

Réseaux communautaires et communautés épistémiques dans le secteur culturel

Le cas du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa

Julien Doris



CAHIERS DE RECHERCHE DU CENTRE D'ÉTUDES EN GOUVERNANCE
NO. 02/20/FR



uOttawa

Faculté des sciences sociales
Faculty of Social Sciences

RÉSEAUX COMMUNAUTAIRES ET COMMUNAUTÉS ÉPISTÉMIQUES DANS LE SECTEUR CULTUREL

Le cas du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa

Julien Doris

Cahiers de recherche du Centre d'études en gouvernance, No. 02/20/FR

Septembre 2020

doi: 10.20381/m4j6-2d12

Centre d'études en gouvernance

Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa
120, Université
Pavillon des Sciences sociales, pièce 5043
Ottawa, Ontario, Canada K1N 6N5
Courriel: ceg-cog@uOttawa.ca
Website: <http://socialsciences.uottawa.ca/governance>



La production de ce rapport de recherche a reçu l'appui du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa. Les analyses, arguments avancés et opinions présentés dans le rapport n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa ou celle du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa.

Ce rapport devrait être cité sous la forme suivante: Doris, Julien. 2020. *Réseaux communautaires et communautés épistémiques dans le secteur culturel : le cas du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa*, Cahiers de recherche du Centre d'études en gouvernance, No. 02/20/FR, Septembre 2020, Université d'Ottawa. [https:// doi: 10.20381/m4j6-2d12](https://doi.org/10.20381/m4j6-2d12)

À propos de l'auteur

Julien Doris est doctorant en administration publique à l'Université d'Ottawa et chercheur doctoral au Réseau de recherche en politiques culturelles du Centre d'études en gouvernance <https://sciencessociales.uottawa.ca/gouvernance/axes-recherche/politiques-culturelles>.

Ses recherches traitent notamment des enjeux de gestion des diversités dans les organisations publiques et des trajectoires nationales en matière de représentations bureaucratiques dans une perspective comparative. Sa thèse de doctorat porte sur la structuration de l'équité en emploi dans les agences et les ministères du Gouvernement du Canada, en tant que nouveau champ de valeurs et de pratiques organisationnelles.

Résumé - Abstract

Le présent cahier de recherche s'intéresse aux formes et structures de la gouvernance du secteur culturel municipal. Il traite du cas très particulier de la Ville d'Ottawa qui occupe une place privilégiée, comparativement à d'autres municipalités de taille semblable au Canada, notamment en raison de sa forte concentration en ressources humaines, administratives, financières, matérielles et in extenso artistiques. L'étude de cas s'est concentrée sur le Groupe de Recherche sur la Culture à Ottawa (GRCO), une entité intersectorielle informelle créée sous l'initiative de la Ville d'Ottawa et qui vise à rassembler des acteurs gouvernementaux, privés, associatifs et universitaires afin de promouvoir une démarche commune de production d'indicateurs et de données en matière culturelle. En convoquant deux structures idéales-typiques de la gouvernance des politiques publiques, le présent texte soulève donc la contribution mais aussi les enjeux et les défis d'un tel collectif vis-à-vis de la gouvernance du secteur culturel ottavien.

This research paper focuses on the forms and structures of governance in the municipal cultural sector. It emphasizes the very particular case of the City of Ottawa, which occupies a privileged position compared to other municipalities of similar size in Canada, particularly because of its high concentration of human, administrative, financial, material and artistic resources. The case study focuses on the Ottawa Cultural Research Group (OCGR), an informal intersectoral entity created at the initiative of the City of Ottawa and which intends to bring together government, private, associative and academic actors in order to promote a common approach to the production of indicators and data on cultural matters. By convening two ideal-typical structures of public policy governance, this paper raises the contribution but also the issues and challenges of such a collective action vis-à-vis the governance of the cultural sector in Ottawa.

Table des matières

| | |
|---|----|
| À propos de l'auteur..... | i |
| Résumé - Abstract | ii |
| Introduction..... | 1 |
| 1. Le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa (GRCO)..... | 2 |
| 2. Les réseaux de politiques publiques et les communautés épistémiques..... | 3 |
| 3. La notion de réseau et la création du GRCO | 5 |
| 3.1 La relation entre la structure et les agents : un réseau sectoriel interorganisationnel | 6 |
| 3.2 La relation entre le réseau et le contexte : le développement d'indicateurs culturels..... | 6 |
| 3.3 La relation entre le réseau et ses contributions : la valeur ajoutée de la quantification du secteur culturel local | 7 |
| 4. Entre production de connaissances et recherche de légitimité..... | 8 |
| 4.1 Une action reposant sur la production et la diffusion de connaissances | 9 |
| 4.2 La communauté épistémique, entre fabrication et stabilisation d'un système de gouvernance | 10 |
| 4.3 Un certain dynamisme des trajectoires de la communauté et des changements graduels dans les priorités de la communauté | 10 |
| 4.4 Une production de connaissances assortie d'une production de trajectoires et d'identités | 11 |
| 5. Le GRCO, une instance de gouvernance du secteur culturel local | 11 |
| Conclusion | 12 |
| Bibliographie..... | 14 |

Introduction

Le financement des arts et de la culture est intimement lié à des questions de valeurs et de convictions. Selon Lianne Gibson (2008), chercheuse britannique dans le domaine des politiques culturelles, le secteur des arts et de la culture serait depuis longtemps visé par une injonction de produire des discours conformes aux valeurs du temps afin de créer les conditions nécessaires à un financement public de la culture, ou encore, d'obtenir le soutien de mécènes. Le succès financier du secteur culturel relèverait ainsi de sa capacité à produire un discours qui concorde avec les normativités dominantes à une époque donnée.

