dans cette perspective qu'un plan de développement agricole est élaboré pour répondre aux problèmes liés à l'étalement de la trame urbaine et pour protéger la quantité et la qualité des terres agricoles riches et fertiles de l'Outaouais urbain. Dans une perspective de développement urbain durable où les plans et les politiques permettent d'accroître l'articulation entre les différentes actions municipales menées par les divers secteurs de l'appareil administratif, la partie agricole du territoire de la Ville de Gatineau reste un enjeu important et une ressource stratégique. Les pressions provenant d'un développement périphérique au centre-ville viennent saboter les efforts entrepris pour favoriser des projets urbains sur des terrains sous-exploités où les possibilités de reconversion ou de transformation urbaine permettent la revitalisation de quartier ou de secteur présentement en quête d'usage.

*

* *

Recomposition et représentation

L'intérêt heuristique de ce parcours de la planification et des politiques urbaines est sa capacité de mettre en perspective la démarche entreprise par la Ville de Gatineau depuis la réforme municipale de 2002. Il permet d'illustrer comment les acteurs, principalement institutionnels, dominent les démarches et les processus d'élaboration de plans et de politiques. Nous avons fait une rétrospective du contexte de planification de la Ville de Gatineau pour identifier les éléments constitutifs des plans urbains et des politiques locales. Nous pouvons constater que la participation des citoyens et des organismes locaux à l'élaboration des documents municipaux est un élément central pour légitimer les orientations prescrites par ceux-ci. La référence constante au développement durable comme principe directeur de la planification constitue un indice de son appropriation discursive par les autorités municipales.

Les entrevues avec des fonctionnaires et des dirigeants d'organismes locaux rendent compte d'une coopération entre les citoyens, les organismes et la ville pour énoncer une planification sous l'angle des référentiels sectoriels énoncés précédemment. Cette coopération n'est pas sans conflits dans le sens où les citoyens et les organismes locaux investissent les démarches de planification urbaine pour influencer les orientations de l'action publique municipale en termes de développement selon leurs aspirations. Cependant, nous constatons que les fonctionnaires et les dirigeants municipaux, en tant que médiateurs, dominent les processus d'élaboration de politiques dans la mesure où ils disposent d'une structure interne de participation citoyenne qui s'accapare de l'ensemble des étapes de la démarche. Ils établissent une vision préliminaire avant d'annoncer le déroulement d'une consultation publique concernant un plan de développement pour ensuite venir bonifier cette vision du développement par les commentaires et les interventions des citoyens et des organismes locaux. Les commissions sectorielles municipales sont les instances qui permettent aux citoyens d'exercer un rapport de force envers l'autorité des fonctionnaires municipaux. Elles établissent cette entente commune sur

les représentations et les références en ce qui concerne la planification et le développement de la ville.

La section de la planification stratégique et le service d'urbanisme ont établi une plateforme de planification structurante articulée à des politiques urbaines qui soutiennent la mise en œuvre d'un développement urbain. Ce parcours de planification et de politiques urbaines contextualise notre analyse du plan stratégique, du plan d'urbanisme, de la politique culturelle et de la politique d'habitation qui suit. À partir de l'analyse documentaire et de ce parcours de la planification, nous proposons d'ancrer ces documents municipaux en analysant trois projets urbains, soit le parc et son intégration au milieu de vie, l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville et l'art public urbain comme manifestations de l'appartenance identitaire et d'urbanité d'un territoire.

CHAPITRE V – PLANIFICATION ET POLITIQUES URBAINES

Ce chapitre est consacré à l'analyse de notre corpus documentaire, soit le plan stratégique, le plan d'urbanisme, la politique culturelle et la politique d'habitation. Ces documents de planification et ces politiques urbaines ne constituent pas l'ensemble des politiques élaborées par la municipalité, mais elles représentent quatre politiques qui rendent compte de manière claire des objectifs et des orientations de la Ville de Gatineau en termes de planification et de développement urbain.

L'analyse de ces documents municipaux s'inscrit dans une recherche d'éléments significatifs et d'indices permettant de souligner le recours par les autorités municipales aux trois référentiels sectoriels de la recomposition territoriale. Ainsi, l'analyse des politiques et de la planification urbaine s'appuie sur une recherche des éléments constitutifs de la signification à partir de laquelle ces instruments ont été élaborés au cours des cinq dernières années. Pour la réalisation de ce projet, nous avons identifié plus haut, dans notre cadre d'analyse, les référentiels sectoriels de développement durable, de participation et d'identité. Ces derniers ne sont pas les seuls à former l'univers référentiel de la planification et des politiques publiques locales de la Ville de Gatineau. Ils permettent, néanmoins, l'appréhension des conditions dans lesquelles les actions urbaines prennent forme. Sous l'angle de ces référentiels, nous analysons des plans et des politiques de la Ville de Gatineau. Ainsi, leur pertinence reste toujours à être confirmée à travers une maïeutique de l'action publique. Cette maïeutique s'exprime par notre question de recherche qui tente de voir si le renouvellement de la planification et des politiques urbaines favorise le processus de recomposition territoriale de la Ville de Gatineau.

Le développement durable devient le référentiel du plan stratégique et du plan d'urbanisme, deux documents de planification territoriale qui orientent l'ensemble des politiques urbaines comme la politique d'habitation. Le référentiel de la participation forme l'essentiel d'une des grandes orientations du plan stratégique et fonde le cadre de référence

en matière de participation citoyenne aux affaires municipales. En ce qui concerne le référentiel identitaire, la politique culturelle constitue l'instrument de référence selon lequel les actions culturelles locales, et en particulier l'art public, peuvent s'appuyer et favoriser un développement culturel urbain permettant à la fois une différenciation et une recomposition territoriales.

Les référentiels que nous avons proposés découlent de l'univers cognitif dans lequel s'inscrit la démarche de planification de la Ville de Gatineau. Cette analyse de la planification et des politiques urbaines permet de montrer la mise en cohérence de la planification, des politiques urbaines et des projets d'aménagement et de développement. Outre cette articulation entre politiques et actions, nous mettons à l'épreuve le concept de transversalité ou d'horizontalité postulé dans notre hypothèse de départ. Par le fait même, la recomposition territoriale s'inscrit dans une démarche d'élaboration de politiques urbaines qui rassemblent des orientations et des principes relevant des aspirations et des volontés du milieu dans lequel elles prennent forme.

Tableau 4. Les orientations et instruments d'action publique de la Ville de Gatineau selon les référentiels proposés

	Planification stratégique (PS)	Urbanisme (PU)	Habitation (PH)	Arts et culture (PC)
DÉVELOPPEMENT DURABLE	A. Vers une harmonisation entre les milieux naturels et bâtis; C. Vers une mosaïque de villages urbains	2. L'amélioration continue du cadre environnemental et de la santé collective 4. L'intégration des corridors de verdure et la protection des milieux sensibles 5. L'intensification des activités en bordure du réseau de transport en collectif 6. La bonification du réseau routier et des infrastructures de transport collectif	1. Encadrement du développement et création de milieu de vie de qualité; 2. Intensification résidentielle	1.a Patrimoine et histoire ° Élaborer une politique du patrimoine ° Protection et conservation du patrimoine (muséologie)
PARTICIPATION	D. Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales Commission consultative des choix stratégiques	2. L'amélioration continue du cadre environnemental et de la santé collective Commission de l'environnement et du développement durable	Commission permanente sur l'habitation	Commission des arts, de la culture, des lettres et du patrimoine
IDENTITÉ	B. Vers un développement économique, culturel, social et communautaire intégré; C. Vers une mosaïque de villages urbains	1. L'émergence de villages urbains complets, dynamiques, identitaires et conviviaux 3. La valorisation du patrimoine et du caractère identitaire 7. Le rayonnement du centre-ville, du centre d'activités et des noyaux urbains	5. La rénovation résidentielle et la revitalisation urbaine intégrée	1. L'identité culturelle et le rayonnement 2. La promotion de la culture et l'accessibilité des citoyens aux arts et à la culture 3. Le soutien de l'artiste et des pratiques artistiques

Ce tableau réunit l'ensemble des orientations des plans et politiques faisant l'objet d'une analyse. Il recense les orientations et les dispositifs qui sous-tendent les référentiels de la recomposition territoriale que la Ville de Gatineau annonce dans ses documents municipaux. Nous référons à ces orientations tout au long de ce chapitre.

Le développement urbain durable

À l'instar de la conception du développement que se font certains auteurs⁸⁸, il s'avère que le développement durable serait actuellement un référentiel selon lequel un nombre significatif de planifications et de politiques urbaines s'élaborent et se mettent en œuvre. Par le fait même, nous assistons à « la construction d'un référentiel "développement durable" commun aux acteurs » ayant « un horizon obstrué par le poids et la force de référence des objectifs et routines sectoriels, notamment chez les acteurs publics, et en particulier dans les métiers qui ont, de facto et de tradition, géré l'urbanisme et l'environnement dans la ville⁸⁹. » Ce référentiel tente de rapprocher les dimensions environnementales, sociales, économiques au sein d'approches où les conséquences du développement doivent s'inscrire au sein d'un respect du devenir. C'est dans une volonté de conservation de ce devenir que l'attribution durable au concept de développement devient chose délicate et difficile à intégrer à l'action publique. « Des pratiques sans théorie et des théories sans pratique », nous dit Jacques Theys lorsque vient le temps d'intégrer les considérations environnementales au sein des actions publiques⁹⁰. C'est à la fois un principe d'action publique qui intègre les différents secteurs d'intervention de la ville et un concept nébuleux critiqué pour son ambiguïté et sa difficile mise en œuvre. De plus, il ne peut que faire l'objet d'une construction collective spécifique dans le sens où sa définition s'inscrit à travers un processus politique et au sein d'une société en particulier⁹¹. Selon certains, le développement durable est « une éthique de changement... une grille de lecture des mutations accélérées que connaissent les territoires et un référentiel utile pour la conception et l'élaboration des politiques publiques⁹². »

⁸⁸ Rist, Gilbert, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

⁸⁹ Françoise Navez-Bouchanine, « Le développement durable urbain : « best practice » ou leurre méthodologique », dans *Espaces et sociétés*, n° 131, 2007, p. 113.

⁹⁰ Définition de Jacques Theys du *Développement durable* dans Wachter, Serge (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube/DATAR, 2000, p. 27.

⁹¹ Jacques Theys, « Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments », dans *Idem*, p. 240.

⁹² Antonio Da Cunha, « Développement durable : éthique du changement, concept intégrateur, principe d'action » dans Da Cunha, Antonio et Jean Ruegg, *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003, p. 13.

À l'occasion du conseil municipal du 8 mai 2007 dans le secteur Buckingham, le maire Marc Bureau souligne le *leadership* de la Ville de Gatineau en matière environnementale et de développement durable. Il annonce le dépôt de neuf cent dix-huit mille dollars (918 000 \$) dans la caisse des Fonds Vert⁹³. Selon le maire, cette somme consacrée à des actions publiques environnementales consolide « l'image verte » de la Ville de Gatineau. Elle permet de mettre en œuvre plusieurs actions concrètes visant à la promotion de l'environnement et des ressources naturelles. La parole du maire montre comment le développement durable et le respect de l'environnement sont une priorité d'action pour la municipalité. Par exemple, dans le cadre du programme de subventions municipales en matière de développement durable, le Fonds vert peut servir de subvention aux organismes sans but lucratif dont les activités visent à promouvoir le développement durable⁹⁴. Nous tenterons de montrer à travers l'analyse du plan stratégique et du plan d'urbanisme cette position politique de la Ville de Gatineau.

Les rapports qu'entretiennent le bâti et le naturel sont pris en charge par la Ville de Gatineau pour contrôler l'urbanisation exponentielle des dernières années. Dans un contexte où la périurbanisation se vit dans la plupart des grandes agglomérations du monde, la Ville de Gatineau connaît un développement important de son parc immobilier suburbain et le dépérissement de son centre-ville traduisant un déséquilibre spatial du territoire. C'est dans une perspective d'harmonisation entre les milieux naturel et bâti que la ville tente de répondre aux volontés des promoteurs immobiliers ainsi qu'à sa responsabilité en termes de logements sociaux et de préservation des ressources naturelles de son territoire. La rencontre entre les multiples dimensions du développement comme le social, le communautaire, le culturel, l'économique, l'environnemental constitue l'élément fondateur d'une planification urbaine rassemblant la vaste majorité des problématiques inhérentes à un territoire urbain. Pour le référentiel sectoriel de développement durable, notre attention se porte sur plusieurs orientations du plan stratégique et sur certaines

⁹³ Ville de Gatineau, *Politique d'utilisation et de gestion du Fonds vert*, Travaux publics et environnement, Gatineau, 2007.

⁹⁴ Voir le site Internet de la ville : <http://www.ville.gatineau.qc.ca/programmepgmr/subventions.htm> (visité 15 mars 2008)

grandes orientations du plan d'urbanisme. La politique d'habitation permet d'illustrer à la fois les problématiques en matière de mixité sociale et de développement multifonctionnel, particulièrement dans le cas du centre-ville.

Les problématiques d'aménagement concernant la durabilité du développement s'inscrivent dans une volonté de « l'amélioration continue du cadre environnemental gatinois et de la santé collective » et de « l'intégration des corridors de verdure et la protection des milieux sensibles⁹⁵. » De plus, la consolidation du réseau de transport collectif semble une préoccupation majeure de développement et d'aménagement de la ville. Celle-ci coïncide avec la cinquième et sixième orientation du plan d'urbanisme tout en constituant les deux orientations relatives au projet urbain de Rapibus⁹⁶. De plus, elles s'articulent avec les orientations de la politique d'habitation qui favorise « l'encadrement plus serré du développement et la création de milieux de vie de qualité » et « une intensification résidentielle dans les quartiers existants et les nouveaux secteurs » tout en répondant aux considérations stratégiques de « poursuivre le développement d'un réseau de transport offrant des choix et orienté vers le transport durable⁹⁷. »

La première direction du plan stratégique concerne l'harmonisation entre les milieux bâtis et naturels. Nous retrouvons l'utilisation des expressions de « mise en valeur durable » et « ville verte » indiquant une certaine sensibilité en ce qui a trait au référentiel de développement urbain durable⁹⁸. Le plan stratégique s'applique à rendre intelligible le concept de village urbain selon lequel la mise en valeur des lieux d'appartenance des citoyens est rendue possible⁹⁹. Ces milieux urbains d'appartenance deviennent des territoires infralocaux dont le réseau de transport collectif permet la connexion et

⁹⁵ Plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau, avril 2005, p. 69 et 72. À partir de maintenant, les plans et politiques de la Ville de Gatineau sont cités de manière suivante : *Plan stratégique* (PS), *Plan d'urbanisme* (PU), *Politique d'habitation* (PH) et *Politique culturelle* (PC). En ce qui concerne le plan stratégique, les quatre directions correspondent à des lettres et les stratégies à des chiffres. Par exemple, la quatrième stratégie de la troisième direction se note C.4.

⁹⁶ PU, p. 73 à 75.

⁹⁷ PH, p. 17.