Ces trois dernières décennies ont révélé que la production d'informations est vitale pour le secteur culturel; qu'elle constitue la pierre angulaire d'une stratégie de production des justifications de la culture (Belfiore, 2016). De fait, ces trois dernières décennies ont vu une multiplication importante des études d'impact économique des arts et de la culture, ainsi qu'une augmentation du nombre de rapports et d'études institutionnels qui documentent la capacité des organisations culturelles à agir sur le tissu social, que ce soit comme outil d'intégration économique, comme outil d'intégration de populations migrantes, ou encore, comme instrument de transfert d'un capital culturel qui permette de resocialiser des travailleurs d'extractions populaires de la société. Ces discours illustrent que l'expression des valeurs intrinsèques de la culture, c'est-à-dire la culture comme étant en soi l'expression de valeurs sociales, ne constituerait pas – ou ne constituerait plus – un argument qui soit nécessaire et suffisant pour obtenir des ressources pour soutenir le champ culturel (Gray, 2007).

Du point de vue des acteurs, c'est-à-dire du point de vue des artistes, du point de vue de leurs organisations professionnelles, mais aussi, du point de vue des organisations de service, et des organisations culturelles elles-mêmes, la collecte et le traitement de données sectorielles sont devenus l'une des forces vitales des revendications du secteur (Irwin, 1993; Selwood, 2002; Stankiewicz, 2001). C'est ainsi que plusieurs organisations culturelles ont perfectionné leur expertise et leur capacité à produire des données qui permettent de militer en faveur d'un soutien public (ou privé) pour la culture. Or, cette injonction croissante à l'égard de la production de données aurait-elle eu des effets sur les structures et les pratiques des organisations culturelles? Autrement dit, cette quête d'informations et de données aurait-elle des effets structurants, sinon créatifs sur les structures et pratiques organisationnelles dans le secteur culturel?

À l'instar des travaux de Wyszomirski et Cherbo (2001), le présent rapport s'interroge sur les infrastructures associationnelles du secteur culturel. En particulier, ce rapport a pour objectif de générer des hypothèses de travail sur les liens entre l'émergence et l'institutionnalisation des activités informationnelles des organisations culturelles et le développement de formes de travail sur le plan interorganisationnel. Pour ce faire, il s'appuie sur le cas du GRCO (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa), un organisme de coordination de la recherche sur le secteur culturel dans la ville et la région d'Ottawa. Cette étude vise en outre à interroger les propriétés structurelles du GRCO, qui emprunte, dans ses formes et ses pratiques, autant à la notion de réseau qu'à celle de communauté épistémique dans son rôle et son action dans la gouvernance du secteur culturel local.

1. Le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa (GRCO)

La ville d'Ottawa, en tant que capitale nationale du Canada, est constituée d'un maillage culturel aussi riche que diversifié. Elle rassemble pas moins de 1 295 entreprises dans les industries culturelles, 174 organismes culturels à but non lucratif, 113 festivals annuels ou réguliers, 481 sites ou zones patrimoniaux, 219 espaces de représentation, 98 musées, galeries et lieux d'exposition, soutenus autant par les acteurs privés que par les trois ordres de gouvernement (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, 2018, p. 7). Cette intensité culturelle locale aurait généré, pour la seule année 2016, marquée par les préparatifs du 150^e anniversaire de la Confédération canadienne, pas moins de 3,4 milliards de dollars (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, 2018, p. 11).

Ces chiffres ont été rendus publics en novembre 2018 par le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa (GRCO), constitué en 2016 par des partenaires communautaires, universitaires et gouvernementaux qui se sont donnés pour mandat d'analyser et de diffuser de l'information portant sur des données fiables relatives à la situation du secteur culturel d'Ottawa. Ce groupe a également eu dès le départ pour objectif de créer une information de qualité pour faciliter la planification, l'évaluation et la mise en œuvre des projets culturels ainsi que l'établissement de priorités à l'adresse des décideurs publics.

Misant sur sa dimension informelle, l'entité est intéressante dans ses propriétés qui favorisent l'élaboration et l'exercice d'un modèle de gouvernance entre acteurs d'horizons organisationnels variés, mais qui ont en commun une certaine appétence pour le développement du secteur culturel local et la définition d'indicateurs visant à améliorer la planification de leurs activités respectives. On peut autrement dit voir un tel groupe comme un acteur présentant un potentiel important dans la gouvernance du secteur culturel de la ville d'Ottawa et, par extension, de la Région de la capitale nationale.

L'objectif de notre rapport consiste à proposer une lecture du modèle de gouvernance du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa au prisme de deux structures organisationnelles types communément employées dans la littérature universitaire. Nous procéderons pour ce faire à une analyse du groupe selon les trois propriétés du réseau formulées par Marsh et Smith (2000), à savoir 1) structure et agents, 2) réseau et contexte et 3) réseau et contributions, ainsi que selon les quatre propriétés des communautés épistémiques de Meyer et Molyneux-Hodgson (2011), soit 1) production de connaissances, 2) développement et stabilisation de la structure organisationnelle, 3) trajectoires mouvantes de la communauté en fonction des priorités dégagées en matière de production de connaissances et 4) formalisation et reproduction d'une identité épistémique parmi les membres pour que perdure la communauté.

Par notre rapport, nous mettrons en évidence que le modèle de gouvernance du GRCO emprunte autant à la notion de réseau d'action publique qu'à celle de communauté épistémique et que les propriétés définitionnelles de ces structures permettent, dans leur combinaison, de mieux saisir la structuration du groupe; sa spécificité, dirigée dans la production d'indicateurs et, par extension, son déploiement d'une expertise scientifique; et, finalement, son potentiel de médiation dans la gouvernance du secteur culturel local.

La notion de réseau sera mobilisée pour répondre à la première préoccupation, qui est celle de la structuration du groupe, tandis que la notion de communauté épistémique sera employée pour les points suivants, portant sur l'expertise sectorielle, voire scientifique, et le potentiel de médiation dans le jeu de la gouvernance du secteur culturel local. Nous chercherons par ailleurs à déterminer en quoi l'usage combiné des notions de réseau et de communauté épistémique permet de proposer une lecture dynamique (en opposition à une analyse descriptive) du modèle de gouvernance d'un groupe présentant des propriétés semblables à celles du GRCO.