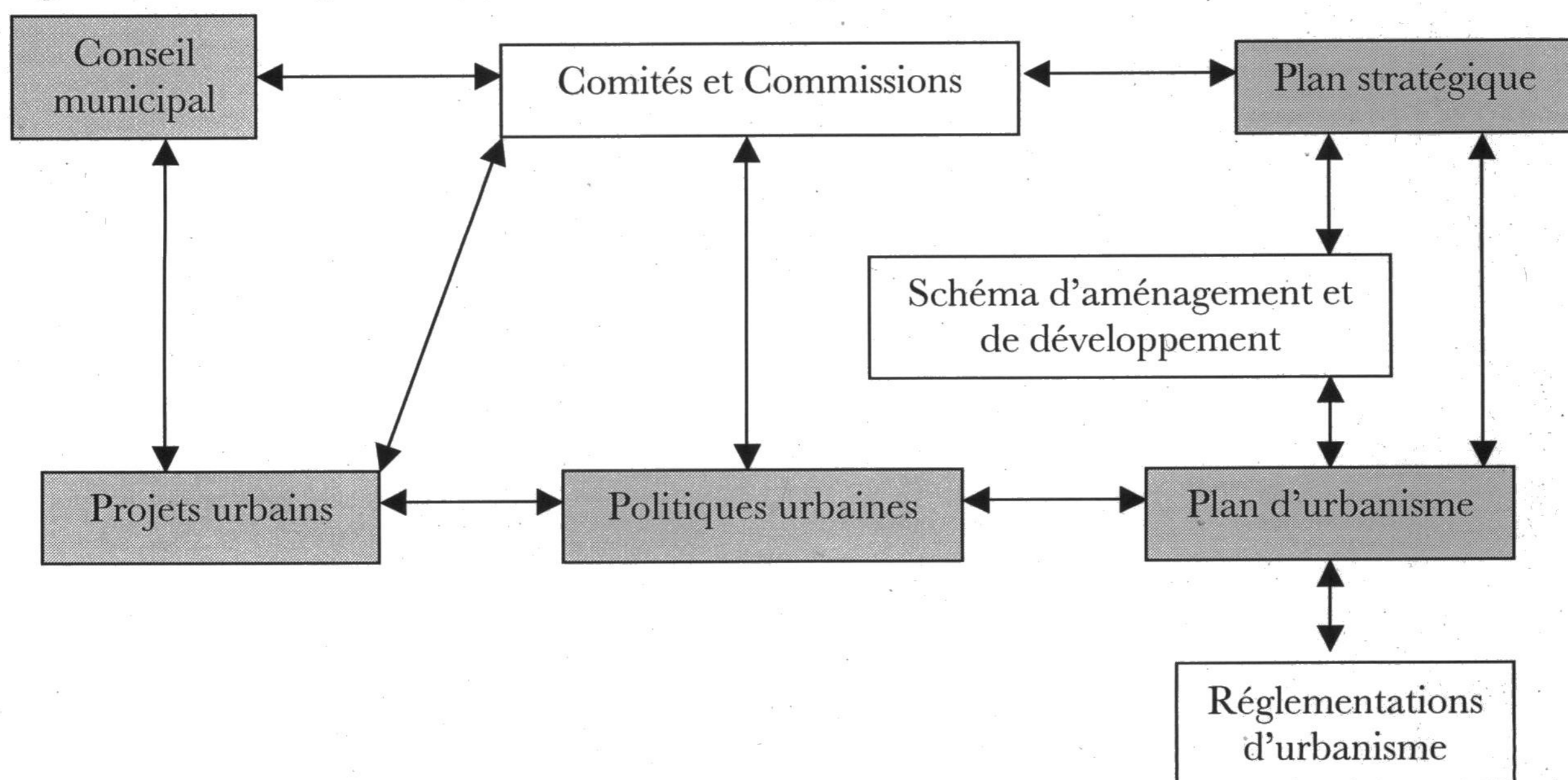
⁹⁸ PS, p. 15.

⁹⁹ PS, p. 27.

l'articulation en favorisant à la fois une densification des activités et une mixité tant sociale que fonctionnelle de l'environnement urbain.

Les liens entre le plan stratégique et le plan d'urbanisme sont nombreux dans la mesure où le plan d'urbanisme tente de traduire chaque grande direction du plan stratégique sous forme d'orientation d'aménagement et de développement afin d'encadrer la gestion territoriale tout en respectant la vision d'avenir de la ville¹⁰⁰. Nous avons identifié un lien pour chaque orientation du plan d'urbanisme se rapportant au référentiel de développement durable. Nous voulons préciser que le plan d'urbanisme s'appuie sur deux documents, soit le plan stratégique et le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de l'Outaouais devenue la Ville de Gatineau. Dans la figure suivante, nous observons comment les dispositifs et les instruments du développement urbain sont mis en interaction. Elle montre en quoi les liens entre les différentes politiques urbaines sont essentiels pour permettre l'élaboration de projets urbains cohérents et articulés avec les orientations et les objectifs de la planification.

Figure 1. Les dispositifs et instruments de planification urbaine¹⁰¹



¹⁰⁰ PS, *Une vision du Gatineau de demain*, p. 12.

¹⁰¹ Une adaptation de la figure du PU, p. 5.

Milieu de vie et santé collective

En matière de qualité du milieu de vie, le plan d'urbanisme s'inscrit dans le respect des orientations du plan stratégique soutenant l'importance « [d'] impliquer la population dans la préservation et la mise en valeur des espaces naturels afin que les citoyens et les acteurs du développement s'approprient la responsabilité de contribuer à l'image verte de la ville¹⁰². » À première vue, cette stratégie apparaît plutôt du côté de la participation dans la mesure où elle tente d'impliquer la population, mais cette participation sert d'abord à l'amélioration du cadre environnemental de Gatineau. C'est avant tout la préservation et la mise en valeur des espaces naturels que cette stratégie vise tout en incitant la population à la responsabilité citoyenne. Cette responsabilité se veut une manière de contribuer à l'amélioration de la santé collective et à la qualité du milieu de vie.

Nous remarquons que les actions proposées au sein de cette orientation du plan d'urbanisme intègrent une multiplicité de champs d'intervention comme le transport en commun, le logement, la sécurité, la circulation, le bruit et la conversion des sites sous-utilisés¹⁰³. Selon le plan stratégique et le plan d'urbanisme de la ville, l'amélioration du milieu de vie passe inévitablement par une concertation avec la population afin de mettre en œuvre en collaboration avec cette dernière et la ville des projets urbains et des actions publiques locales capables de répondre aux enjeux spécifiques des différents villages urbains.

Une des actions du plan d'urbanisme concerne l'élaboration d'un plan directeur des parcs pour toute la ville. Cette action retient particulièrement notre attention dans la mesure où nous analysons dans le chapitre suivant la tenue d'une consultation publique concernant le plan directeur d'aménagement et de développement du Parc des Cèdres dans le secteur Aylmer de la Ville de Gatineau. Cette action publique locale pourrait contribuer à réduire l'écart entre les orientations des politiques et les actions entreprises par la ville tout

¹⁰² PS, A.3, p. 18-19. Voir le tableau 2 présenté plus haut.

¹⁰³ PU, Orientation 2, p. 69.

en constituant un élément intégrant les fondements du développement urbain durable. Les parcs constituent des lieux où les citoyens peuvent jouir, au sein d'un milieu urbain de vie, des avantages de la nature. Dans notre perspective, ceux-ci représentent des espaces urbains essentiels pour l'amélioration du cadre environnemental de la ville et de la santé collective dans ce sens où ils peuvent participer à la protection des systèmes écologiques importants tout en regroupant des infrastructures culturelles, de loisirs et de sports. De plus, la protection de l'intégrité environnementale des parcs et espaces naturels contribue à leur valorisation patrimoniale et leur caractère identitaire tel que stipulé par la troisième orientation du plan d'urbanisme et soutenue par la huitième action¹⁰⁴.

Réseaux verts et corridors fluviaux

En termes de corridors verts, la protection des milieux écologiques sensibles constitue le principal objectif de la quatrième orientation du plan d'urbanisme. Celle-ci permet de répondre à la volonté de « développer les réseaux verts et les corridors fluviaux afin de favoriser les liens sociaux tant au cœur des villages urbains qu'à l'échelle de la ville¹⁰⁵. » Cette orientation du plan d'urbanisme consolide la volonté de favoriser les liens sociaux entre les citoyens des différents villages urbains. Pour développer ses réseaux et ses corridors, la ville propose des actions capables d'assurer « l'intégrité des corridors de verdure et la protection des milieux sensibles¹⁰⁶. » Avec un nombre important de milieux naturels, le plan d'urbanisme identifie plusieurs corridors à protéger et tente ainsi d'articuler développement et protection de la verdure, des boisés et des milieux humides.

Faisant l'objet d'une protection provinciale au sein du ministère chapeautant l'environnement, nous pouvons souligner que la municipalité constitue l'instance locale la mieux placée pour identifier elle-même les écosystèmes nécessitant une attention particulière sur son territoire. Par le fait même, elle met en place avec la quatrième orientation de son plan d'urbanisme une stratégie répondant tant à la mise en réseau des

¹⁰⁴ Le plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau est divisé en dix orientations d'aménagement dont chacune possède un nombre variable d'action. Par exemple, la 8^e action de la 3^e orientation se note 3.8.

¹⁰⁵ PS, A.4, p. 19-20.

¹⁰⁶ PU, Orientation 4, p. 72.

différents milieux naturels qu'à la multiplication des échanges entre les différentes personnes et familles résidentes de la ville. L'inventaire de la biodiversité de la forêt Boucher constitue une action publique locale correspondant à cette orientation du plan d'urbanisme, mais plus spécifiquement à l'action 4.3 qui propose de procéder à la protection des boisés à sensibilité très élevée¹⁰⁷. De plus, cette action publique locale répond à une stratégie du plan stratégique dans le sens où elle procède à la mise en valeur durable, par un inventaire de la biodiversité d'une forêt, d'un milieu naturel de qualité¹⁰⁸.

Transport collectif

Avant de pouvoir entreprendre une infrastructure de transport collectif de l'ordre de quelques centaines de millions de dollars, la Ville de Gatineau doit favoriser une densification multifonctionnelle des activités urbaines autour des stations projetées par le réseau de transport urbain *Rapibus*. Par le fait même, le plan d'urbanisme répond à la deuxième stratégie de la troisième direction du plan stratégique en proposant l'augmentation des unités résidentielles à vingt-cinq (25) logements par hectare, soit une proportion minimum permettant le soutien d'une telle infrastructure de transport collectif¹⁰⁹. La mixité des usages et la densification des activités deviennent les éléments clés soutenant de développement urbain durable dans ce sens où, au moment d'amorcer la construction du *Rapibus*, le territoire gatinois souffre d'une ségrégation des fonctions urbaines tout en faisant l'objet d'un développement immobilier intensif hors des secteurs d'activités existants¹¹⁰. Par le fait même, cet objectif d'intensification des activités urbaines répond également à la politique d'habitation dans le sens où la volonté d'accroître la densité résidentielle des quartiers existants et nouveaux devient une prérogative de la réalisation de projets urbains favorisant une réduction des déplacements urbains et une utilisation accrue du transport collectif¹¹¹. Nous devons préciser que la configuration territoriale de la Ville de

¹⁰⁷ Voir les concepts d'aménagement de la Forêt Boucher :

http://www.ville.gatineau.qc.ca/prenez_place/consultations_publicques_foret_boucher.htm
(visité 15 juin 2005)

¹⁰⁸ PS, A.2, p. 17-18.

¹⁰⁹ PU, Orientation 5, p. 73; PS, C.2, p. 29-30.

¹¹⁰ PH, Orientation 1, Objectif 1.2, p. 18.

¹¹¹ PH, Orientation 2, p. 19-20.

Gatineau ne favorise pas l'utilisation des transports en commun dans la mesure où le développement de ses noyaux urbains s'est effectué en fonction du transport automobile et d'un aménagement séparant les fonctions et les usages urbains.

Dans le même ordre d'idées, le plan d'urbanisme se veut complémentaire à l'objectif d'intensification des activités urbaines autour des stations du *Rapibus* dans le sens où il préconise l'optimisation des infrastructures routières actuelles et le prolongement des réseaux de transport alternatif à l'automobile comme les sentiers piétonniers et les pistes cyclables ainsi que le transport collectif¹¹². Il tente également de répondre au plan stratégique qui soutient le développement d'un réseau de transport durable offrant le choix à l'ensemble des citoyens¹¹³. Le déplacement et la mobilité des personnes restent des préoccupations majeures pour la planification et le développement urbains. Par contre, la bonification du réseau routier ne signifie pas des investissements dans de nouvelles infrastructures routières, mais souligne la nécessité de compléter les projets structurants majeurs actuellement planifiés reliant les différents noyaux urbains comme les boulevards des Allumettières, de La Vérendrye, de la Carrière et des Grives permettant la consolidation des efforts de densification et d'intensification multifonctionnelle des activités urbaines.

Il est à noter que cette orientation du plan d'urbanisme privilégie le réseau routier au corridor exclusif du *Rapibus* tout en soutenant la construction de deux ponts interprovinciaux, soit le prolongement de la Montée Paiement à l'Ouest et du boulevard Deschênes (autoroute 550) entre le boulevard des Allumettières et Lucerne. Ces deux liaisons interprovinciales ne constituent en rien des projets relevant d'une perspective de transport durable tel qu'énoncé au sein de la stratégie du plan stratégique. Elles mettent de l'avant l'utilisation de l'automobile au détriment du transport collectif. La voie réservée au transport collectif devient une mesure respectant les principes de développement durable, mais elles se voient mises de côté dans la construction du prolongement du boulevard des

¹¹² PU, Orientation 6, p. 74-75.

¹¹³ PS, C.3, p. 30-31.

Allumettières. Une action publique locale d'une telle envergure devrait répondre aux orientations fixées dans son plan stratégique ainsi que dans son plan d'urbanisme puisqu'une voie réservée pour les transports collectifs est incluse au sein de la planification de la ville¹¹⁴.

Après l'inventaire des éléments constitutifs du référentiel sectoriel de développement durable, nous pouvons soutenir que les plans et les politiques de la Ville de Gatineau préconisent une approche territoriale en matière de durabilité des actions publiques locales. Selon notre analyse, le plan stratégique, le plan d'urbanisme et la politique d'habitation sont des instruments à la disposition de la ville pour soutenir un développement respectant des principes d'actions relevant d'une éthique du changement où les décisions sont soumises à la délibération publique au cours d'événement participation citoyenne et civile. Nous pouvons constater que ces documents municipaux rendent compte des différentes dimensions comprises dans le tableau 1 présenté précédemment. L'équilibre entre l'économie, le social et l'environnement est au centre des indices d'analyse que nous venons de relever. La ville établit clairement des principes directeurs associant l'expansion périurbaine du développement résidentiel avec le respect de l'environnement. Nous devons constater que les considérations sociales sont plus faibles que les autres éléments fondamentaux du développement durable. Le développement social semble une préoccupation de second ordre dans les documents de planification de la Ville de Gatineau. Dans ce qui suit, nous abordons la participation des citoyens à la décision politique municipale comme le prochain référentiel des plans et des politiques.

La participation

La participation des citoyens s'institue différemment selon le champ d'action publique et le processus d'élaboration retenu. La participation citoyenne et civile s'inscrit dans une

¹¹⁴ PU, Plan PU-05-08, *Transport : modes alternatifs de mobilité*, p. 166.

stratégie de gouvernance soutenue par la quatrième directive du plan stratégique¹¹⁵. Chaque processus d'élaboration de politiques et de plans est particulier au champ et au secteur dans lequel il évolue. Il est soutenu par le service municipal au sein duquel il prend forme ainsi que par une unité de coordination faisant partie de la section de planification stratégique et d'une équipe du service des communications de la Ville de Gatineau. C'est ainsi que le référentiel sectoriel de participation n'a qu'une présence partielle au sein des éléments constitutifs de la structure de sens de la planification et les politiques urbaines. Il ne remplit pas le contenu d'un document municipal, mais il constitue un processus d'élaboration et une démarche d'action publique.

La participation des citoyens et de la société civile s'institutionnalise graduellement permettant d'expérimenter des approches plus inclusives, collaboratives et délibératives. La logique procédurale dominerait la scène politique municipale provoquant ainsi le développement d'instances institutionnelles chargées de mettre en œuvre des événements participatifs où s'expriment les communautés et les collectivités territoriales et où l'influence par l'échange politique devient l'expression de la société au sein du processus de prise de décision. La participation serait un référentiel de l'action publique municipale. La municipalité met de l'avant des dispositifs délibératifs et des procédures participatives rendant les processus d'élaboration de plans et de politiques plus interactifs.

Coopération : processus d'élaboration d'une politique et démarche de planification

La coopération entre le citoyen et la ville constitue l'un des fondements de la planification stratégique en termes de participation. L'engagement devient l'élément capable d'unir un développement durable et la création d'urbanité. En passant par l'invitation à la participation active de ses citoyens aux processus d'élaboration de politiques municipales, la ville s'assure d'inclure dans ses documents les désirs et les volontés provenant de son environnement urbain et des milieux de vie le composant. La territorialisation de l'action publique se concrétise dans la coopération entre la ville, les entreprises, les organismes

¹¹⁵ PS, p. 33-35.

communautaires et les citoyens pour définir un développement respectant l'image que conçoivent les habitants de l'espace urbain en question. La Ville de Gatineau traduit ce référentiel en tentant « [d'] associer les citoyens et les partenaires de la Ville aux nouveaux enjeux municipaux dans un esprit d'équité et de démocratie¹¹⁶ ».