Après avoir défini, dans une première section, les notions de réseau et de communauté épistémique et après avoir listé certaines de leurs propriétés, telles qu'elles sont exprimées ci-dessus, nous nous attacherons à décrypter l'origine et la structuration du groupe à l'aide des propriétés du réseau de Marsh et Smith, avant de faire appel aux propriétés des communautés épistémiques, pour mettre l'accent sur la production de connaissances sur le secteur culturel local, comme objectif premier du groupe et sur son potentiel dans la gouvernance sectorielle. Finalement, nous concluons cette étude sur la pertinence de la notion de réseau épistémique en tant que solution combinatoire aux notions de réseau et de communauté épistémique.

Du point de vue méthodologique, le présent rapport mobilisera des sources scientifiques pour traiter de la question de la caractérisation conceptuelle du modèle de gouvernance du GRCO ainsi que de la documentation existante du groupe: son mandat, la liste des membres, les procès-verbaux de réunions ainsi que le rapport de recherche du groupe et son compte rendu du symposium de présentation qui s'est tenu en novembre 2018 à l'Université d'Ottawa.

2. Les réseaux de politiques publiques et les communautés épistémiques

Nous entendons par gouvernance « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société ou d'un secteur de celle-ci, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité. » (Le Galès, 2014, p. 301)

La notion de réseau connaît un fort potentiel en sciences sociales. Malgré son manque de consensus sur ses propriétés structurelles et ses fonctions mobilisatrices, elle est indispensable à la notion de gouvernance (Marsh et Smith, 2000). Très populaires dans le champ des politiques publiques, les réseaux renvoient couramment à un ensemble de liens formellement établis ou, à l'inverse, informellement institutionnalisés entre des acteurs provenant d'organisations de différentes natures (gouvernementales, communautaires, privées ou encore universitaires) et qui entretiennent entre elles un système partagé de valeurs et de croyances (Rhodes, 2006). L'état de la littérature sur les réseaux d'action publique permet de distinguer trois contributions théoriques : l'intermédiation des intérêts, l'analyse organisationnelle et, enfin, la gouvernance, laquelle nous intéresse particulièrement dans le cas de la présente étude.

Marsh et Smith (2000) expliquent que la notion de réseau pouvait être définie et analysée selon trois axes pouvant s'apparenter à des dimensions structurelles : la relation entre la structure et les agents; celle entre le réseau et le contexte et celle entre le réseau et ses contributions.

Toute la difficulté de la notion de réseau repose néanmoins sur sa définition trop descriptive et son manque de dynamisme dans l'accès aux intérêts et aux idées, pourtant prépondérant dans la structuration et l'efficacité des réseaux (Fawcett et Daugbjerg, 2012). De plus, l'approche interactionniste relativement aux réseaux, dans la mise en évidence d'interdépendances entre acteurs et structures de gouvernance, qu'elles soient formelles ou informelles, semble délaissé quelque peu la nécessité d'une analyse davantage constructiviste, se fondant sur la nature, la formation et l'institutionnalisation des intérêts et des idées au sein d'une démarche commune requérant, autrement qu'une adhésion de fait, une réelle participation à une ou plusieurs initiatives construites par l'ensemble des acteurs.

Pour pallier ce manque de dynamisme, des notions faisant concurrence à celle du réseau ont été mises de l'avant, parmi lesquelles la notion de communauté qui, contrairement à la précédente, se concentre davantage sur la formation sociale et sur l'action de ses membres compte tenu de leurs perceptions communes. Rhodes (1997) distingue les réseaux des communautés de politiques publiques sur la base de quatre éléments : l'adhésion, l'intégration, les ressources et le pouvoir. En d'autres termes, les communautés, en misant sur ces quatre propriétés, auraient une dimension structurelle beaucoup plus aboutie et autrement plus intégratrice que celle des réseaux (Miller et Demir, 2007).

Le concept de communauté épistémique renvoie à un type bien particulier de communauté. La communauté épistémique a été proposée pour la première fois par Holzner et ses coauteurs (Holzner, 1968; Holzner et Salmon-Cox, 1977; Holzner et Marx, 1979) avant d'être reprise, notamment, dans le domaine des politiques publiques (Adler, 1992; Adler et Haas, 1992; Haas, 1989; Haas, 1992). On peut la définir comme « un collectif de personnes ayant une expertise dans un domaine donné, expertise qui se traduit notamment par des compétences reconnues et par une légitimité et une autorité en matière de production de connaissances. Ces communautés sont une force motrice cruciale pour la production, la discussion et la diffusion des connaissances [dans un secteur en particulier]. » (Meyer et Molyneux-Hodgson, 2011) L'utilité d'une telle notion est de mettre de l'avant la nature collective de la production d'informations et de connaissances. Le cœur de la notion de communauté épistémique réside dans celles-ci, lesquelles vont constituer le but premier des membres. Ceux-ci vont faire de leur expertise et de leur démarche de recherche leur *modus operandi*, en tant que groupe institutionnalisé. On peut ainsi attribuer aux communautés épistémiques quatre propriétés essentielles (Meyer et Molyneux-Hodgson, 2011, p. 150-151), que nous reprendrons plus loin pour analyser le GRCO :

- Produire et agir avec des connaissances : « Elles produisent, publicisent et politisent (introduisent dans la "polis") des connaissances; elles les communiquent et les distribuent; et elles créent des formes multiples de répertoires pour accumuler et stocker ces connaissances. »
- Mettre en place et stabiliser une forme organisationnelle : « Les communautés épistémiques sont fabriquées et stabilisées. Elles sont produites, reproduites et ordonnées par des dispositifs ou des

événements qui visent à fabriquer de la communauté (comme les revues et les conférences scientifiques); elles sont réalisées et explicitées en même temps qu'elles produisent des connaissances. »

- Évoluer dans leur démarche de production de connaissances : « Les communautés épistémiques sont dynamiques. Elles changent et sont situées sur des trajectoires et articulent donc diverses histoires, futurs et possibilités; elles se différencient, changent et se transforment; elles peuvent devenir des lieux de travail politique; elles sont variables en fonction des temporalités, des intensités d'interaction, et de la force des liens qui les unissent. »
- Faire perdurer l'identité de la communauté auprès de leurs membres en assurant une formation et une reproduction de l'organisation : « Outre produire des objets de connaissance, elles produisent également des producteurs de connaissance : elles façonnent, délimitent et articulent les identités de producteurs de connaissance actuels et futurs et elles façonnent des trajectoires individuelles et collectives le long desquelles ces derniers naviguent. »

3. La notion de réseau et la création du GRCO

Les procès-verbaux des différentes réunions du groupe de recherche nous renseignent autant sur sa composition que sur l'évolution des priorités. On y apprend que le GRCO était au départ une initiative de la Ville d'Ottawa qui avait pour vocation à intégrer la Direction générale, ce qui lui aurait donné un caractère autrement plus officiel sur le plan institutionnel. À la suite d'un important remaniement de l'administration municipale à l'automne 2016, l'initiative s'est vue décloisonnée, avec une participation de la Ville se voulant davantage associée et partie prenante que détentrice ou responsable du groupe et de ses missions (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, procès-verbal du 24 janvier 2017). On peut néanmoins souligner l'importante contribution de la Municipalité, qui a offert que l'un de ses agents puisse, dans le cadre de ses missions professionnelles, travailler en tant que gestionnaire principal du projet du groupe de recherche.

On peut véritablement parler de réseau sectoriel interorganisationnel dans le cas du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, et ce, pour au moins deux raisons majeures : l'identité des membres et l'absence de formalisme organisationnel. En effet, les membres du groupe sont autant issus du secteur public que du secteur privé et ne dépendent en aucun cas d'une seule et même organisation. On peut même ajouter que les différents organismes et acteurs associés au groupe de recherche ne sont objectivement tenus que par un intérêt mutuel à coopérer en vue de mieux agir, chacun dans leur champ de compétence. Parler de réseau semble également approprié en raison de la nature informelle et volontaire de l'adhésion au groupe de recherche, qui ne semble procéder d'aucune contrainte ni d'aucun formalisme organisationnel venant établir des statuts ou des règles hiérarchiques inscrits textuellement et régis par une obligation rédditionnelle autre que du type « collégial ». Nous allons dans la deuxième section détailler la structuration du GRCO en tant que réseau à l'aide de l'approche de Marsh et Smith, qui définissent le réseau comme la relation interactive entre un ensemble de variables qui contribuent à en faire, « un processus d'apprentissage stratégique » (Marsh et Smith, 2000, p. 5) motivé par une perspective de type « choix rationnel ».

3.1 La relation entre la structure et les agents : un réseau sectoriel interorganisationnel

La première relation qui contribue à définir les réseaux est celle reliant les membres au groupe ou, autrement dit, l'identité de ceux-ci par rapport au collectif. Dans son analyse formelle des réseaux, Knoke (1990) explique que les rôles ou les fonctions occupés par les membres à l'extérieur du réseau ont toute leur importance dans l'analyse structurelle interne de celui-ci. En outre, pour un certain nombre d'auteurs (Knoke, 1990; Marsh et Smith, 2000; Rhodes, 2006), la structure du réseau se définit d'abord et avant tout par l'identité de ses membres autant que par la nature des relations et des rôles que ceux-ci viennent à déployer dans le cadre du réseau. Ce sont les agents qui vont, pour ainsi dire, compte tenu de leurs croyances et de leurs habitudes organisationnelles, conditionner non seulement le mode de fonctionnement du réseau, mais aussi l'institutionnalisation de croyances et de valeurs dans l'établissement d'objectifs et de priorités à atteindre collectivement (Marsh et Smith, 2000, p. 6).

Dans le cadre du GRCO, nous notons que l'ensemble des partenaires, au-delà de leur intérêt commun pour le secteur culturel local, proviennent de structures variées, bien que la Ville y tienne un rôle important. On peut classer les organisations adhérentes selon les catégories suivantes :

- Des partenaires gouvernementaux : La Ville d'Ottawa et plusieurs de ses services, dont la Direction du développement économique, la Direction des arts et du patrimoine, le Service de la recherche et des prévisions, le Service des bibliothèques publiques, le Service des archives et le Centre des Arts Shenkman, ainsi que Patrimoine Canada.
- Des partenaires communautaires : L'Alliance culturelle d'Ottawa, le Réseau des musées d'Ottawa, le Pôle d'emplois Ottawa, la Fondation communautaire d'Ottawa, le Conseil de planification sociale d'Ottawa, le Bureau du cinéma d'Ottawa et la Coalition de l'industrie de la musique d'Ottawa.
- Un partenaire universitaire : L'Université d'Ottawa.

Chacun des membres du groupe de recherche est donc d'abord et avant tout un représentant de sa structure d'appartenance, et sa participation engage, pour ainsi dire, l'adhésion de celle-ci aux missions du réseau, qui voit son identité fortement définie par celle des organisations parties prenantes, d'où la caractérisation de réseau sectoriel interorganisationnel dans le cadre du GRCO.