Le caractère évolutif et itératif de la planification urbaine s'observe dans le plan d'urbanisme lorsque la collaboration étroite avec les citoyens devient l'une des actions privilégiées pour améliorer le cadre environnemental et la santé collective de la Ville de Gatineau¹¹⁷. Cependant, le plan d'urbanisme reste un instrument d'action publique dont le parti d'aménagement soutient un développement durable et l'émergence identitaire des milieux de vie. Pour sa part, la politique culturelle, contrairement à la politique d'habitation, souligne l'importance d'une coopération et d'une intégration horizontale des différents secteurs de l'administration municipale en ce qui concerne les actions urbaines.

Délibération : du cadre de référence à la décision politique

La planification stratégique confirme la volonté politique de la Ville de Gatineau d'impliquer les citoyens et les groupes d'intérêts dans ses démarches de planification et politiques urbaines. L'association prévue entre les citoyens et les partenaires de la ville se concrétise au sein du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Ce document réunit les recommandations formulées par la Commission des choix stratégiques auprès de l'administration municipale pour mener les exercices de consultation de la population et des acteurs du développement urbain. C'est par la création de forums de délibération et de discussions que la ville peut mettre en place les conditions préalables à une intégration des préoccupations sociocommunautaires au sein des actions publiques et des projets urbains.

C'est en multipliant et diversifiant les forums de délibération que la ville peut s'associer avec les organismes communautaires œuvrant au sein d'un champ sociopolitique

¹¹⁶ PS, D.2, p. 35-36.

¹¹⁷ PU, orientation 2, p. 69.

particulier, les partenaires économiques disposant de ressources pour mettre en œuvre des projets urbains innovateurs et les citoyens possédant les connaissances de leurs milieux de vie. L'évolution des problématiques se rattachant à l'environnement urbain en question s'inscrit dans une diversité des lieux d'interaction tripartite entre les élus, les fonctionnaires et les organismes, les partenaires, les citoyens. Ils permettent d'accroître le sentiment d'appartenance et le caractère mobilisateur des événements participatifs. C'est dans une telle perspective que le référentiel de participation passe par l'expérience d'événements consultatifs et délibératifs où s'observe un processus d'apprentissage indissociable à la dynamique participative et inséparable de l'action publique territoriale¹¹⁸. À partir de cette *gouvernance participative* tripartite entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens, nous pouvons observer une tendance à la collaboration où s'expriment les connaissances, les expériences et les compétences de chacun¹¹⁹.

La quatrième direction du plan stratégique montre comment le référentiel sectoriel de participation est un élément constitutif de l'action publique. Elle confirme que la participation est une référence indissociable à la gouvernabilité de ses institutions. Étant une référence permettant la construction des plans et des politiques, la participation par le débat public reste un facteur d'influence du sentiment d'appartenance des citoyens envers leurs environnements urbains. Pour illustrer notre propos plus concrètement, notons que l'ensemble des plans et des politiques a fait l'objet d'un processus d'élaboration incluant le citoyen. Nous pouvons recenser plus de vingt consultations publiques depuis la création de la nouvelle Ville de Gatineau. Chaque démarche d'élaboration met en place des consultations publiques permettant à la fois de recueillir les aspirations et volontés de la multiplicité d'organismes, de partenaires et de citoyens, et d'accompagner les personnes chargées de l'élaboration de ces politiques dans le choix de la forme et du fond que doivent prendre les documents. Par contre, ces documents municipaux sont élaborés par les autorités municipales en collaboration avec des consultants qui n'ont pas d'obligations à

¹¹⁸ Négrier, Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 201-205.

¹¹⁹ Ville de Gatineau, Section de la planification stratégique, *Cadre de référence en matière de participation citoyenne aux affaires municipales*, Décembre 2004, p. 9-10.

incorporer au sein des plans et politiques les revendications des acteurs économiques et socioculturels. Les dispositifs de participation sont soumis aux bonnes volontés de l'administration municipale impliquant que les consultations publiques peuvent être des espaces de débats publics n'ayant aucun impact palpable sur le processus d'élaboration d'une politique ou d'un plan. Cependant, la tenue d'événements participatifs permet à la ville de légitimer sa démarche d'élaboration et le contenu des documents qu'elle adopte en tant que cadre de référence.

Dans un contexte où la Ville de Gatineau dispose d'un cadre de référence en matière de participation, autrement dit d'une forme de politique de la participation citoyenne, les débats publics organisés par l'administration municipale sur la planification et les politiques urbaines doivent répondre aux critères établis dans un tel document municipal. Dans ce qui suit, nous exposons les instruments de participation que possède la ville pour accroître la participation des citoyens aux affaires municipales.

Coordination : les instruments de participation

Parmi les instruments favorisant une participation active des citoyens aux affaires municipales, notons que la ville dispose d'une plateforme de diffusion Internet de toutes les rencontres du comité exécutif, du comité plénier et des caucus préparatoires du conseil municipal. De plus, la plupart des séances du conseil municipal sont disponibles en différé sur le site Internet. Ces particularités permettent aux citoyens de suivre l'ensemble des orientations de la ville tout en haussant le niveau de connaissances dont ils peuvent se servir durant les événements participatifs. Les nouvelles technologies deviennent ainsi un instrument supplémentaire rendant les actions publiques municipales plus transparentes et accessibles. De plus, ces différents dispositifs permettent à l'ensemble des services de la ville d'avoir en temps réel une connaissance globale des priorités d'actions et des orientations des élus et de la direction générale.

Les commissions municipales sectorielles chargées d'émettre des recommandations au conseil municipal sont des instances sociopolitiques permettant la promotion de la participation citoyenne. Cet instrument de coordination offre aux citoyens une prise de parole permettant d'influencer des décisions du conseil municipal. Composée de douze membres du milieu, de trois conseillers municipaux et de deux personnes ressources, la Commission des arts, de la culture, des lettres et du patrimoine de la Ville de Gatineau confirme dans une certaine mesure le rapport de force exercé par les citoyens auprès du conseil municipal. De plus, cette instance devient le gendarme de la politique culturelle et s'appuie sur celle-ci pour orienter les décisions politiques du conseil municipal.

Pour sa part, la Commission consultative sur l'environnement et le développement durable est une instance ne disposant pas de politiques urbaines. Cependant, le processus d'élaboration de la politique environnementale est l'une des priorités actuelles de cette commission. Après avoir fait l'objet d'une vaste consultation, la démarche de politique s'inscrit dans un deuxième volet de consultation pour en arriver à l'élaboration d'une politique urbaine définitive en matière d'environnement. Cependant, notons que cette politique reste une politique sectorielle spécifiquement applicable au domaine de l'environnement. Il aurait peut-être été intéressant d'articuler la réflexion portant sur l'environnement avec les autres dimensions du développement durable, c'est-à-dire le développement social et économique. Dans une telle perspective, des événements participatifs portant sur le développement au sens large auraient regroupé un plus grand nombre de citoyens.

Depuis la création de la nouvelle agglomération de Gatineau, les rassemblements citoyens ont défini les normes de la participation présentée dans le tableau 2 exposé plus haut. En partant des images concrètes de leurs environnements urbains, les citoyens ont réussi à faire les liens entre ces différentes normes et procédures participatives¹²⁰. Au cours des événements de consultation, ces processus de coordination permettent de faire émerger

¹²⁰ Ce que Pierre Muller définit comme les algorithmes composant le référentiel. Voir *Cadre théorique*.

de ces normes, les valeurs citoyennes dont les autorités doivent tenir compte dans leurs processus d'élaboration de plans et de politiques. Ce sont ces valeurs immanentes des différents milieux de vie dans lesquels les événements participatifs ont lieu que les éléments constitutifs d'une politique ou d'un plan urbain prennent forme.

Le passage de l'image vers la valeur donne le sens à l'engagement des citoyens et provoque une territorialisation des actions urbaines. Ce mouvement s'effectue par une coordination des actions urbaines accomplies par les différents services municipaux. C'est par cette coordination, cette délibération et cette coopération que s'articulent à la fois les actions des citoyens, des organismes communautaires, des entreprises et de l'administration municipale. Avec un passage obligé à travers les dispositifs de participation citoyenne, l'identité devient l'autre référentiel sectoriel selon lequel les plans urbains et les politiques municipales favorisent les processus de recomposition territoriale.

L'identité

L'implication du citoyen, en tant qu'acteur d'une démarche de plan ou de politique, permet d'inscrire la dimension cognitive liée au processus de débat et de participation au sein d'un renouvellement des dispositifs de reconnaissance identitaire. Le lien entretenu entre le citoyen, l'administration municipale et l'élu local caractérise le succès du développement urbain. Dans la mesure où l'engagement et la participation sont les piliers d'une société active définissant les composantes de son développement, la politique culturelle municipale est l'instrument privilégié pour rendre intelligible la construction politique et identitaire d'un territoire local.

Dans notre perspective, le référentiel identitaire reste le fondement de la réussite de la recomposition territoriale, c'est-à-dire une reconnaissance sociopolitique d'un territoire donné. Les composantes identitaires de la Ville de Gatineau sont inscrites au sein du plan

d'urbanisme. Par contre, celui-ci souligne seulement les composantes d'intérêt géophysique sans tenir compte des éléments culturels et artistiques de l'agglomération. Ces éléments immatériels constituent des instruments et des stratégies favorisant des actions urbaines structurantes et une recomposition territoriale cohérente et articulée. Les représentations, les significations et les images que se font les citoyens de ces éléments identitaires, culturels et artistiques deviennent en définitive ce qui constitue les composantes orientant les débats publics sur le développement urbain.

En ce qui concerne la Ville de Gatineau, la municipalité développe principalement au sein de sa politique culturelle des stratégies de développement permettant d'accroître l'appartenance identitaire et la création d'urbanité. D'abord, l'accessibilité aux ressources, aux matériaux patrimoniaux et culturels reste l'une des priorités dans la mesure où les éléments représentatifs et significatifs du patrimoine de la ville doivent être connus par les citoyens et mis à leur disposition. Ensuite, le rayonnement culturel en tant que ville francophone et multiculturelle s'avère une stratégie de développement urbain où l'art et l'événement constituent des dispositifs permettant d'unir une multiplicité d'acteurs et de rassembler différentes communautés culturelles. Enfin, l'art public est intégré au sein des projets d'infrastructure publique pour soutenir les artistes locaux et leur offrir une reconnaissance plus large. Ces trois éléments de développement culturel urbain constituent la toile de fond des stratégies socioculturelles qui rendent compte d'une appartenance identitaire à la nouvelle Ville de Gatineau. Ces stratégies sont soutenues par des instruments comme la politique culturelle et des instances sociopolitiques comme la *Commission des arts, de la culture, des lettres et du patrimoine*. De plus, l'art public s'inscrit dans une stratégie municipale de valorisation de l'art et des artistes locaux, mais également du sentiment d'appartenance du citoyen par des appels à l'art citoyen.

Avec un développement urbain prétendant inclure le citoyen aux affaires municipales, la Ville de Gatineau miserait sur la culture et les arts pour encourager le sentiment d'appartenance de ses communautés envers sa nouvelle collectivité territoriale.

Selon les dirigeants du service des arts, de la culture et des lettres, cette approche artistique de l'urbanisme permettrait à la ville d'effectuer des actions urbaines favorisant le processus de recomposition territoriale dans la mesure où le service réussit à les promouvoir auprès du service d'urbanisme. Cette section du chapitre aborde la présence du référentiel sectoriel identitaire au sein des plans et politiques de la Ville de Gatineau, et particulièrement, au sein de la politique culturelle.

Le développement culturel urbain

Le développement culturel est l'une des stratégies les plus innovatrices en termes urbanistiques dans la mesure où il associe l'art et la culture aux processus de développement d'une identité territoriale. Il intègre la diversité culturelle d'une collectivité pour façonner son identité et enrichit les quartiers et ses réseaux sociaux en mettant en valeur ses particularités artistiques et son patrimoine matériel et immatériel. La Ville de Gatineau a développé une telle vision en intégrant au sein de son plan stratégique le concept de village urbain. Ce concept répondrait aux impératifs différentiels de l'identité infralocale des différents quartiers historiques et permettrait l'émergence de milieux de vie dynamiques et florissants.

La troisième direction du plan stratégique « Vers une mosaïque de villages urbains » se traduit au sein du plan d'urbanisme. Les orientations du parti d'aménagement du plan d'urbanisme concernant le référentiel identitaire s'inscrivent dans une valorisation du patrimoine et de son caractère identitaire ainsi que d'une concrétisation territoriale du concept de village urbain. Par sa caractérisation au sein du concept d'organisation spatiale du nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau, nous pouvons soutenir que le village urbain constitue l'instrument par excellent pour promouvoir la multiplicité des milieux de vie et leurs particularités culturelles et identitaires. À travers le village urbain, la ville valorise l'appartenance au nouveau territoire institutionnel. De plus, le village urbain est

l'unité territoriale de planification faisant l'objet d'une définition spécifique en tant que milieu de vie distinctif¹²¹.

Le cœur de la ville, les centres et les noyaux urbains sont des expressions selon lesquelles la référence systématique à l'identité constitue une stratégie de la ville pour favoriser des actions urbaines provoquant un processus de recomposition territoriale. Les espaces patrimoniaux recèlent un potentiel d'appartenance d'une communauté à son environnement urbain. Ces espaces saisissent les références aux principes d'action du développement durable dans la mesure où ils peuvent devenir à terme des milieux de vie autonomes et conviviaux regroupant un ensemble de services de proximité. Par le fait même, ces milieux de vie deviennent des lieux d'appartenance identitaire où il se développe des activités culturelles et artistiques permettant « la valorisation du patrimoine et du caractère identitaire » des éléments naturels et bâtis¹²².

Accessibilité

Permettre au citoyen d'avoir un accès direct aux infrastructures et aux équipements culturels ainsi qu'aux patrimoines naturels et bâtis de la Ville de Gatineau est une stratégie de première importance. Le plan stratégique ne souligne pas l'importance de l'accessibilité, mais il souligne que le développement des villages urbains s'effectue par une mise en valeur des lieux auxquels les citoyens s'identifient. Par le fait même, ces lieux d'histoire et de culture doivent être accessibles non seulement à une communauté, mais également être accessibles à l'ensemble de la collectivité.

En se dotant d'une politique d'accessibilité aux infrastructures culturelles, la ville mobilise les différents services municipaux pour coordonner leurs actions. Le service

¹²¹ Le plan d'urbanisme définit le village urbain comme « une nouvelle échelle de découpage pour une communauté (20 000 à 40 000 personnes) qui regroupe plusieurs quartiers d'habitation (5000 à 8000 personnes), dans la mesure où il n'existe pas dans le vocabulaire urbain et est le reflet de la nouvelle taille de la communauté fusionnée de Gatineau. » Les villages urbains de la Ville de Gatineau sont au nombre de seize. PU, p. 23-24.

¹²² PU, p. 70.

d'urbanisme collabore avec le service de la culture pour organiser des événements culturels ou pour la construction d'infrastructures municipales. Pour rendre accessibles les matériaux patrimoniaux et culturels d'une municipalité aux citoyens, la ville favorise au sein des orientations de sa politique culturelle une approche collaborative dans le sens où elle demande aux citoyens de quelle manière les mécanismes d'action culturelle doivent être mis en place. De plus, la politique culturelle souligne que le citoyen est un acteur culturel privilégié.

Les lieux de production culturelle, les immeubles à vocation culturelle comme les théâtres, les milieux naturels comme les parcs et les centres urbains multifonctionnels sont des espaces par lesquels les citoyens peuvent façonner l'identité de l'environnement et développer un sentiment d'appartenance. Ainsi, la politique culturelle stipule que la promotion de la culture régionale passe par la disponibilité des espaces et des éléments culturels et patrimoniaux présents sur le territoire de la ville de Gatineau. Dans le même ordre d'idées, le rayonnement culturel des centres et noyaux urbains auprès des communautés intérieures et extérieures de l'agglomération sert d'orientation à l'aménagement urbain et aux actions urbaines.