3.2 La relation entre le réseau et le contexte : le développement d'indicateurs culturels

Cette deuxième relation présentée par Marsh et Smith (2000) permet de mettre en évidence le contexte d'émergence du réseau et de comprendre les raisons qui viennent à motiver la mise en place, le développement ou la disparition de celui-ci. Un réseau est, comme nous l'avons exprimé plus haut, animé par la mutualisation d'un intérêt commun par ses membres, qui vont mettre à contribution, à un moment donné, un certain nombre de ressources et de connaissances au profit d'un objectif pratique, répondant à une croyance ou à un ensemble de valeurs communes. À cet égard, les attributions du GRCO sont on ne peut plus claires en ce qui a trait à cette dynamique coopérative : [Traduction] « Recueillir, analyser et communiquer des données provenant de partenaires du secteur culturel de la ville d'Ottawa pour épauler

le secteur culturel et mettre en collaboration un ensemble de partenaires gouvernementaux, communautaires et universitaires soucieux de développer une culture d'analyse intégrée » (Attributions du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa).

Ces attributions renseignent donc sur le contexte, en mettant de l'avant la difficulté pour chacun de ces acteurs à s'appuyer sur des données globales et interorganisationnelles sur le secteur culturel de la Ville d'Ottawa pour favoriser la planification de ses activités. À ce constat de manque d'indicateurs de quantification s'ajoute le contexte organisationnel, comme mentionné précédemment, où la Ville d'Ottawa a voulu donner une impulsion à l'autonomisation de la production de données statistiques par rapport à d'autres réseaux dans lesquels elle était partie prenante, notamment le Réseau des villes créatives du Canada, qui dispose de ses propres priorités de recherche. La Ville a voulu mettre sur pied une stratégie en matière de statistiques culturelles. En s'inscrivant dans cette perspective, le GRCO s'avérait une démarche particulièrement salvatrice, même si la Ville n'a jugé bon d'en prendre la responsabilité pleine et entière, préférant prêter son concours et contribuer à une pluralité d'initiatives. Cette prise de conscience d'un besoin d'indicateurs spécifiques et d'un partage de données par l'ensemble des partenaires culturels de la ville d'Ottawa a répondu à l'intérêt d'acteurs locaux soucieux « d'entreprendre des initiatives ayant pour but de promouvoir et d'améliorer l'efficacité du secteur culturel d'Ottawa » (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, procès-verbal du 11 mai 2017).

En résumé, on peut soutenir que le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, en tant que réseau culturel local, est indissociable d'un certain contexte dans lequel il a pu émerger et se développer. Le besoin des acteurs culturels locaux d'accéder à certaines données jusque-là inexistantes a justifié l'élaboration du mandat du GRCO. La croyance partagée par les membres du groupe peut être trouvée dans la volonté affichée d'une mutualisation des données et des expertises pour parvenir collectivement à une amélioration de la planification et de la gestion des missions et activités de chacune des organisations.

3.3 La relation entre le réseau et ses contributions : la valeur ajoutée de la quantification du secteur culturel local

La troisième définition relationnelle avancée par Marsh et Smith pour caractériser le réseau a trait à l'articulation de l'identité du réseau avec ses objectifs ou contributions. Contrairement à une communauté, dont les membres partagent objectivement certaines propriétés ou certains intérêts naturels qui vont conditionner l'action collective, le réseau n'est quant à lui que le produit d'une institutionnalisation contextuelle qui n'est pas objectivement constituée, mais volontairement forgée afin de mutualiser et de satisfaire un ou plusieurs intérêts. Dit autrement, les intérêts recherchés par certains acteurs vont conditionner et, donc, précéder la formation du réseau et de son identité. L'adhésion se fait donc dans une perspective utilitariste : les acteurs, sur la base d'un calcul coût-avantage, choisissent ou non de s'engager dans un réseau, à la condition que celui-ci leur apporte davantage qu'il ne leur en coûte.

L'adhésion des membres du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa s'est ainsi faite sur l'idée de mutualiser certaines données en vue de constituer des indicateurs permettant une meilleure lecture de la situation du secteur culturel de la ville d'Ottawa. Outre le fait de fournir de l'information quantitative sur la valeur de la culture à l'échelle locale, cette préoccupation peut répondre à un éventail d'intérêts plus

larges tels que : rendre compte des activités et de l'état de l'emploi dans le secteur culturel; illustrer les enjeux concrets et stratégiques du secteur; appuyer le rôle de la culture dans le contexte plus large des politiques publiques et de la gouvernance municipale; et enfin, éclairer sur la contribution du milieu culturel à la vie des résidents, des entreprises et des visiteurs.

Nous avons dans cette deuxième section revisité les trois propriétés de Marsh et Smith (2000) qui sont constitutives des réseaux de politiques publiques. Nous les avons mobilisées afin de voir en quoi la constitution du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, en tant que réseau sectoriel interorganisationnel, était née d'un contexte favorable ayant fait prendre conscience à une diversité d'acteurs culturels locaux, au premier chef, la Ville, du besoin de mettre au point des indicateurs statistiques à partir de données mutualisées. Cet intérêt partagé peut s'envisager comme une forme de solidarité organisationnelle dans la promotion du secteur culturel d'Ottawa, mais aussi comme une forme de rationalisation organisationnelle pour que chaque membre puisse améliorer la planification de ses actions et in fine optimiser son rôle et sa contribution au secteur culturel local.

Si la notion de réseau nous offre donc une lecture descriptive et utilitariste de l'organisation, de son contexte d'émergence et des intérêts partagés et poursuivis par ses membres, elle ne s'avère pas pour autant suffisante pour comprendre comment les membres d'une organisation informelle peuvent être amenés à développer une certaine identité collective ainsi qu'un modèle de gouvernance autrement que par des logiques d'intérêts. De plus, pour rendre compte de la complexité du GRCO en tant qu'organisation informelle, il semble important de contrebalancer l'approche relativement aux réseaux par une approche plus cognitive qui tienne compte de la construction de cadres épistémiques au sein de l'organisation (Bossy et Evrard, 2014). Nous allons montrer dans les deux prochaines sections que la notion de communauté épistémique s'avère particulièrement intéressante dans ses apports pour décrypter une organisation telle que le GRCO. Nous articulons notre réflexion autour de la recherche conduite par le GRCO, en montrant que le processus de production des données constitue un marqueur identitaire fort du groupe qui, en associant le milieu universitaire à sa démarche, peut s'apparenter à une entreprise scientifique qui semble répondre aux propriétés de la communauté épistémique telles qu'elles sont présentées par Meyer et Molyneux-Hodgson (2011).