Le plan d'urbanisme s'inscrit dans une perspective de développement durable des éléments et des espaces culturels, identitaires et patrimoniaux en identifiant les lieux fondateurs et les bâtiments historiques. De plus, il met en place « une approche cohérente et unifiée » pour « accentuer les efforts de sensibilisation et de mise en valeur du patrimoine¹²³. » Une telle orientation permet à la fois de transmettre ces espaces et éléments identitaires et de les rendre accessibles à l'ensemble des citoyens. L'axe d'intervention de la politique culturelle abordant l'accessibilité coïncide avec une des orientations du plan d'urbanisme et permet d'appréhender une forme d'articulation entre les actions urbaines effectuées par les deux secteurs de services municipaux.

¹²³ PU, p. 70.

Rayonnement culturel

Dans ses priorités d'action culturelle urbaine 2004-2007, le service des arts et de la culture place le soutien de l'artiste en tant que stratégie privilégiée. De plus, la politique d'acquisition d'œuvres d'art permet aux artistes locaux d'inscrire leur travail au sein de la collection permanente de la ville. La reconnaissance des organismes artistiques permet à ceux-ci d'obtenir un financement de la ville pour l'organisation d'activités culturelles à travers la politique de subvention aux organismes culturels.

Les éléments constitutifs de la politique culturelle concernant le rayonnement culturel et identitaire s'appliquent à rendre intelligible le caractère francophone de Gatineau enrichi par une diversité culturelle et linguistique particulière. Le positionnement géopolitique frontalier de la Ville de Gatineau devient un élément stratégique pour promouvoir les manifestations et les événements artistiques sur son territoire. De plus, l'aspect distinctif de ces références culturelles provoque une éclosion artistique particulière favorisant une différenciation identitaire. Ces références s'expriment au sein des différents secteurs représentant les anciennes villes et au sein des villages urbains regroupant plusieurs quartiers historiques. Par exemple, le secteur Aylmer regroupe le village urbain *Des explorateurs* qui intègre le quartier du Vieux-Aylmer représentant l'un des lieux fondateurs de la rive québécoise de la capitale fédérale du Canada. Selon les énoncés de la politique culturelle, les éléments identitaires de ce village urbain contribuent aux efforts de la ville pour « le développement d'attraits culturels artistiques et patrimoniaux géographiquement identifiables qui la positionnent avantageusement à l'échelle régionale, nationale et internationale¹²⁴. »

La politique culturelle pose comme piliers du rayonnement culturel la mise en valeur de tous références, images, représentations, symboles pouvant attribuer une signification favorisant et développant l'identité gatinoise à travers le pays et le monde. Les symboles identifiés doivent faire l'objet d'une promotion par l'entremise d'un partenariat

¹²⁴ PC, ébauche 4, le 2 octobre 2003, p. 11.

entre les artistes et les intervenants du milieu artistique pour favoriser le rayonnement de la Ville de Gatineau à l'échelle régionale, nationale et internationale. Cette déterritorialisation de l'identité gatinoise permet la valorisation des pratiques artistiques, la promotion des espaces culturels et le rayonnement des éléments distinctifs du patrimoine matériel et immatériel.

Art urbain

Le rayonnement culturel d'une agglomération s'effectue par la promotion d'images significatives représentant des lieux d'appartenance ou des œuvres d'artistes locaux. L'art urbain constitue depuis longtemps une démarche artistique permettant à l'artiste d'illustrer sa vision du territoire. La rue, le parc et l'établissement deviennent la plupart du temps des lieux d'exposition de l'art public. Les plans et politiques de la Ville de Gatineau montrent comment l'art urbain est une manière exceptionnelle de favoriser l'appartenance à un milieu de vie. La politique culturelle soutient l'intégration de l'art à l'architecture et au territoire en tant que tel, c'est-à-dire l'implantation d'expressions artistiques au sein des boulevards, des rues de quartiers, des parcs municipaux et des immeubles nouvellement restaurés ou construits. Cette approche artistique de l'urbanisme propose de rendre universel le droit à l'exposition des œuvres d'art au sein de l'environnement urbain. L'artiste peut ainsi soumettre à la ville une proposition d'installation conformément aux demandes qu'elle diffuse. Certains projets d'art public ont fait l'objet d'une attention plus particulière dans le sens où ils font partie d'un projet urbain de plus grande envergure. Par exemple, la réfection d'une rue peut faire l'objet d'un appel à la soumission de projet d'installation permanente. Dans le chapitre suivant, nous proposons d'aborder deux projets d'art public de la Ville de Gatineau.

*

* *

Énoncés et éléments constitutifs des plans et politiques

Selon la section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau, les plans et les politiques s'inscrivent non pas dans une approche sectorielle, mais dans une volonté d'intégration du développement urbain, c'est-à-dire des différents champs d'action publique de la ville, à une planification urbaine horizontale, globale et intégrée qui passe par une concertation, une coordination et une coopération entre les différents groupes d'intérêts et acteurs du milieu. C'est ce que nous remarquons lorsque nous analysons la planification stratégique de la Ville de Gatineau. Elle tente d'intégrer les différents champs d'action de la ville dans une vision du développement réunissant les différents référentiels sectoriels que nous identifions dans cette analyse transversale. Ce processus d'élaboration s'observe au sein d'une négociation partenariale tripartite entre l'instance municipale, l'État central et les représentants des groupes d'intérêts, d'où la pertinence d'un plus grand partage des pouvoirs en termes de développement urbain et régional.

L'appartenance identitaire d'une collectivité façonne les délibérations lors des événements participatifs concernant le développement du territoire. Cette thèse n'a de sens que lorsqu'elle s'inscrit dans une analyse spatio-temporelle d'une collectivité particulière. Notre objectif n'est pas d'établir un lien causal entre les différents référentiels des plans, des politiques et des actions d'une instance politico-administrative locale, mais plutôt de montrer que ces référentiels ont une place de plus en plus importante au sein des énoncés et des éléments constitutifs de la structure de sens des instruments utilisés par les municipalités pour favoriser le processus de recomposition territoriale.

Ainsi, l'analyse cognitive de quatre documents municipaux d'envergure rend compte de la présence marquée de ces référentiels au sein des énoncés de plan et de politique. Maintenant, nous voulons traduire ces énoncés et ces éléments constituant le fond et la forme des politiques par des actions urbaines concrètes que nous avons observées au cours de notre enquête terrain. Ces actions publiques se définissent par leur caractère

pragmatique dans ce sens où elles convoquent une pluralité de visions du développement et rencontrent les obstacles de la délibération publique, des appartenances multi-identitaires et de la difficile conciliation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Pour confronter les éléments et les énoncés de plan et de politique, nous abordons dans le chapitre suivant les actions publiques urbaines de la même manière que nous l'avons fait précédemment, c'est-à-dire que nous séparons notre analyse en fonction des référentiels sectoriels identifiés.

Notons que les processus d'élaboration de plans et de politiques sont des actions publiques à part entière. Nous concevons l'adoption d'une politique publique en tant qu'action. Le projet urbain devient le mode d'expression des actions urbaines que nous analysons dans le chapitre suivant dans la mesure où notre analyse des actions urbaines s'effectue sous l'angle d'un projet urbain en particulier et non plus seulement à partir d'un plan ou d'une politique.

CHAPITRE VI - LE PROJET COMME INSTRUMENT D'ACTION URBAINE

Dans ce sixième chapitre, nous abordons le projet urbain en nous intéressant aux espaces naturels comme le parc et son intégration au milieu de vie, à l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville et à l'art public urbain comme manifestations de l'appartenance identitaire et d'urbanité d'un territoire. L'environnement urbain de la Ville de Gatineau dispose d'une vaste couverture d'espaces naturels grâce à sa situation géographique aux abords de la rivière de l'Outaouais. Le parc est le lieu d'appartenance de plusieurs citoyens et reste un espace où le projet urbain est débattu à l'occasion d'un événement participatif. De plus, il constitue le lieu d'expression de l'art urbain et un lieu d'événements festifs. L'analyse des projets urbains s'inscrit dans une continuité de l'analyse cognitive des plans et des politiques dans le sens où elle maintient la ligne directrice qu'offrent les référentiels sectoriels du développement durable, de la participation et de l'identité.

Comme pour les plans et politiques, nous proposons une analyse transversale de projets urbains en faisant l'appel à tout matériel disponible et pertinent pour illustrer le recours par la Ville de Gatineau aux référentiels de l'action publique qui sous-tendent le renouvellement de la planification et d'une nouvelle forme de politiques urbaines. La consultation publique pour l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme devient l'occasion d'explorer l'expérience d'un événement de participation du citoyen. La journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville de Gatineau est une expérience de délibération publique rendant intelligible le recours aux référentiels proposés dans ce travail. Pour terminer, ce chapitre entend présenter quelques exemples d'art public illustrant les tentatives de création d'urbanité par l'entremise d'une approche artistique de l'urbanisme.

Cependant, ces projets sont en processus d'élaboration et notre analyse porte sur deux événements participatifs, soit la consultation publique sur le concept préliminaire du plan directeur d'aménagement et de design du Parc des Cèdres et du port de plaisance du

secteur Aylmer et sur le programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Gatineau. Pour sa part, l'art urbain constitue une orientation importante au sein de la politique culturelle. Il représente une matérialisation de l'objectif de différenciation territoriale de la ville et une démarche d'actions publiques locales de valorisation des arts et de la culture. Il constitue un projet urbain exprimant le recours par la ville au référentiel identitaire dans la promotion de l'art et de la culture. Nous structurons le présent chapitre selon ces trois projets urbains.

Le parc et son intégration au milieu de vie

Dans le cadre de la consultation publique sur le plan directeur du parc des Cèdres et du port de plaisance du secteur d'Aylmer, la Ville de Gatineau a organisé une soirée « porte ouverte » pour présenter son concept préliminaire. Cette activité convie les citoyens à prendre connaissance des différentes interventions prévues dans le plan directeur. Les citoyens étaient invités à remplir un questionnaire pour émettre leurs commentaires. Ces derniers permettent à la ville d'inscrire l'élaboration du plan dans un processus de consultation publique où les commentaires et suggestions des citoyens sont pris en compte pour bonifier et éventuellement améliorer les différents concepts clés orientant les interventions concrètes.

Cette étape de la consultation citoyenne illustre la capacité de la ville d'inclure le citoyen dans la prise de décision tel qu'établie dans sa planification stratégique ainsi que dans le cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Le processus d'élaboration du nouveau plan directeur d'aménagement et de design (PDAD) du Parc des Cèdres est une stratégie municipale pour montrer aux citoyens que leurs contributions peuvent hausser tant la légitimité des interventions de la ville que les critères et les lignes directrices des actions publiques locales en termes de développement durable urbain. Cet événement participatif est l'occasion de faire une observation directe du

déroulement de l'activité et de la présentation des différents panneaux du concept préliminaire. À première vue, cet événement constitue l'opération d'aménagement où pourraient prendre forme les principes de développement durable stipulés dans le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau que nous avons exposé dans le chapitre précédent.

Le parc et la nature urbaine constituent une dimension importante de l'analyse de la planification urbaine. Le plan d'urbanisme et le plan stratégique sont les deux documents ciblés pour faire l'analyse de ce projet urbain qui passe par un événement de participation citoyenne. Le projet de réaménagement du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer s'inscrit dans une réponse aux orientations du plan d'urbanisme où les citoyens et les entreprises sont appelés à faire part de leurs désirs et volontés pour l'amélioration d'un espace naturel d'envergure. Le plan stratégique fait état d'un besoin d'harmonisation entre le naturel et le bâti et de la nécessité de soutenir le développement durable des ressources naturelles au sens large, d'où l'importance de maintenir et d'améliorer les conditions d'aménagement des espaces naturels déjà en place¹²⁵. La ville soutient également dans son plan d'urbanisme l'importance de la qualité de vie par « l'amélioration continue de son cadre environnemental et la valorisation de son patrimoine naturel¹²⁶ ». Ce document ayant force légale souligne l'importance de l'implication des citoyens dans la mise en valeur des espaces naturels. La consultation publique sur le Parc des Cèdres constitue la concrétisation d'une telle orientation. Cet événement participatif relève d'une démarche différente des autres processus d'élaboration de plans dans la mesure où la ville présente d'abord un concept préliminaire du plan en exposant des planches qui illustrent les aménagements proposés. Cette méthode n'est pas exempte de controverses puisque plusieurs participants soutiennent un manque de prise en compte des désirs des habitants et citoyens. Selon certains, l'aménagement de ce parc doit se faire dans le respect de son

¹²⁵ Voir la première direction du plan stratégique de la Ville de Gatineau. Les principes d'action du développement durable sont présents en tant qu'orientation et objectif du changement des modes d'intervention de la Ville de Gatineau. « Faire évoluer Gatineau » est une expression utilisée pour débiter l'énoncé stratégique.

¹²⁶ Voir les orientations 2, 3 et 4 du plan d'urbanisme pour constater la cohérence et l'articulation avec la première direction du plan stratégique.

intégrité environnementale et ne pas faire plus de place à l'automobile tel qu'illustré dans le plan proposé¹²⁷.

Ce parc urbain constitue un exemple d'articulation entre les principes d'action du développement durable, des considérations du débat public autour d'un espace naturel d'envergure et un lieu d'expression de l'art, de la culture et des manifestations populaires. D'une part, le projet urbain semble soutenir les principes du développement durable, et d'autre part, son concept inclut des interventions d'aménagement contraire à ces principes d'action. Ce paradoxe d'aménagement semble se transposer dans le contenu du concept préliminaire que nous proposons d'analyser ici.

Plusieurs remarques peuvent être soulevées en ce qui a trait au contenu du concept préliminaire. Au total, nous comptons neuf planches regroupant l'ensemble des concepts clés du plan directeur, dont une planche sommaire à la fin de la présentation¹²⁸. À première vue, le concept d'aménagement semble être une simple opération de cosmétique générale attribuant un thème évocateur à un parc dont la vocation est loin d'être menacée. Pour cette raison, nous n'y voyons pas les éléments d'un concept préliminaire mettant en œuvre les orientations d'un plan d'urbanisme qui s'applique à soutenir les principes du développement durable urbain. Pour mettre en valeur les infrastructures actuelles, la principale intervention proposée est de réunir dans un nouveau bâtiment central une partie des activités commerciales comme un restaurant-terrasse familial et un dépanneur, et transformer l'usage du bâtiment existant en lui attribuant une fonction de centre d'information, de bureaux administratifs et de salle de formation de l'école de voile. La seconde intervention importante proposée dans le concept préliminaire qui semble favoriser la mise en valeur du site est l'affichage d'un élément « annonce » indiquant clairement l'entrée du parc et de la plage. La construction d'un centre d'information à l'entrée même

¹²⁷ Gagné, Julie, *Rapport d'activité de consultation publique. Plan directeur d'aménagement et de design du parc des cèdres. Concepts préliminaire*, Gatineau, 31 mai 2007.

¹²⁸ Voir ces panneaux sur le site Internet de la Ville de Gatineau : http://www.ville.gatineau.qc.ca/prenez_place/consultations_publicques_parc_cedres.htm (visité 15 juin 2007)

du site permet aux visiteurs d'obtenir plus d'information sur les activités disponibles. Ces deux éléments supposent une plus grande attractivité vers d'autres activités pouvant être développées sur le site et suggérées par le concept préliminaire.

Opération d'aménagement d'un parc

Après analyse, nous constatons que le PDAD du Parc des Cèdres constitue une opération de rajeunissement plutôt qu'un véritable projet urbain innovateur soutenu par une stratégie de mise en valeur des espaces naturels. Les interventions proposées restent importantes dans la mesure où le parc a besoin d'un investissement public pour pouvoir renouveler ces infrastructures comme les bâtiments d'accueil et les installations de jeux. Les concepts généraux proposés par le document préliminaire respectent clairement un budget municipal très serré et ne permettent pas d'effectuer des actions structurantes favorisant la réalisation d'un pôle récréotouristique capable d'attirer davantage de citoyens et de visiteurs.