4. Entre production de connaissances et recherche de légitimité

Autre que son appellation de « groupe de recherche » qui constitue en soi un premier élément de caractérisation de l'organisation, la particularité de celle-ci quant à la production de données, donc de connaissances sur le secteur culturel local, apparaît clairement dans ses attributions. La section relative aux rôles et aux responsabilités renferme les objectifs suivants : [Traduction] « définir des indicateurs qui seraient utiles à la compréhension de l'état du secteur culturel et de ses retombées pour la ville d'Ottawa; établir des ensembles de données pour remplir ces indicateurs et travailler avec les détenteurs ou les collecteurs de données pour assurer l'utilisabilité des données; compiler l'ensemble des indicateurs culturels pour créer un rapport (ou une série de rapports) sur l'état de la culture; établir et mettre à jour un lexique des termes et des concepts en lien avec le secteur culturel pour assurer une utilisation cohérente des données; continuer de mettre à jour et d'étendre la cartographie culturelle de la Ville d'Ottawa aux ensembles de données retenus; trouver des partenaires de données, travailler avec eux et

trouver des moyens d'arrimer au mieux les données créées sur la culture avec les données déjà existantes » (Attributions du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa).

Les objectifs énumérés ci-dessus ont été atteints avec la publication du premier rapport du groupe sur les chiffres de la culture à Ottawa et avec l'organisation en novembre dernier d'un symposium avec le soutien de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa et du Centre d'études en gouvernance. Si le groupe de recherche est actuellement en phase de renouvellement de son mandat, il est certain que ce sont davantage les données produites que l'entreprise de production de données elle-même qui seront susceptibles de changer.

Le décryptage du processus de définition des indicateurs et de collecte des données pour l'analyse du secteur culturel de la ville d'Ottawa relève ainsi d'une entreprise de production qui peut s'appréhender sous les quatre traits caractéristiques de la notion de communauté épistémique énoncés par Meyer et Molyneux-Hodgson (2011). Cette dernière a été définie par Peter Haas (1992) comme « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier et une revendication d'autorité en ce qui concerne les connaissances pertinentes pour les politiques ».

4.1 Une action reposant sur la production et la diffusion de connaissances

La première de ces quatre propriétés définitionnelles est l'action à partir de connaissances. Les communautés épistémiques produisent, publicisent, voire, dans certains cas, politisent des connaissances. Pour ce qui est de la production des connaissances, la communauté épistémique développe habituellement ses propres concepts et son propre vocabulaire qui renseignent abondamment sur les perceptions partagées par les membres. Concernant la diffusion, elle dispose en général de ses propres canaux, répertoires et instruments par lesquels elle va parfois formuler des recommandations à l'adresse des décideurs publics en donnant des orientations à suivre en matière d'options de politiques publiques.

Comme nous l'avons vu, le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa a dans sa démarche commencé par définir un ensemble d'indicateurs pour mesurer l'état du secteur culturel local. Dans le résumé de son rapport, il est question de quatre grands indicateurs : « le soutien, la présence, la participation et les retombées [afin de présenter] de l'information sur chacune des quatre étapes du processus créatif à Ottawa, soit la création, la production, la diffusion et l'utilisation » (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, 2018, p. 4). Ces indicateurs renferment ensuite un ensemble de données qui, globalement, renseignent sur : les subventions publiques accordées au secteur culturel local, le nombre de ressources culturelles, le nombre de personnes travaillant dans la culture à Ottawa, le revenu moyen des travailleurs culturels d'Ottawa, les retombées des bibliothèques publiques et, enfin, la contribution de la culture au produit intérieur brut d'Ottawa.

Pour diffuser ses données, rendre compte de sa démarche et élargir son réseau, le GRCO a publié un rapport à l'automne 2018 et organisé un symposium auquel une centaine de personnes ont pris part, ce qui lui a dans le même temps permis d'obtenir une rétroaction en prévision du renouvellement de son mandat pour les années à venir.

4.2 La communauté épistémique, entre fabrication et stabilisation d'un système de gouvernance

La deuxième propriété avancée par Meyer et Molyneux-Hodgson concerne les éléments de constitution et de perdurance de la communauté en tant que groupe organisé et soumis à un ensemble codifié de principes et d'instruments garants du fonctionnement et de la réussite de celui-ci. Nous avons déjà fait observer que le GRCO se définissait en tant que communauté informelle d'acteurs du secteur culturel local rassemblés autour d'une initiative de recherche statistique engageant chacun des participants. En dépit d'une absence de formalisme et d'une latitude certaine accordée aux partenaires dans leur prise de participation, on note toutefois une certaine codification dans les procédures de fonctionnement qui viennent appuyer la dynamique de la communauté et pérenniser son bon fonctionnement.

Si le groupe n'a pris l'initiative d'établir par écrit aucun statut ni organigramme, préférant miser sur la collégialité de ses membres, il s'est doté, dans la pratique, de certains dispositifs attestant une certaine formalisation organisationnelle. Deux présidentes ainsi qu'un gestionnaire de projet ont été désignés dès la première rencontre du GRCO pour assurer le suivi et la coordination des missions du groupe. Leur mandat a été fixé à deux ans, le temps de la réalisation de la première étude. Les attributions du groupe de recherche définissent aussi la fréquence des rencontres de travail dans une section consacrée à ce sujet : [Traduction] « Les rencontres se dérouleront habituellement à raison d'une fois tous les deux mois, et leur fréquence pourra être revue selon les besoins. À certains moments de l'année (notamment dans la phase de rédaction du rapport), des rencontres additionnelles seront programmées. Des sous-comités seront constitués au regard des enjeux spécifiques dont le groupe devra traiter. Un effort sera fait pour aménager des horaires de rencontre convenables pour l'ensemble des membres. Toutes les rencontres devront se tenir dans des lieux adaptés aux personnes en situation de handicap et proches des artères routières principales » (Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, Attributions).

Si les attributions n'y font aucunement référence, nous notons toutefois dans le procès-verbal du 11 mai 2017 un point portant la mention « gouvernance » et prévoyant une « modification des attributions du groupe par les coprésidentes pour l'établissement d'un quorum pour la tenue des réunions du groupe ». Toujours sur le thème de la gouvernance, soulignons que les attributions prévoient un système de prise de décision par voie de consensus. Un vote est tenu uniquement en l'absence de consensus.

4.3 Un certain dynamisme des trajectoires de la communauté et des changements graduels dans les priorités de la communauté

La troisième propriété générale de la communauté épistémique avancée par Meyer et Molyneux-Hodgson met en évidence le caractère dynamique et mouvant de l'organisation, qui fluctue autant du point de vue de sa structure que de ses priorités d'action, au fil de son développement et des événements scientifiques qui la ponctuent, la concrétisent et la légitiment. En novembre 2018, après la publication de son premier rapport, le GRCO a organisé, avec le soutien de l'Université d'Ottawa, un symposium visant à présenter sa démarche. Cet événement a permis de disséminer la recherche du groupe non seulement auprès des partenaires communautaires et institutionnels du secteur culturel local, mais également auprès de la communauté universitaire. Le symposium a aussi été l'occasion d'obtenir de la part de l'ensemble des

participants un retour constructif sur d'éventuelles nouvelles priorités de recherche. Certaines recommandations, que l'on retrouve dans le compte rendu du symposium, ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail pour la reformulation de son mandat, parmi lesquelles :

- Le rééquilibrage des données avec le secteur privé;
- La prise en considération du bénévolat dans les indicateurs de participation et de retombées pour mesurer la production culturelle avec beaucoup plus de finesse;
- La comparaison/l'utilisation des données à d'autres échelles;
- L'intégration de la ville de Gatineau aux indicateurs et de la Municipalité au groupe de travail.

Cette dernière recommandation, en plus d'entraîner un changement d'échelle géographique dans les futures actions et études du groupe, aurait pour effet de modifier la structuration du groupe qui, jusqu'à maintenant, n'a comporté autour de la table que des acteurs culturels situés à Ottawa. L'admission autour de la table d'acteurs culturels de la ville de Gatineau viendrait accroître non seulement la taille du groupe, mais aussi sa position, qui ne serait dès lors non plus essentiellement municipale, mais qui deviendrait régionale. On peut ainsi prétendre sans la moindre réserve que les nouvelles priorités d'action viendront modifier l'identité même de la communauté en jouant, entre autres, sur sa délimitation.

4.4 Une production de connaissances assortie d'une production de trajectoires et d'identités

Finalement, outre la production de connaissances, la communauté épistémique est aussi soucieuse de produire des producteurs de connaissance ou, autrement dit, de façonner une véritable identité le long de laquelle les acteurs de la communauté vont s'orienter et modifier certaines de leurs habitudes ou de leurs croyances. C'est sans conteste sur cette dernière propriété que la communauté épistémique ne peut se vérifier que sur le long terme, ce qui semble un peu prématuré dans le cas du GRCO. Celui-ci a été constitué il y a seulement trois ans et connaît actuellement un renouvellement à la fois dans sa composition et dans son mandat. Il n'en demeure pas moins que la recherche conduite, mêlant la diversité des expertises des partenaires, a pu créer les conditions favorables au renforcement du sentiment d'appartenance de ceux-ci au secteur culturel local, sans compter que la proposition d'intégrer les acteurs culturels de la ville de Gatineau viendrait d'autant plus renforcer cette identité, en l'étendant à l'échelle de toute la région de la capitale nationale. Le GRCO peut donc, dans cette optique, s'apparenter à une véritable instance de médiation et d'échange des partenaires culturels dans le jeu de la gouvernance culturelle régionale.

5. Le GRCO, une instance de gouvernance du secteur culturel local

Alors que le réseau se présente comme un concept plus figé sur le plan cognitif, la notion de communauté épistémique peut quant à elle présenter une dimension davantage performative, par la constitution et le déploiement d'un capital symbolique (Bourdieu, 1979) qui, au-delà d'apporter des connaissances et une expertise particulière auprès des membres, favorisent surtout « [l'exercice d']une influence sur de

nombreux aspects de la politique, que ce soit au niveau de la création de nouvelles politiques ou de nouvelles régulations, [de] leur diffusion, ou [du] maintien de certaines idées sur l'agenda politique » (Meyer et Molyneux-Hodgson, 2011; Adler et Hass, 1992).

Nous avons de surcroît vu que le groupe présentait la particularité de rapprocher décideurs publics, acteurs du secteur culturel local et universitaires dans une initiative que l'on peut qualifier de tripartite, autant pour sa composition que dans ses effets vis-à-vis de la gouvernance :

- L'association du milieu universitaire pour l'adoption d'une démarche et d'outils scientifiques. Celle-ci donne l'impression d'une recherche de légitimité afin d'asseoir l'initiative et de la placer dans une certaine position de neutralité vis-à-vis des acteurs gouvernementaux comme des acteurs communautaires qui composent le groupe;
- L'association des organismes communautaires pour refléter la diversité du secteur culturel local, miser sur la pluralité des expertises externes à celle des décideurs publics et réaliser le travail de collecte de données le plus près possible du terrain;
- Finalement, la présence d'organismes gouvernementaux pour évaluer, planifier et coordonner les programmes, initiatives et politiques dans le domaine de la culture.