Le budget 2008 de la Ville de Gatineau soutient que l'environnement est au cœur de ses préoccupations en poursuivant ses investissements dans l'aménagement des parcs¹²⁹. Le plan d'immobilisation trimestriel accompagnant ce budget présente une liste de projets urbains ayant leur part des enveloppes budgétaires courantes. L'aménagement des parcs et des espaces naturels obtient une tranche budgétaire de plus de trois millions de dollars pour les trois prochaines années pour mettre en œuvre le plan quadriennal des parcs et infrastructures récréatives, sportives et communautaires¹³⁰.

Les actions découlant des concepts proposés restent minimales. Elles remettent simplement à jour les infrastructures existantes et proposent des changements mineurs concernant la signalisation et l'information. Cependant, le Parc des Cèdres semble être une

¹²⁹ Le dépliant « Des choix responsables pour une qualité de vie durable » distribué dans l'ensemble des foyers gatinois suite au dépôt du budget 2008 le 11 décembre montre que des investissements importants seront attribués à la valorisation des espaces naturels et riverains.

<http://www.ville.gatineau.qc.ca/budget-2008.htm> (visité le 14 mars 2008)

¹³⁰ Ville de Gatineau, *Plan triennal d'immobilisations 2008-2009-2010*, Gatineau, 11 décembre 2007, p. 13.

opportunité pour la ville de consolider le pôle Ouest de l'agglomération urbaine de l'Outaouais par la promotion d'un projet urbain innovateur auprès de l'ensemble des collectivités de la région de la capitale nationale et ainsi favoriser un certain sentiment d'appartenance. C'est également l'occasion de promouvoir un arrimage entre le développement culturel local et les activités récréative et touristique ce que le plan semble faire lorsque le patrimoine et la culture sont cités comme les deux éléments fondateurs de la principale innovation du plan, soit le Parc des Explorateurs. Celui-ci semble réunir au sein d'une seule thématique la culture et les loisirs tout en symbolisant le caractère historico-politique du site.

Une planification pour les parcs

Servant à la prise de connaissance du concept préliminaire du PDAD, cet événement participatif répond à l'orientation du plan stratégique en termes d'appropriation de la responsabilité des citoyens à la mise en valeur des espaces naturels. Les « soirées portes ouvertes » semblent une bonne stratégie, quoique celles-ci n'aient pas obtenu un achalandage important considérant que cette intervention concerne un secteur de la ville très fréquenté durant la période estivale. L'élaboration de plan directeur pour les parcs s'articule aux actions envisagées dans le plan d'urbanisme en matière de mise en valeur des parcs¹³¹. Par contre, la ville n'a pas de documents de planification urbaine soutenant des actions cohérentes et articulées en matière d'espaces naturels sur son territoire. Le plan quadriennal sert seulement à l'entretien et au maintien des infrastructures, et n'offre pas de véritable stratégie globale pour la mise en œuvre d'un développement durable urbain des espaces naturels. Les parcs constituent pour la Ville de Gatineau une spécificité territoriale qui contribue à la qualité de vie des citoyens. Pour cette raison, le processus d'élaboration d'une politique environnementale devient une obligation pour une ville qui dispose de plus de dix pour cent de son périmètre d'urbanisation en espaces naturels¹³². En termes d'initiative environnementale, la Ville de Gatineau reste un exemple intéressant par ses efforts de mise en œuvre d'une ville « verte » et durable. Avec une disposition relative à la

¹³¹ PU, action 3.8, p. 71.

¹³² *Ibid*, p. 70.

protection et à la prise en charge des rives, des littoraux et des plaines inondables de règlement de zonage, elle montre son intention de mettre en œuvre un développement durable urbain¹³³. Par contre, le projet urbain du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer reste un acquis laissé pour compte dans l'ensemble des actions publiques urbaines de la Ville de Gatineau. Quoique le plan d'urbanisme soutienne l'élaboration d'une planification pour l'ensemble des espaces naturels de la ville, l'exercice reste toujours sans réponses de la part de l'administration publique.

Le devenir d'un Centre-ville

Le plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau prévoit l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour l'île de Hull. Ce plan urbain identifie au sein du village urbain *Centre-ville (8)* dix des vingt et un secteurs particuliers d'aménagement et de développement¹³⁴. Ces secteurs prioritaires d'action publique sont pour la plupart présents au sein des secteurs d'activités et de milieux de vie identifiés dans la lecture du milieu effectuée au sein du guide du participant lors de la journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville¹³⁵. Cette volonté de faire rayonner le centre-ville au sein de la capitale nationale (orientation 7 du plan d'urbanisme) se confirme par un besoin de rénovation et de consolidation d'un milieu multifonctionnel dont la vocation de rassemblement, d'animation et de divertissement est complémentaire à celle de milieu de vie¹³⁶. Cependant, le devenir de ce milieu de vie dynamique passe par l'attraction d'une masse critique de personnes désirant venir s'installer au centre-ville. Plusieurs projets résidentiels doivent voir le jour afin de permettre aux équipements socioculturels et aux commerces de tout genre de bénéficier d'un achalandage constant.

¹³³ Ville de Gatineau, *Portrait des initiatives environnementales de la Ville de Gatineau*, Gatineau, 2007, p. 29.

¹³⁴ PU, p. 181.

¹³⁵ Ville de Gatineau, *Lignes directrices pour l'aménagement du centre-ville. Réfléchir ensemble sur l'avenir du centre-ville. Guide du participant*. Gatineau, 21 avril 2007.

¹³⁶ PU, p. 76-77.

Lors de la journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville organisée par la section de la planification stratégique de la Ville Gatineau, nous avons observé une multitude d'enjeux soulevés par les personnes et les différents groupes présents. Cette occasion d'observation permet de faire un lien entre le cadre de référence en matière de participation et un processus concret de consultation de la population. Nous pourrions, à partir de cette expérience, voir dans quelle mesure les énoncés et les principes de ce cadre de référence sur la participation correspondent aux actions publiques mises de l'avant par la ville de Gatineau. Nous effectuons des liens entre les orientations des différentes politiques urbaines et l'action publique présentée dans cette analyse de la journée de réflexion pour confirmer les référentiels de la planification de la ville.

Zones et territoires

Le territoire du nouveau centre-ville spécifié par le plan d'urbanisme inclut dans ses frontières l'île de Hull, le secteur du boulevard Fournier, le campus de l'Université du Québec, le boulevard Saint-Joseph jusqu'au boulevard Saint-Raymond ainsi que le district du casino, le parc du Lac Leamy et le centre de récupération et de transbordement¹³⁷. Ce dernier secteur est particulièrement intéressant dans la mesure où il constitue un secteur historiquement industriel ne faisant pas partie du centre-ville. Le succès de reconversion industrielle du boulevard de la Carrière avec la construction du Casino du Lac-Leamy permet d'envisager un aménagement urbain prometteur pour un secteur dont l'usage historique fut industriel. Le centre de récupération et de transbordement doit, selon les tenants du PPU, être inclus au sein du village *Centre-ville* puisqu'il devient une « occasion de développement à proximité des stations du réseau de transport collectif Rapibus¹³⁸ » et un espace privilégié prolongeant les réalisations récréotouristiques et culturelles du Casino du Lac-Leamy. Constituant un espace de reconversion et un futur lien modal entre le centre-ville de Hull et du noyau commercial de la Cité à Gatineau, son développement et son aménagement sont l'occasion d'introduire des constructions multifonctionnelles tant en

¹³⁷ Voir la carte du village urbain Centre-ville en annexe 3.

¹³⁸ Ville de Gatineau, *Lignes directrices pour l'aménagement du centre-ville. Réfléchir ensemble sur l'avenir du centre-ville. Guide du participant, op. cit.*, p. 5.

matière d'usages qu'en matière de diversité architecturale. De plus, ce projet tente de favoriser une augmentation significative du nombre d'habitants au centre-ville. Tous ces éléments sont des orientations de la politique d'habitation de la Ville de Gatineau. Ils constituent enfin une occasion de mettre en œuvre, à travers des orientations du PPU centre-ville, une politique urbaine sectorielle.

Enjeux, vision et ateliers de discussions

La vision du centre-ville semble pour certains un objectif inatteignable dans la mesure où elle prévoit un devenir sans lui attribuer une dimension sociale¹³⁹. Elle exprime la seule volonté managériale et promotionnelle d'un centre urbain élitiste sans problèmes sociaux. Comme si les projets urbains proposés dans le PPU centre-ville sont la clé du succès d'une revitalisation socioculturelle. Par le fait même, le développement social et communautaire représente une dimension négligeable dans un secteur où l'on retrouve une concentration impressionnante d'organismes communautaires, de coopératives et d'associations. L'une des caractéristiques de la vision suggérée s'inscrit dans l'adaptation de nouvelles constructions aux quartiers et aux clientèles vieillissantes. Par contre, elle ne fait aucune mention des clientèles à faibles revenus ou en situation de précarité, ni des quartiers de logements coopératifs ou à prix modique. Les enjeux du centre-ville sont nombreux et ce secteur possède « une concentration de logements sociaux plus importante qu'ailleurs dans la ville¹⁴⁰. » Dans cette perspective, un tel milieu défavorisé est susceptible de faire l'objet d'une attention particulière en matière de développement social et communautaire.

¹³⁹ « **Le centre-ville de Gatineau en 2025, c'est donc :** Un lieu d'habitation recherché et un milieu de vie verdoyant et sécuritaire où on trouve de nouvelles formules d'habitation adaptées aux caractéristiques de chacun des quartiers et aux clientèles vieillissantes. Un village urbain entouré et traversé de liens verts permettant aux piétons et aux cyclistes d'avoir accès aux points d'intérêts, aux parcs, aux services et aux rues commerciales d'ambiance. Un centre administratif offrant des services à l'ensemble de la population de l'Outaouais, où sont présentes de nombreuses institutions gouvernementales et où s'implantent plusieurs entreprises novatrices attirées par la présence d'une université de pointe. Un cœur animé doté d'une forte identité et qui fait la fierté des Gatinois par la qualité de ses aménagements paysagers et par l'architecture de ses bâtiments qui marie harmonieusement protection du patrimoine et modernité. » *Ibid*, p. 7.

¹⁴⁰ *Ibid*, p. 6.

Cet exercice de participation citoyenne illustre les efforts de la Ville de Gatineau en ce qui a trait à la volonté d'inclure des acteurs locaux comme les citoyens, les organismes et les entrepreneurs et promoteurs privés au sein des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques urbaines. Dans un contexte de délibération, le processus de gouvernance participative est formé d'une journée de réflexion permettant d'aborder cinq grands thèmes à travers une multiplicité de projets urbains qui découlent de la vision proposée et d'une séance extraordinaire du comité consultatif d'urbanisme ouvert aux groupes qui désirent présenter un mémoire. Nous avons participé à deux ateliers, soit « la création d'un centre administratif et d'affaires et son intégration aux quartiers avoisinants » ainsi que « la requalification et le redéveloppement des sites sous-exploités. » Les autres ateliers traversent des enjeux comme « la création et la mise en réseau de pôles spécifiques, le repositionnement des voisinages résidentiels et l'encadrement des grands boulevards et des lieux publics¹⁴¹. »

Le premier atelier concerne la création d'un centre administratif et d'affaires situé le long des boulevards Laurier et Alexandre-Taché et leur articulation avec les quartiers multifonctionnels avoisinants dont certains îlots sont des zones de transition¹⁴². Il est animé par un fonctionnaire du service d'urbanisme de ville de Gatineau ainsi qu'un expert représentant la firme de consultants embauchée pour l'élaboration du PPU. Le principal enjeu soulevé par une telle proposition s'inscrit dans une harmonisation des cadres bâtis. La hauteur des bâtiments doit-elle faire l'objet d'une révision? Doit-on permettre aux promoteurs de construire des tours d'habitation de vingt-cinq étages et plus dans certains secteurs du centre-ville? *Quelles hauteurs pour quels secteurs* constituent la question fondamentale de cet atelier? Dans la mesure où une délimitation territoriale de ce nouveau centre administratif et d'affaires s'effectue en permettant la construction de bâtiments de très haute densité (20 étages et plus), nous constatons que la ville ne peut pas exiger une mixité des fonctions d'usage pour une construction privée dans la mesure où la législation actuelle ne

¹⁴¹ *Ibid*, p. 7.

¹⁴² Ces zones identifiées par les consultants, soit l'îlot Wellington-Wright et Papineau-Victoria sont délimités respectivement par les rues Eddy, Wright, Montcalm et Wellington, et, les rues Papineau, Dollard-Desormeaux, Victoria et Laurier.

le permet pas¹⁴³. Cependant, la mixité urbaine, tant fonctionnelle, pour l'accommodement de plusieurs types d'usage d'un bâtiment, que sociale, pour une diversité générationnelle, culturelle et de revenu, est une recommandation formant le postulat central de la plupart des interventions des participants. Au centre-ville, le concept de multifonctionnalité s'observe par zones particulières et indépendantes, c'est-à-dire par ségrégation et différenciation, les unes par rapport aux autres¹⁴⁴. Cette volonté de mixité répond encore une fois à une des orientations de la politique d'habitation.

Pour sa part, l'intégration architecturale devient un élément de transition entre le parc immobilier d'administration et d'affaires à venir et celui du secteur multifonctionnel existant. Ce dernier est constitué d'une multiplicité de bâtiments patrimoniaux cités par la ville en vertu de la *Loi sur les biens culturels*. Les nouvelles constructions doivent répondre à des règles d'implantation et d'intégration architecturale capables d'unir les caractéristiques architecturales de ce qui est et de ce qui sera. Ainsi, plusieurs méthodes sont proposées pour tenter d'articuler les volontés de densification du centre-ville et de conservation du patrimoine. Par exemple, des bâtiments dont l'architecture des premiers étages s'intègre avec le bâti existant. De cette manière, l'architecture des premiers étages d'un bâtiment s'intègre avec l'état actuel des bâtiments existants et profite d'une densification respectant une certaine hiérarchisation des hauteurs par rapport au secteur concerné.

Le cinquième atelier concerne les zones de requalification et de réaménagement des sites industriels. Quoique l'énoncé utilise le qualificatif « sous-exploité » pour ces sites, ceux-ci sont industriels ou récréatifs. Trois sites retenus sont d'usage industriel, soit les usines de Scott et de Domtar, le parc d'affaires du Ruisseau sis à l'autoroute 550 et le centre de récupération et de transbordement situé à l'extrême nord du centre-ville en continuité avec

¹⁴³ La Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU) au Québec ne permet aux autorités municipales d'imposer une mixité fonctionnelle aux nouveaux immeubles, ni une mixité sociale comme c'est le cas actuellement en France, par exemple, avec la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU).

¹⁴⁴ Notons que l'article 500 du règlement de zonage permet à certaines zones préalablement désignées de faire l'objet d'un développement commercial intégré et multifonctionnel.
c.f. <http://www.ville.gatineau.qc.ca//urbanisme/pru/reglement.htm>

le pôle du casino. Le parc des chars de combat situé le long du boulevard Saint-Joseph l'arrière du manège militaire est le site récréatif « sous-exploité » retenu. Ces sites permettent à la fois une augmentation de la densité résidentielle et une diversification des activités socioculturelles et commerciales du centre-ville.

Par exemple, le parc des affaires du ruisseau peut accueillir des équipements multifonctionnels de haute densité dont la hauteur affecte minimalement le paysage architectural et le patrimoine bâti. La multiplicité des fonctions urbaines est toujours l'un des postulats essentiels qui permettent un développement et un aménagement favorisant la proximité, l'accessibilité et l'équité. C'est avec l'amélioration des liens piétonniers et cyclables avec l'île de Hull que le parc des affaires du Ruisseau pourra s'articuler avec un futur complexe multifonctionnel *Robert-Guertin* et le futur pôle institutionnel *Sacré-Cœur*¹⁴⁵. Cette articulation territoriale permet d'accroître les déplacements non motorisés entre le boulevard Saint-Joseph et l'île de Hull. Les sites « sous-exploités » n'étant pas identifiés dans le document de consultation peuvent faire l'objet d'un réaménagement important. Parmi ceux-ci, le site Guertin et celui de l'imprimerie nationale situés sur boulevard Sacré-Cœur. Ces sites peuvent maximiser des espaces déjà aménagés où des occasions intéressantes de densification et de diversification se présentent puisque ces terrains sont propriétés publiques. Pour sa part, la zone du centre de récupération et de transbordement s'avère intéressante en termes de développement du territoire, où coexiste mixité sociale et fonctionnelle.

Participation sans délibération

La journée de réflexion est une expérience concrétisant et légitimant le discours développé dans le cadre de référence en matière de participation citoyenne. Cette légitimation discursive soutient l'articulation entre le renouvellement de la planification et des politiques urbaines et la territorialisation de l'action publique. Favoriser des projets urbains innovateurs sources d'un développement durable passe inévitablement par une

¹⁴⁵ Ville de Gatineau, *Lignes directrices pour l'aménagement du centre-ville. Réfléchir ensemble sur l'avenir du centre-ville. Guide du participant, op. cit., p. 9.*

territorialisation immanente, soit par un relevé exhaustif des aspirations et des volontés des résidents du centre-ville de Gatineau. Bien que la ville traduise les énoncés inscrits au sein de ses politiques urbaines en actions concrètes, les animateurs ou les coordonnateurs de chaque atelier étaient tenus de ne répondre à aucune question d'ordre technique ni de prendre part à la discussion entreprise entre les personnes présentes. Ce manque d'interaction semble s'inscrire au sein d'une simple consultation sans participation ni délibération entre la municipalité et les personnes présentes. Les ateliers deviennent des tables rondes où un appel aux propositions à explorer durant la séance s'exprime à travers des questions posées aux participants. Ce questionnement trahit certaines problématiques relatives aux préoccupations exprimées par les participants dans le sens où celles-ci sont formulées préalablement au sein du document de consultation.

Les facteurs de succès du PPU centre-ville sont formulés à la fin du document comme suit : « quelle que soit l'intervention envisagée, les principes directeurs suivants devront être intégrés au sein de toute opération de revitalisation du centre-ville¹⁴⁶. » De plus, les différentes interventions traduisent les grandes orientations préétablies au sein du plan stratégique et du plan d'urbanisme de la ville ainsi que des principes fondamentaux comme le développement durable, la mixité, la participation, l'innovation, l'identité pour ne nommer que ceux-là. L'attention est aussi portée sur « la cohésion avec les grandes politiques municipales, notamment la politique municipale en habitation, la politique familiale, la politique culturelle¹⁴⁷. » Ce souci de transversalité territoriale confirme en partie notre proposition dans le sens où le renouvellement de la planification favorise une transformation de l'approche sectorielle vers une intégration transversale des politiques urbaines. Le programme particulier d'urbanisme du centre-ville sera peut-être l'illustration d'un renouvellement effectif des documents et des pratiques de planification au sein de la Ville de Gatineau. Il annonce un processus de recomposition territoriale qui tente de concilier les intérêts et les volontés des différents acteurs du développement. Les promoteurs sont plus que jamais obligés d'assister à de tels événements de consultation et de réflexion.

¹⁴⁶ Ville de Gatineau, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁷ *Idem.*

L'art urbain et ses manifestations

Le référentiel sectoriel identitaire, par le détour de l'art urbain en tant qu'expression de l'identité d'un lieu et des milieux de vie, reste pour une ville le fondement de la réussite de son processus de recomposition territoriale, c'est-à-dire une reconnaissance sociopolitique d'un territoire donné. La politique culturelle de la Ville de Gatineau constitue l'instrument de promotion et de valorisation de l'art et de la culture locale et régionale. Par le fait même, elle soutient l'accessibilité de l'art et de l'artiste par l'intégration des œuvres d'art au sein des projets de développement urbain et de rénovation d'infrastructure. Ce faisant, elle contribue à renforcer l'identité d'une place, d'un parc ou d'une rue en lui intégrant une expression culturelle soulignant une histoire, un patrimoine ou une expérience. L'expression culturelle n'est pas la seule signification de l'art urbain. Il peut devenir un moyen de contestation sociale ou une stratégie publique de recomposition territoriale. Selon la Ville de Gatineau, l'art urbain sert à l'affirmation d'une identité locale et de consolidation d'appartenance à un milieu de vie, un lieu, un quartier, une ville ou une agglomération. Dans notre perspective, il prend la forme d'installations artistiques, permanentes ou éphémères, dans un lieu public.

Deux exemples illustrent l'importance de l'art urbain pour la Ville de Gatineau. L'œuvre *Réflexion* située à l'intersection du boulevard Maisonneuve et Sacré-Cœur constitue un élément distinctif d'un point stratégique sur le territoire. Les œuvres d'art intégrées aux centres aquatiques du secteur Buckingham et Aylmer constituent une action urbaine où l'art et l'artiste sont mis à l'avant-scène. L'œuvre d'art, *Au fil de l'eau et au gré du temps*, illustre comment la ville tente d'appuyer son potentiel artistique et culturel sur des réalisations concrétisant le sentiment d'appartenance à un lieu particulier¹⁴⁸. Ces différents lieux où l'art urbain est mis en valeur composent et construisent l'essentiel des références auxquelles les citoyens peuvent s'identifier pour exister dans ce vivre ensemble urbain. Elles rendent l'art

¹⁴⁸ http://www.ville.gatineau.qc.ca/art_urbain/oeuvre_lucien-houle.htm (visité le 14 mars 2008)

accessible à tous et stimulent les créations culturelles sur son territoire. L'installation d'art public réalise les orientations en matière d'accessibilité tout en soutenant l'art et les artistes. Ces œuvres ne sont pas des installations réalisées par des artistes locaux, mais elles respectent les critères d'un concours dans le cadre d'une thématique référant à une histoire résolue ou poursuivant le caractère local de l'art urbain déjà en place.

De l'intention politique au dévoilement public des projets d'art

Le Service des arts, culture et lettres de la Ville de Gatineau propose des concours d'art public pour valoriser les infrastructures publiques en identifiant les lieux d'installation et en favorisant une thématique relevant de l'espace dans lequel l'œuvre prendra forme. À l'occasion du conseil municipal du 8 mai 2007 dans le secteur Buckingham, les œuvres d'art public intégrées aux centres aquatiques de Buckingham et d'Aylmer sont dévoilées et font l'objet d'une déclaration unanime de la part des conseillers. Cette déclaration soutient que l'art urbain est un élément essentiel au développement identitaire de la Ville de Gatineau. L'art public devient une stratégie de construction identitaire de l'agglomération tout en rendant accessibles ces œuvres aux citoyens. Par l'intégration d'objets d'art visuel au sein de la rénovation ou la construction d'infrastructure comme les rues, les parcs et les immeubles, la ville répond aux orientations qu'elle s'est fixées dans sa politique culturelle, et contribue à la création d'urbanité. Le jour suivant, un communiqué de presse souligne une fois de plus l'importance de l'art urbain pour renforcer et soutenir l'identité de la Ville de Gatineau. Le communiqué reprenait essentiellement les propos du maire Bureau et du président de la Commission des arts, de la culture, des lettres et du patrimoine, Simon Racine. De plus, celui-ci justifie les choix retenus tout en publiant les critères d'évaluation des œuvres.

L'intention politique derrière le dévoilement montre que l'art urbain public devient l'expression d'un lieu identitaire et participe à trois dynamiques soit, refléter et enrichir l'identité d'une collectivité locale, créer une urbanité en améliorant la qualité de vie et offrir un lieu convivial et accessible. Ces propos sont ceux de la conseillère du district de l'île de Hull lors de l'inauguration des installations de l'œuvre *Réflexion*. L'art urbain reste une

question de perspective et de perception, mais il conserve une place importante dans la stratégie de la ville pour favoriser l'appartenance des citoyens à un lieu ainsi que la recomposition de l'agglomération. L'art et la culture deviennent également un instrument efficace pour revitaliser un quartier et lutter contre la question de ségrégation urbaine¹⁴⁹. Nous proposons d'analyser les deux projets d'art urbain public qui ont fait l'objet d'une sélection du jury des concours d'art public de la Ville de Gatineau, soit les œuvres *Réflexion* et *Au fil de l'eau et au gré du temps*. Notons que ces projets d'art urbain ont été inaugurés officiellement par la Ville de Gatineau et sont des occasions de promotion identitaire de l'agglomération par des déclarations officielles publiques.

L'identification au lieu d'expression artistique

Le renforcement d'un lieu dévitalisé pour cause d'abandon ou de manque d'entretien est une cible de choix pour une installation d'art public dans la mesure où celui-ci reste encore à être valorisé. L'œuvre *Réflexion* est un exemple d'une installation valorisant une intersection très achalandée, mais laissée pour compte depuis plusieurs années¹⁵⁰. Dans le cadre de la réfection des boulevards Maisonneuve et Saint-Laurent par la Commission de la capitale nationale et le ministère des Transports du Québec, l'intersection devait subir une transformation procurant à la fois une revitalisation et un agrément d'ordre esthétique. L'art urbain est la voie choisie par les partenaires impliqués dans la rénovation des boulevards dans la mesure où ils intègrent une diversité d'objets de design urbain comme les lampadaires et des arcades centrales stylisés ainsi qu'une valorisation des espaces naturels bordant les trottoirs par des aménagements paysagers. Cette opération d'aménagement routier montre comment l'art urbain peut restaurer un espace en le rendant convivial et agréable pour les citoyens¹⁵¹.

¹⁴⁹ Élisabeth Auclair, « Comment les arts et la culture peuvent-ils participer à la lutte contre les phénomènes de ségrégation dans les quartiers en crise », dans *Hérodote*, n° 122, 3^e trimestre, 2007.

¹⁵⁰ Cette œuvre est réalisée par Simon Bouffard, Claude Chaussard et André Fournelle.

¹⁵¹ Voir le site de la Ville de Gatineau montrant les photos avant et après l'opération d'aménagement : <http://www.ville.gatineau.qc.ca/art-urbain.htm> (visité le 18 juillet 2007)

Cette artère constitue la porte d'entrée du centre-ville de Gatineau tout en devenant un point de repère pour l'ensemble des citoyens, des visiteurs et des touristes. Dans un contexte où nous sommes en processus d'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville, l'art urbain est un élément de dynamisation de l'espace public. Par contre, les installations d'art public ne font pas l'unanimité lorsque vient le temps d'analyser les autres problématiques sociopolitiques de la ville. Plusieurs diront que la revitalisation physique et esthétique d'un lieu ne change en aucune manière les difficultés sociales comme la pauvreté et la toxicomanie. Dans la perspective de la recherche de cohérence entre les orientations de la planification et des politiques urbaines avec les actions publiques locales, il est important d'offrir un espace libre où les citoyens peuvent se promener en sécurité tout en reconnaissant un lieu qui fait partie de leur milieu de vie. Dans le cas des parcs offrant des murs de graffiti, l'art urbain permet aux jeunes d'exprimer leurs haines ou leurs colères dans un lieu aménagé pour eux. Nous y reviendrons en conclusion.

Les établissements communautaires sont des endroits où le citoyen peut bénéficier de services municipaux comme les activités sportives et l'animation culturelle. L'articulation entre la culture et le loisir est devenue essentielle pour orchestrer des actions publiques locales offrant une apparente cohérence. L'intégration de l'art urbain au sein des centres aquatiques de la Ville de Gatineau offre une occasion supplémentaire de diffusion de l'art tout en favorisant cette reconnaissance identitaire. L'œuvre *Au fil de l'eau et au gré du temps* serait une œuvre d'animation du lieu, d'appropriation de sa signification et de manifestation identitaire¹⁵². Selon les artistes, elle représente un monde à l'intérieur d'un autre et des personnages à l'intérieur de ceux-ci. Le sens que peuvent avoir les personnages en action perchés du haut des murs et des fresques arborant des végétaux et des animaux multiformes n'est pas de notre intérêt, mais plutôt le sentiment que cette œuvre provoque chez les individus la fréquentant. Dans un établissement où les sports sont à l'honneur, l'art urbain

¹⁵² Cette œuvre est réalisée par Marie-France Nitski et Raymond Warren.

est une manière de manifester l'expression artistique en offrant aux citoyens un lieu d'appartenance.

Les centres aquatiques Lucien-Houle de Buckingham et Paul-Pelletier d'Aylmer ont fait l'objet d'un concours d'art public donnant lieu à la sélection au printemps 2007 à deux œuvres artistiques d'envergure. Celles-ci caractériseront les équipements municipaux en les marquant d'une identité propre et leur offrant un rayonnement régional. Elle réalise les objectifs du programme d'intégration dans les nouveaux projets de construction municipale. Toujours selon les orientations de la politique culturelle, ce programme s'inspire de la politique du *un pour cent* (1 %) du ministère de la Culture du Québec qui s'applique à investir au moins un pour cent du budget de construction ou de rénovation d'un immeuble dans les arts. Ces œuvres enrichissent la collection d'art public de la Ville de Gatineau et contribuent à faire des établissements sportifs des lieux supplémentaires de diffusion culturelle et artistique. Par le fait même, l'importance attribuée par les élus municipaux et les fonctionnaires du service des arts, culture et lettres à de telles installations d'art public montre dans quelle mesure l'art urbain constitue une manière d'affirmation identitaire. Le maire de la Ville de Gatineau affirme que « l'art urbain est essentiel au développement de l'identité d'une ville » et que « c'est grâce à des initiatives comme celle-ci que nous développerons un fort sentiment d'appartenance¹⁵³. » À travers l'art public, la ville déploie des efforts considérables pour articuler les actions du service des arts, culture et lettres et du service d'urbanisme. Une coopération entre ces deux services contribue à rendre possible l'intégration d'installation artistique au sein des établissements municipaux.

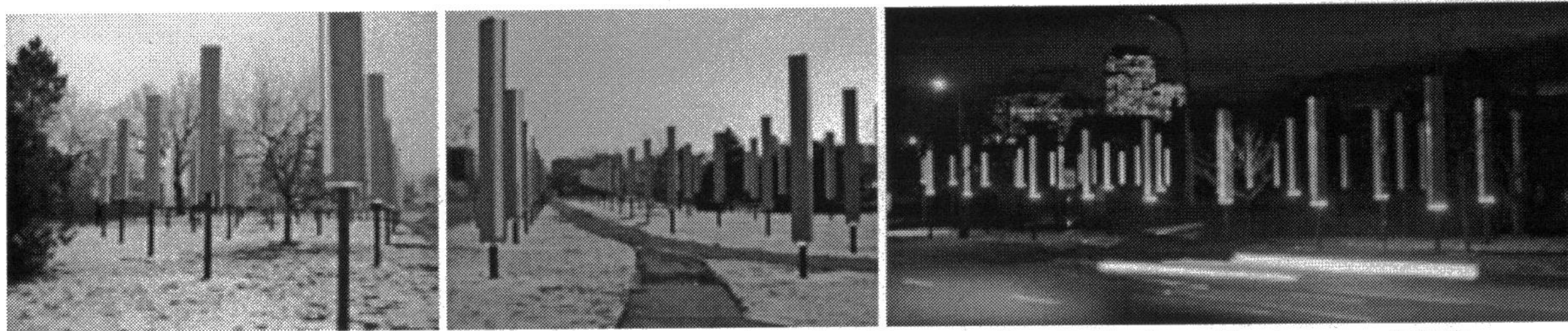
Vers une politique d'art urbain

Ces projets d'art public constituent une petite portion des œuvres d'art public de la Ville de Gatineau. Chaque secteur dispose une collection d'art urbain qui le caractérise. Le parc représente l'espace le plus exploité pour l'installation d'art urbain, mais la rue est aussi un exemple qui reste inexploité. Dans l'optique de mise en œuvre de la politique culturelle, la

¹⁵³ Ville de Gatineau, *Dévoilement des projets lauréats des concours d'art public aux centres aquatiques Lucien-Houle et Paul-Pelletier*, Communiqué de presse, Gatineau, 9 mai 2007.