Ces trois leviers sur lesquels le Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa peut s'appuyer constituent des forces motrices indispensables à l'exercice, plus large, de la gouvernance du secteur culturel local. Le GRCO est, pour ainsi dire, non seulement une organisation présentant un modèle de gouvernance original à l'interne, mais aussi, à l'externe, une instance de la gouvernance du secteur culturel de la ville d'Ottawa. Il va sans dire qu'il présente aussi un réel potentiel de transformation de l'exercice de la gouvernance culturelle locale en envisageant d'étendre son mandat à l'échelle de la région de la capitale nationale et d'inviter autour de la table les principaux partenaires culturels de la Municipalité de Gatineau.

Conclusion

Le but du présent rapport de recherche a été de présenter le modèle de gouvernance d'une organisation sectorielle interorganisationnelle liant des acteurs multiples et rassemblés autour d'une démarche commune de mutualisation des expertises, et ce, dans le but de développer une meilleure compréhension des enjeux relatifs au secteur dans lequel ils agissent ensemble.

Nous avons pour ce faire employé les concepts de réseau et de communauté épistémique pour caractériser le modèle de gouvernance du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa. Alors que la notion de réseau nous a permis de décomposer et de décrire la structure de l'organisation au prisme d'une logique davantage descriptive et utilitariste qui met en évidence une construction tournée vers la mutualisation des intérêts des membres, la notion de communauté épistémique nous a permis quant à elle de compléter l'approche en matière de réseau par une approche cognitive qui met l'accent sur la

formation et la matérialisation d'une identité interorganisationnelle reposant sur le développement, le partage et la diffusion d'une expertise scientifique. La communauté épistémique est, autrement dit, hautement symbolique dans son entreprise de recherche de légitimité, mais aussi hautement performative, pour son potentiel d'exercice et de transformation du jeu de la gouvernance du secteur culturel local. Pour autant, nous avons vu que la communauté épistémique ne peut se réaliser que sur une longue période, par la transformation progressive de ses structures et de sa capacité à définir et à stabiliser une certaine identité organisationnelle parmi ses membres. Or, le caractère récent du GRCO et son actuelle mise à l'épreuve dans le renouvellement de son mandat constituent une limite à la caractérisation du GRCO en tant que communauté épistémique. On ne peut, au mieux, que parler d'une communauté épistémique en devenir.

Sa relative hybridation entre les propriétés du réseau de Marsh et Smith (2000) et celles de la communauté épistémique de Meyer et Molyneux-Hodgson (2011) peut contribuer à penser la notion de réseau épistémique en tant que caractérisation organisationnelle intermédiaire qui, tout en remplissant les propriétés objectives du réseau, entend adresser une analyse cognitive pour comprendre en quoi la construction d'une identité organisationnelle peut, dans certains cas, surpasser la notion de réseau en tendant vers la constitution progressive d'une communauté épistémique qui vient articuler subtilement les intérêts et les valeurs.

Bibliographie

Adler, E. (1992). The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, 46(1), 101-145.

Adler, E. et Haas, P. M. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390.

Belfiore, E. (2016). Cultural policy research in the real world: curating “impact”, facilitating “enlightenment”. *Cultural Trends*, 25(3), 205-216.

Bossy, T. et Evrard, A. (2014). Communauté épistémique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques : 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (p. 140-147). Presses de Sciences Po.

Bourdieu, P. (1979). *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Minuit (Le sens commun).

Fawcett, P. et Daugbjerg, C. (2012). Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis. *Political Studies Review*, 10(2), 195-207.

Gibson, L. (2008). In defence of instrumentality. *Cultural Trends*, 17(4), 247-257.

Gray, C. (2007). Commodification and instrumentality in cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 13(2), 203-215.

Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, Attributions.

Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, procès-verbal du 24 janvier 2017.

Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa, procès-verbal du 11 mai 2017.

Haas, P. M. (1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. *International Organization*, 43(3), 377-403.

Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.

Holzner, B. (1968). *Reality Construction in Society*. Schenkman.

Holzner, B. et Salmon-Cox, L. (1977). Conceptions of Research and Development for Education in the United States. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 434, 88-100.

Holzner, B. et Marx, J. (1979). *Knowledge Affiliation: The Knowledge System in Society*. Allyn and Bacon.

Irwin, R. L. (1993). The Four Principles of Art Advocacy: Public Awareness, Professional Development,

Policy-Making, and Patronage. *Art Education*, 46(1), 71-77.

Knoke, D. (1990). *Political Networks*. Cambridge University Press.

Le Galès, P. (2014). Gouvernance. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques : 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (p. 299-308). Presses de Sciences Po.

Marsh, D. et Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21.

Meyer, M. et Molyneux-Hodgson, S. (2011). « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences?. *Terrains & travaux*, 1(18), 141-154.

Miller, H. T. et Demir, T. (2007). Policy Communities. Dans F. Fischer, G. J. Miller et M. S. Sidney (éd.), *Handbook of Public Policy Analysis* (p. 137-147). CRC Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. Dans M. Moran, M. Rein et R. E. Goodin (éd.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (p. 425-447). Oxford University Press.

Selwood, S. (2002). The politics of data collection: Gathering, analysing and using data about the subsidised cultural sector in England. *Cultural Trends*, 12(47), 13-84.

Stankiewicz, M. A. (2001). Community/schools partnership for the arts: Collaboration, politics, and policy. *Arts Education Policy Review*, 102(6), 3-10.

Wyszomirski, M. J. et Cherbo, J. M. (2001). The associational infrastructure of the arts and culture. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 31(2), 99-122.

Lien internet vers le rapport du Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa

Groupe de recherche sur la culture d'Ottawa (2018). *La culture à Ottawa : retombées et indicateurs 2018*. <https://www.spcottawa.on.ca/fr/culture-a-ottawa>