Ville de Gatineau s'applique à rendre l'art public plus accessible dans ce sens où une politique urbaine spécifique à cette pratique artistique semble être une avenue intéressante. Une politique issue d'un inventaire rigoureux de la collection de la ville et d'un événement délibératif regroupant l'ensemble des acteurs du développement culturel local. La Ville de Trois-Rivières possède sa politique d'art public et soutient les artistes locaux en leur offrant le territoire trifluvien comme espace d'expression. Une politique urbaine de l'art public offre des espaces d'expression artistique où les artistes et les citoyens peuvent produire leur vision du territoire ou du milieu de vie dans lequel ils évoluent. Le répertoire de l'art urbain de la Ville de Gatineau est une initiative qui montre dans quelle mesure l'art public constitue un élément distinctif du patrimoine et de l'histoire d'une ville, mais aussi un indice évident d'un souci de soutien des arts et de l'artiste.

L'analyse du projet d'art public renforce notre proposition en ce qui a trait au référentiel identitaire. Les références identitaires produisent l'art urbain et celui-ci renforce l'appartenance à un territoire. L'instrumentalisation de l'art public en tant qu'approche pour le renforcement et le rayonnement identitaires d'une agglomération devient une stratégie dont la ville peut s'accaparer pour impulser une nouvelle représentation du territoire. Le projet d'art urbain en tant qu'instrument et référentiel de recomposition territoriale reste une avenue peu explorée.



Simon Bouffard, Claude Chaussard et André Fournelle. *Réflexion*. Gatineau. 2007.

*

* · *

Le processus d'élaboration et démarche de projet

Dans un contexte de recomposition territoriale, la Ville de Gatineau traverse une multiplicité de difficultés sociopolitiques dans lesquelles certaines démarches sont achevées plus rapidement que d'autres. Par le fait même, nous avons exposé deux processus d'élaboration de plan et une démarche de projet urbain qui traduisent les référentiels de la planification et des politiques urbaines de la Ville de Gatineau. Le Parc des Cèdres rassemble les éléments d'un projet où l'attractivité, la qualité de vie et le respect de l'environnement assurent un développement durable des espaces naturels. Le devenir du centre-ville de Gatineau constitue une expérience de planification soulignant la contribution des citoyens et des acteurs du développement au sein d'un processus d'élaboration de politiques. L'art urbain montre comment l'ancrage territorial d'une expression culturelle peut dynamiser un lieu en façonnant son urbanité. Les expériences de plan et de politiques analysées en fonction des référentiels de développement durable, de participation et d'identité se traduisent dans ces démarches de projets. Les processus d'élaboration du PPU centre-ville et le PDAD du Parc des Cèdres sont deux événements de planification offrant des orientations de développement et des propositions d'aménagement qui répondent aux objectifs fixés dans les documents municipaux analysés au chapitre V, mais qui ne présentent aucun exemple d'aménagement innovateur.

Le programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville de Gatineau donnera lieu à l'implantation de cadres réglementaires fixes, mais n'offre qu'une lecture du territoire, une caractérisation et des orientations d'aménagement. Pour sa part, le Plan directeur d'aménagement et de design du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer propose des devis de réaménagement et de mise à jour des installations. Une vision du développement émane de ces exercices de planification tout en proposant des actions urbaines types qui ne présentent pas une intention politique ferme. Ces plans respectent les principes du développement durable et les considérations de la participation citoyenne. Ils offrent des normes de développement urbain soutenues par les valeurs des citoyens et des acteurs du développement. Est-ce qu'ils contribuent au renouvellement de la planification

et des politiques urbaines? Est-ce qu'ils rencontrent les orientations stratégiques fixées par la ville dans ces documents municipaux? Les démarches analysées dans ce travail montrent qu'il existe une cohérence et une articulation entre les plans, les politiques et les projets, mais elles ne semblent pas se concrétiser dans des opérations d'aménagements qui structurent et dynamisent les milieux de vie.

Pour sa part, la coopération entre les services municipaux reste un obstacle à la mise en œuvre des orientations contenues dans ces documents. L'urbanisme et les arts, la culture et les lettres sont deux services pour lesquels la coopération et la coordination entre les actions urbaines semblent réussies en matière d'art public par son intégration aux projets d'aménagement. La section de la planification stratégique est un secteur administratif au service de la direction générale. Elle devient un service de gestion municipale qui organise les événements participatifs des différents services de l'administration et favorise la coordination entre les actions de ceux-ci. Cependant, la planification stratégique prenant fin en 2007 n'a pas fait l'objet d'une nouvelle réflexion publique d'envergure. Les réflexions semblent se faire par secteur territorial et non globalement comme ce fut le cas à l'origine de la réforme municipale.

Les plans et les politiques doivent faire l'objet d'une nouvelle réflexion, de remise en question, d'ajustements et de bonification. Les événements participatifs analysés dans ce chapitre contribuent à ce processus itératif, mais le plan stratégique nécessite un nouvel événement pour pouvoir rassembler les dynamiques de recomposition territoriale. À travers la multiplication des processus d'élaboration de projets concernant les différents secteurs d'aménagement que sont les villages urbains, la ville traduit les préoccupations des différents milieux de vie dans une planification urbaine par petits pas¹⁵⁴. De cette manière, les différents événements participatifs concernant des projets en particulier serviront de matériaux pour construire les devis d'une réflexion plus globale sur le développement et sa planification. D'abord, le processus de recomposition s'est effectué à travers des

¹⁵⁴ Lindblom, Charles E., « The science of 'Muddling Through' », dans *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1959, p. 79-88.

planifications à l'échelle de l'agglomération pour ensuite favoriser des événements sectoriels de planification à l'échelle du village urbain, du quartier, d'un espace particulier. Par le fait même, le parc, le centre-ville, le cœur d'un village urbain sont les occasions pour l'administration de la Ville de Gatineau de saisir les enjeux et les préoccupations d'aménagement tout en procédant à des démarches de projets de développement urbain. À partir de notre analyse des plans et politiques, nous voyons comment les projets urbains répondent aux orientations et aux exigences en matière de planification urbaine.

CONCLUSION

L'analyse de la planification et des politiques urbaines ne se veut pas une critique du parcours politique de la Ville de Gatineau depuis sa restructuration politico-administrative. Elle ne se prononce pas sur une intention politique, ni sur un discours. Elle vise à montrer le recours de l'appareil municipal aux référentiels sectoriels de développement durable, de participation et d'identité. Elle tente d'exposer la volonté de l'administration municipale d'articuler le renouvellement de sa planification et de ses politiques urbaines avec des actions publiques territorialisées certes, mais des projets urbains bonifiés et supportés par des événements participatifs regroupant une multiplicité d'acteurs du développement. Cette volonté renvoie au référentiel global de la recomposition territoriale.

Notre premier objectif de recherche était d'analyser en tant que telle la planification stratégique, le plan d'urbanisme, la politique culturelle et politique d'habitation de la Ville de Gatineau pour voir si leurs stratégies d'ancrage territorial permettent d'entrevoir l'émergence d'un processus de recomposition territoriale. Cette analyse visait à la fois à se familiariser avec les démarches de planification urbaine et à comprendre comment s'articulent les structures politico-administratives de la ville. Notre second objectif consistait à voir si, et éventuellement comment le changement d'échelle territoriale, suite à la réforme municipale entreprise par le gouvernement québécois en 2001, permet à la Ville de Gatineau d'effectuer des actions publiques transversales et concertées en matière de développement urbain. Ces objectifs sont réalisés dans la mesure où l'analyse des plans et politiques débouche sur une présentation de projets urbains illustrant leurs orientations. Les principaux résultats obtenus présentent les orientations et les instruments d'action urbaine de manière à démontrer que les référentiels de développement durable, de participation et d'identité caractérisent l'approche de planification du développement urbain. Nous ne pouvons pas prétendre que ces référentiels favorisent des actions municipales plus transversales et concertées, ni une recomposition territoriale. Cependant, ils permettent

d'articuler les actions urbaines à travers des démarches de plans, de politiques et de projets urbains.

Les citoyens seraient, après analyse, les premiers concernés par les projets de développement urbain. Ces projets deviennent la finalité de la planification et des politiques urbaines. Leurs processus et leurs démarches traversent la tentative de recomposition territoriale des villes. Notre parcours de recherche visait à rendre intelligible la place de la planification et des politiques urbaines au sein du processus de recomposition que traverse la ville comme suite à un changement d'échelle territoriale. Nous avons situé l'analyse des plans et politiques avec leur recours au référentiel de développement durable pour le plan stratégique, le plan d'urbanisme et la politique d'habitation, de participation pour le cadre de référence en matière de participation du citoyen aux affaires municipales et d'identité pour la politique culturelle.

Conjointement, nous avons choisi des projets urbains en cours d'élaboration pour leur pertinence référentielle dans le processus de recomposition territoriale de la Ville de Gatineau. Le Parc des Cèdres est un espace naturel d'envergure régionale qui réunit les éléments du référentiel de développement durable, le centre-ville a fait l'objet d'un événement délibératif pour lequel la participation des citoyens et des acteurs du développement devenait incontournable pour la légitimité du programme particulier d'urbanisme. L'intégration d'art visuel au sein de la rénovation du boulevard Maisonneuve et du centre aquatique Lucien-Houle s'avère un exemple de développement de l'identité de la Ville de Gatineau, en tant que ville d'art et de culture.

Le référentiel global de la recomposition territoriale de la Ville de Gatineau se caractérise par une volonté de coordination et de complémentarité entre les plans, les politiques urbaines et les actions publiques locales entreprises par les différents services administratifs de la ville chargés de mettre en œuvre les orientations de la planification. Cette coordination et cette complémentarité favorisent le processus d'adaptation des

arrangements institutionnels sectoriels et des différents acteurs du développement au changement d'échelle de la ville. Comme nous le mentionnons précédemment dans notre définition du processus de recomposition territoriale, cette adaptation s'effectue par l'entremise d'une entente sur une représentation commune de la construction politique et identitaire de la ville. Cette entente se réalise autour de la participation des acteurs à la planification de la nouvelle entité. Notre parcours de la planification de la Ville de Gatineau annonce cette entente commune sur les principes fondateurs d'un projet de ville. Notre analyse des plans et des politiques repère les indices concrets et les résultats d'une telle entente sur les référentiels sectoriels de développement durable, de participation et d'identité. Subséquemment, les trois projets urbains présentés offrent une illustration terrain et une application concrète de ces référentiels de l'action publique municipale. Cette entente commune sur les représentations s'appuie sur une nouvelle unité de découpage territorial, soit le village urbain.

La recomposition territoriale est soutenue par une série d'événements participatifs produisant des plans urbains et des politiques municipales s'appliquant à respecter les désirs et volontés des citoyens ainsi que les aspirations des organismes communautaires opérant au sein des divers milieux de vie. Le nouveau découpage des villages urbains s'apparente à des milieux de vie et des secteurs de planification régissant les services de proximité au sein d'une configuration politico-institutionnelle permettant des gouvernabilités articulées et cohérentes. Le concept de planification des villages urbains permet une transversalité territoriale à laquelle les structures actuelles de la Ville de Gatineau ne correspondent pas dans le sens où la sectorisation administrative estompe les efforts de territorialisation d'actions publiques locales. Le rapport entre secteur et territoire devient ainsi le défi d'une instance municipale ayant complété près d'une dizaine de planifications et politiques urbaines et plus d'une vingtaine d'événements participatifs et délibératifs.

Les plans, les politiques et les projets urbains guident les actions municipales en les rendant plus cohérentes et articulées, mais ils ne favorisent pas actuellement un processus

de recomposition territoriale capable d'unir les ressources et les capacités de l'administration municipale, des élus locaux et des citoyens au sein d'une coalition construisant une urbanité d'agglomération. Dans le cas de la Ville de Gatineau, il est tout aussi nécessaire de consolider les référents territoriaux et l'identification aux mécanismes et aux dispositifs d'action publique que d'insister sur un positionnement politique, économique et culturel. Cet objectif se réalise par un découpage territorial particulier qui associe trois échelles territoriales, soit les secteurs de services représentant les anciennes villes, les districts électoraux et les villages urbains. Ces derniers composent les noyaux urbanisés de la ville. Avec un seul palier politique, ces trois échelles terrains engendrent une complexité supplémentaire dans la mesure où leurs frontières ne se recoupent pas. Cette distinction entre les différents découpages s'explique par une volonté d'indépendance entre le politique et la gestion du développement. Dans une telle perspective, l'élaboration des stratégies et la disponibilité des ressources pour mettre en œuvre la planification, les politiques et les projets urbains ne correspondent pas nécessairement dans les différentes échelles terrains que sont les secteurs, les districts et les villages urbains.

Retour sur le concept de référentiel et la question de recherche

Notre cadre théorique s'appuie sur deux concepts qui façonnent notre travail de recherche. Le territoire et le référentiel sont les points d'entrée de notre questionnement de recherche dans la mesure où les référentiels sont le résultat d'une dynamique particulière, soit le changement d'échelle territoriale. Le renouvellement de la planification et des politiques urbaines permet-il d'envisager un processus de recomposition territoriale? Cette question se transforme à travers notre parcours de recherche dans le sens où le processus de recomposition territoriale n'est pas un idéal à atteindre, mais plutôt un mouvement perpétuel du territoire. Le renouvellement ne permet pas en tant que tel une recomposition du territoire. Il ne peut que favoriser un tel mouvement.

Dans une perspective de changement, nous pouvons constater que les référentiels de l'action publique municipale que nous présentons dans notre cadre d'analyse deviennent

des hypothèses de recherche à être vérifiées. Les référentiels suggérés sont-ils présents? Comment sont-ils conceptualisés dans les plans, les politiques et les projets? Dans quelle mesure façonnent-ils les actions urbaines? Les réponses à ces questions deviennent la définition du renouvellement de l'action municipale favorisant le processus de recomposition. Les référentiels sectoriels de développement durable, de participation et d'identité transforment la conception de l'action publique dans le sens où ils rassemblent des différents champs de l'administration publique locale. Ils rendent perméables les frontières entre les secteurs administratifs puisqu'ils s'appuient sur des principes transversaux.

Par exemple, le référentiel du développement durable rejoint l'urbanisme d'abord, mais il réunit les préoccupations des arts et de la culture avec la préservation du patrimoine et l'intégration de l'art public. L'aménagement du Parc des Cèdres relève du service d'urbanisme dans la mesure où il s'applique à rendre les lieux plus multifonctionnels et conviviaux. La planification du parc urbain devient un enjeu culturel au moment où ce parc a des fonctions événementielles et artistiques. Ainsi, le concept préliminaire du plan directeur du Parc des Cèdres et du port de plaisance d'Aylmer constitue un exemple de complémentarité et de coopération entre les services de la ville dans le sens où l'art et la culture sont jumelés à une opération urbanistique. Il représente un projet urbain confirmant une approche plus transversale de l'action publique municipale. Il répond à la mise en valeur du milieu de vie et de la santé collective, à la protection des milieux sensibles et à l'intégration du transport durable.

Le référentiel de participation est un choix politique par lequel la ville invite ses citoyens à prendre part au processus d'élaboration d'une politique urbaine. Le programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Gatineau confère à l'application des normes en matière de participation citoyenne une légitimité accrue. Par contre, nous avons souligné que cet événement participatif ne rassemblait pas les éléments constitutifs du référentiel de participation dans le sens où il ne favorise pas de délibération entre les acteurs du

développement. Il invite les citoyens à soumettre leurs aspirations et leurs volontés par l'entremise d'un mémoire et de commentaires lors de l'événement en tant que tel. Le manque de délibération sur les représentations et les orientations à prendre en ce qui concerne la planification du centre-ville révèle une démarche de plan précipitée où l'écoute des citoyens s'appuyant sur une journée de réflexion devient un moyen de légitimation politique. L'exemple du programme particulier d'urbanisme montre comment la Ville de Gatineau peut faire preuve d'une coopération entre ses services et d'une coordination entre ses plans, ses politiques et ses projets urbains. Cependant, sa capacité à soumettre les enjeux urbains à la délibération reste une facette de la démarche de planification du centre-ville qui reste à revoir.

Le référentiel identitaire est le point de départ tout en étant le point d'arrivée du développement et de la planification d'un territoire. Le point de départ parce qu'il existe une multiplicité de conceptions du développement à être réunie au sein de la planification. Le point d'arrivée parce que l'identité reste un concept à construire collectivement à travers la participation, l'engagement et la délibération. L'art public illustre la capacité d'un projet artistique à rendre un milieu de vie plus accessible tout en offrant un exemple d'analyse qui regroupe les orientations des plans et politiques liées à l'identité.

En définitive, ces référentiels sont liés à la question de l'articulation des interventions sectorielles de la ville à une approche transversale des actions urbaines, liés à cette entente commune sur les représentations de la planification de la ville. En transposant un référentiel à l'ensemble des champs sectoriels d'action, le projet urbain réunit les conditions dans lesquelles peuvent s'articuler le développement durable, la participation et l'identité. Comme nous le mentionnons dans notre cadre théorique, le concept de référentiel se compose de quatre niveaux, soit les valeurs, les normes, les algorithmes et les images. Si nous prenons trois constituantes en mettant de côté les relations causales qui les unissent, nous obtenons les trois dimensions du référentiel, soit cognitive, normative et symbolique. Notre hypothèse de recherche suppose que la recomposition territoriale passe par une

nouvelle forme de politique urbaine et un renouvellement de la planification articulant les interventions sectorielles de la ville à une approche plus transversale des actions publiques urbaines.

Dans le cas de la Ville de Gatineau, les conditions favorisant un renouvellement articulant les logiques sectorielles à une approche transversale de l'action publique locale se réunissent aux niveaux cognitif et normatif dans la mesure où les plans, les politiques et les projets font l'objet d'une entente plus ou moins établie. Par contre, la dimension symbolique rencontre des obstacles tant à l'intérieur de l'administration publique, entre les secteurs territoriaux et entre les secteurs administratifs, qu'au sein de la société active. Le changement d'échelle territoriale se heurte au sentiment d'appartenance des citoyens des anciennes municipalités tout en faisant l'objet d'une contestation de la part des élus locaux et des fonctionnaires.

Ce contexte de transformations politico-institutionnelles caractérise le renouvellement de l'action urbaine. Après une rétrospective du parcours de planification de la Ville de Gatineau et l'analyse du plan stratégique, du plan d'urbanisme, de la politique culturelle et de la politique d'habitation, les trois projets urbains analysés réunissent les différentes dimensions des référentiels de développement durable, de participation et d'identité. Le projet urbain permet d'observer une application de la planification et des politiques urbaines tout en illustrant dans quelle mesure les référentiels dégagés dans le chapitre 5 se traduisent concrètement sur le territoire. L'aménagement des parcs, la planification du centre-ville et l'intégration de l'art public s'inscrivent dans une approche transversale de l'action publique locale et du développement territorial. Ils montrent comment les référentiels sont constitués d'une dimension cognitive par la définition territoriale de la planification et du développement, d'une dimension normative par la traduction de cette définition dans des instruments réglementaires et d'une dimension symbolique par le respect des volontés et des aspirations de la société active.

Par le fait même, la réponse à notre question de recherche est nuancée dans le sens où le renouvellement de planification et des politiques urbaines favorise et accompagne le processus de recomposition territoriale. Le renouvellement ne provoque pas de facto une recomposition. Il induit d'une manière ou d'une autre des actions publiques transversales ou sectorielles qui transforment le processus de recomposition du territoire. La recomposition du territoire reste une question de perception des acteurs en ce qui a trait à la signification qu'ils donnent à la planification et au développement de leur milieu de vie.

ANNEXES

Annexe 1 – Corpus documentaire

Ville de Gatineau, *Plan stratégique 2003-2007*, Gatineau, réalisé par la Section de la planification stratégique, automne 2003.

Ville de Gatineau, *Plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc et Daniel Arbour et associée, juin 2005.

Ville de Gatineau, *La culture une passion qui nous anime. Politique culturelle de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Service des arts, de la culture et des lettres, décembre 2003.

Ville de Gatineau, *Habiter ma ville. Politique d'habitation de la Ville de Gatineau*, Gatineau, réalisé par le Service d'urbanisme en collaboration avec la firme Pierre Bélanger et INRS-UCS, octobre 2006.

Ville de Gatineau, *Guide de consultation publique. Plan directeur d'aménagement et de design du Parc des Cèdres. Concept préliminaire*. Gatineau, 16 mars 2007.

Ville de Gatineau, *Lignes directrices pour l'aménagement du centre-ville. Réfléchir ensemble sur l'avenir du centre-ville. Guide du participant*. Gatineau, 21 avril 2007.

Ville de Gatineau, *Lignes directrices d'aménagement du centre-ville. Réfléchir sur l'avenir du centre-ville. Compte-rendu d'activités de réflexion : 21 avril et 7 mai 2007*, Gatineau, réalisé par Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc, juin 2007. –

Gagné, Julie, *Rapport d'activité de consultation publique. Plan directeur d'aménagement et de design du parc des cèdres. Concepts préliminaire*, Gatineau, 31 mai 2007.

Ces documents représentent les références détaillées du corpus ayant fait l'objet d'une analyse dans le présent travail. Il ne constitue cependant pas l'ensemble des documents municipaux adoptés par la Ville de Gatineau.

Annexe 2 – Guide d’entrevue

Le travail et les questions générales

Quelle(s) fonction(s) occupez-vous au sein de votre organisation? Depuis combien de temps?

Quels dossiers au sein de votre travail sont en lien avec la ville de Gatineau ou la mise en œuvre des politiques et de plans? Lesquels? Détails?

Est-ce que vous vous êtes impliqué dans des démarches de planification et de politiques urbaines? Lesquelles? Détails?

Les relations et la démarche de planification urbaine

Selon vous, pourquoi la ville a choisi une démarche de planification stratégique?

Quelle est votre impression générale concernant les démarches de planification stratégique et de politiques urbaines? Comment qualifieriez-vous ces démarches?

Qu'est-ce qui distingue les différentes démarches entre elles (ex. : élaboration du plan d'urbanisme, d'une politique urbaine sectorielle)?

Quelles sont les actions (publiques ou privées) privilégiées dans ces démarches?

Quelles sont les relations que vous entretenez avec la ville de Gatineau ou les autres services de la ville? (Coopération ou Conflit)

Les politiques urbaines et la planification stratégique

Comment s'articulent les réflexions sectorielles concernant les politiques urbaines et celles de la planification stratégique au sein de la nouvelle ville? Quels liens voyez-vous entre les deux types de réflexions?

Quelles sont les images ou représentations véhiculées à travers ces démarches?

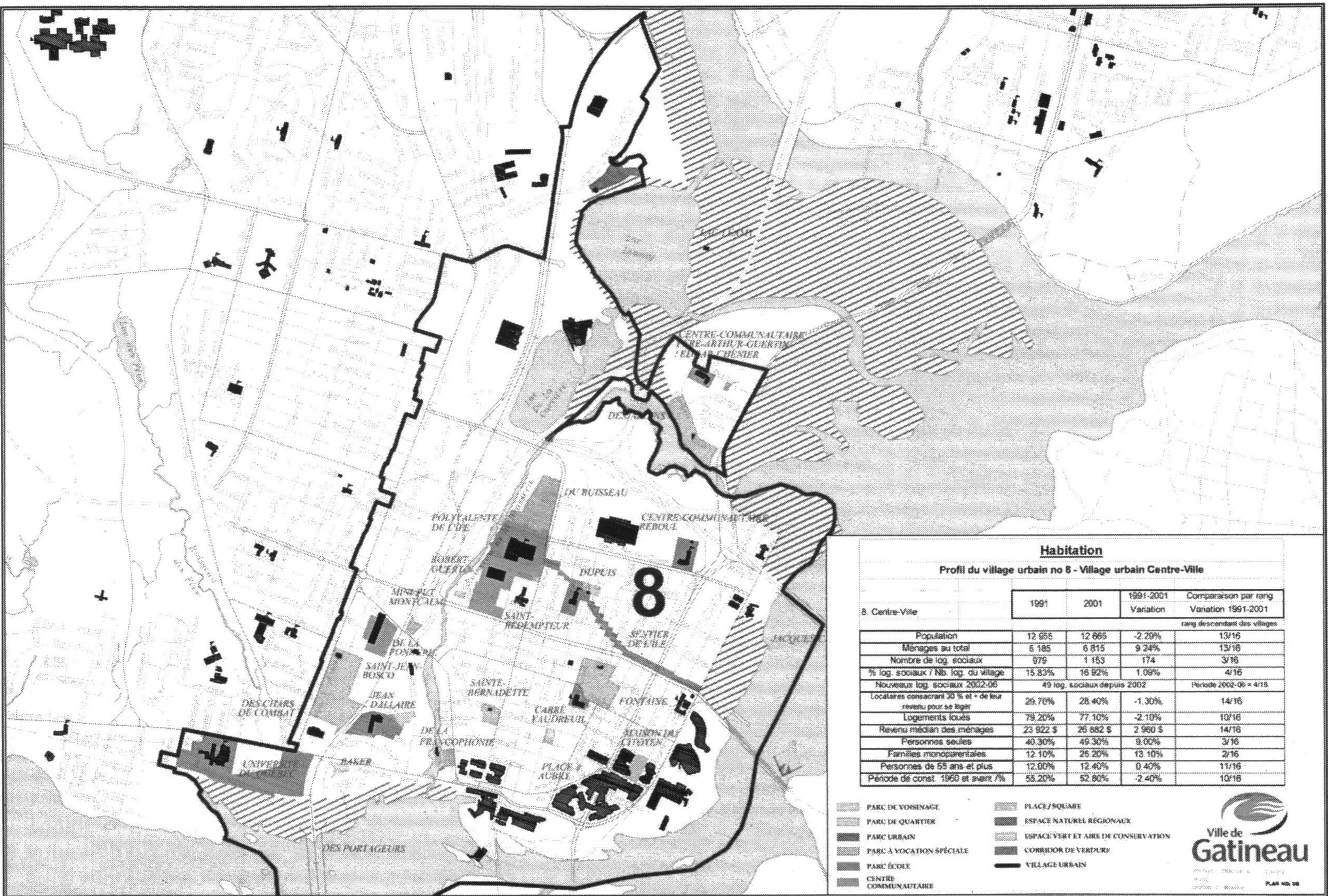
Quelles les actions publiques qui semblent être les plus importantes? Pourquoi?

Est-ce que vous sentez que les orientations privilégiées dans les politiques urbaines s'inscrivent dans des actions concrètes? Avez-vous quelques exemples?

Comment la fusion municipale influence-t-elle les démarches de plans et de politiques?

Annexe 3 – Carte du Centre-ville de Gatineau

Source : Ville de Gatineau, *Politique d'habitation*, Profil du village urbain centre-ville n° 8, dessiné par C. Brassard, 30 août 2008.



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alcaud, David et Laurent Bouvet (dir.), *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*, Paris : Sirey, 2004

Alexander, E.R., « A Mile or a Millimeter: Measuring the Planning Theory–Practice Gap », dans *Environment and Planning B: Planning & Design*, 24 (1), 1997, p. 3–6.

Antheaume, Benoît et Frédéric Giraut, *Le territoire est mort. Vive les territoires*, Paris : Éditions IRD, 2005

Ascher, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Éditions Odiles Jacob, 1995, p. 269.

Élisabeth Auclair, « Comment les arts et la culture peuvent-ils participer à la lutte contre les phénomènes de ségrégation dans les quartiers en crise », dans *Hérodote*, n° 122, 3^e trimestre, 2007

Bachelet, Franck, Philippe Menerault et Didier Paris, *Action publique et projet métropolitain*, Paris : l'Harmattan, 2006

Baraize, François et Emmanuel Négrier, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, collection « Logiques politique », 2001.

Bassand, Michel, V. Kaufmann et D. Joye (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001.

Béliveau-Paquin, Geneviève, « La place des acteurs politiques dans le processus de politiques culturelles municipales : une autre conception de la médiation culturelle », *Lien social et Politiques*, n° 60, 2008, p. 75-89.

Bherer, Laurence, Collin, Jean-Pierre et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2005.

Boisvert, Yves, Jacques Hamel et Marc Molgat, *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*, Montréal, Liber, 2000.

Boudreau, Julie-Anne, « The politics of territorialization : Regionalism, localism and others isms ... The case of Montreal », dans *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, 2003

Boudreault, Pierre-W et Denis Jeffrey, *Identités en errance. Multi-identité, territoire impermanent et être social*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2007.

Boussagnet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po, 2006.

Brenner, Neil, « Globalization as reterritorialization : The Re-Scaling Of Urban Governance in the European Union », dans *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, 1999, p. 431-451.

Chiasson, Guy, « Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales : le cas de Gatineau », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol. 15, n° 2, Printemps-Été 2006.

Chiasson, Guy, Martin Robitaille et Jean-François Simard, *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*, Gatineau : CRDT-CRDC, 2007.

Collin, Jean-Pierre, « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol 11, n° 3, Automne 2002.

Commaille, Jacques et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.

Da Cun ha, Antonio et al. (dir.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance* », Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005

D'Aquino, Patrick, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans *L'Espace géographique*, n° 1, 2002.

Denieuil, Pierre- Noël et Houda Laroussi, *Le développement social local et la question des territoires*, Paris : L'Harmattan, 2005.

Donzelot, Jacques et P. Estèbe, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris Esprit, 1994.

Patrice Duran et Jean-Claude Thoeing, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996

Duran, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999.

Faure, Alain, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : Éditions l'Harmattan, 1995.

Faure, Alain et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005.

Faure, Alain et Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris : L'Harmattan, 2007

Gauthier, Benoît (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, 4^e édition, 2004.

Gauthier, Mario et Laurent Lepage, « La mise en oeuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », dans Mathieu, Nicole et Yves Guermond, *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, 2005, p. 101-118.

Ginet, Pierre, « Gouvernance métropolitain et nouvelles frontières dans l'Eurorégion », dans Reitel, Bernard et al. (dir.), *Villes et frontières*, Paris : Antropos, Collections Villes, 2002

Gravel, Robert J. et Alexandre Huard, « Décentralisation et gouvernance local : vers une incohérence du système municipal québécois », dans *Organisations et territoires*, Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, vol. 15, n° 2, Printemps-Été 2006.

Gunder, Michael, « Sustainability: Planning's Saving Grace or Road to Perdition? », dans *Journal of Planning Education et Research*, vol. 26, n° 2, 2006, p. 208-221.

Jacquier, Claude, « Les politiques intégrées de développement urbain durable dans l'Union Européenne », dans Tremblay, Marielle, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay (dir.), *Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006

Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin, 2007.

Le Galès, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », dans *Revue française de science politique*, 1995, n° 1, p. 57-95.

Lindblom, Charles E., « The science of 'Muddling Through' », dans *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1959, p. 79-88.

Merlin, Pierre et Françoise Choay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : Presses universitaires de France, 2005

Mévellec, Anne, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2008.

Moine, Alexandre, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », dans *L'espace géographique*, 2006-2

Muller, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000.

Muller, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005.

Navez-Bouchanine, Françoise, « Le développement durable urbain : « best practice » ou leurre méthodologique », dans *Espaces et sociétés*, n° 131, 2007

Négrier, Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005.

Offner, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, février 2006

Olivier, Lawrence, Bédard, Guy et Julie Ferron, *L'élaboration d'une problématique de recherche. Sources, outils et méthode*, Paris : L'Harmattan, 2005.

Padioleau, Jean-Gustave et René Demeestere, « Les démarches stratégiques de planification des villes », dans *Annales de la Recherche Urbaine*, 1990, n°51, p. 28-39.

Paulhiac, Florence, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, INRS-USC et Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, décembre 2002.

Pinson, Gilles, « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », dans Fontaine, Joseph et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'Action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2002.

Pinson, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Science Po, 2004.

Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris : Dunod, 1995.

Rist, Gilbert, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

Thomas, François, « Projets urbains et projet de ville. La nouvelle culture urbaine a vingt ans », dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, pp. 134-143.

Tremblay, Daniel, « Le principe de la « société active ». Comment affecte-t-il les « modèles nationaux » d'État social? », dans Boucher, J. L. et J. Y. Thériault (dir.), *Petites sociétés et minorités nationales*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 305-315.

Trépanier, Marie-Odile, « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 », dans Gérard Beaudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962 / 2000-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, 2004, p. 59-72.

Wachter, Serge, *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, La tour d'Aigues : Aube, collection société et territoire, 2000.